



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost poslovanja Občine Solčava in družbe LOGARSKA DOLINA, d. o. o. v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo
Pravilnost poslovanja Občine Solčava
in družbe LOGARSKA DOLINA, d. o. o. v delu, ki
se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled
Krajinskega parka Logarska dolina

Številka: 324-24/2016/36

Ljubljana, 18. julija 2018

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Občine Solčava in družbe LOGARSKA DOLINA, d. o. o. v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina v letu 2015*. Cilja revizije sta bila izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Občine Solčava v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina v letu 2015, ter izrek mnenja o pravilnosti poslovanja družbe LOGARSKA DOLINA, d. o. o. v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina v letu 2015.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja Občine Solčava v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina v letu 2015, izreklo *negativno mnenje*, ker občina ni poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili v naslednjih primerih:

- kot komunalno takso je predpisovala vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina, za kar ni imela pravne podlage niti v Zakonu o financiranju občin niti v drugih javnofinančnih predpisih;
- ni potrdila podrobnejših pravil zaračunavanja vstopnine;
- z družbo LOGARSKA DOLINA, d. o. o. se ni dogovorila o porabi polovice prihodkov od vstopnine ter se ni usklajevala o predlogu razporeditve predvidenih celotnih prihodkov od vstopnine, ki ga je pripravila družba LOGARSKA DOLINA, d. o. o., občinski svet občine pa ga ni potrdil;
- ni opravljala nadzora nad izvajanjem koncesijske pogodbe (pravilnost pobiranja vstopnine in namenske porabe prihodkov od vstopnine).

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja družbe LOGARSKA DOLINA, d. o. o. v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina v letu 2015, izreklo *mnenje s pridržkom*, ker družba ni poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili v naslednjih primerih:

- voznikom avtomobov je zaračunavala vstopnino, ki ni bila določena v Planu aktivnosti 2015 niti v aktu ki je določal pravila o zaračunavanju vstopnine;
- Plan aktivnosti 2015, ki vsebuje predlog razporeditve prihodkov od vstopnine, in letni program dejavnosti, ki se bodo financirale s prihodki od vstopnine, je pripravila prepozno;
- Občine Solčava do 15. 11. 2015 ni obvestila o višini prihodkov od vstopnine v letu 2015;
- do 15. 3. 2016 ni pripravila letnega poročila o porabljenih prihodkih od vstopnine za leto 2015.

Računsko sodišče je Občini Solčava podalo *priporočilo* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE.....	7
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	8
1.2.1 Predstavitev občine	8
1.2.1.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	8
1.2.1.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih.....	8
1.2.2 Predstavitev družbe Logarska dolina.....	9
1.2.3 Odgovorni osebi	9
1.3 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	10
1.3.1 Splošno o občinskih taksah.....	10
1.3.2 Splošno o upravljanju z naravnimi vrednotami	11
1.3.3 Upravljanje s Krajinskim parkom Logarska dolina.....	13
1.3.3.1 Splošni podatki o vstopnini v letu 2015.....	16
1.4 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	17
2. UGOTOVITVE	19
2.1 VSTOPNINA ZA VSTOP IN OGLED KRAJINSKEGA PARKA LOGARSKA DOLINA	19
2.1.1 Ureditev z občinskim odlokom.....	19
2.1.2 Višina in način zaračunavanja.....	21
2.2 PRIHODKI OD VSTOPNINE	23
2.2.1 Načrtovanje porabe predvidenih prihodkov od vstopnine.....	23
2.2.2 Poraba prihodkov od vstopnine.....	25
2.2.3 Poročanje o višini in porabi prihodkov od vstopnine	28
2.3 NADZOR NAD IZVAJANJEM KONCESIJSKE POGODBE.....	29
2.4 AKTIVNOSTI OBČINE PO PRENEHANJU KONCESIJSKE POGODBE	29
3. MNENJE	31
3.1 MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA OBČINE SOLČAVA.....	31
3.2 MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA DRUŽBE LOGARSKA DOLINA, D. O. O.....	32
4. PRIPOROČILO	33

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Občine Solčava (v nadaljevanju: občina) in družbe LOGARSKA DOLINA, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Logarska dolina) v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina v letu 2015, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 26. 10. 2016.

Naša pristojnost je, da na podlagi revizije izrečemo mnenje o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina, ter mnenje o pravilnosti poslovanja družbe Logarska dolina v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina, v letu 2015. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina, ter družbe Logarska dolina v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina, v letu 2015. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja občine in družbe Logarska dolina. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina, in mnenja o pravilnosti poslovanja družbe Logarska dolina v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje občine in družbe Logarska dolina v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina. Obdobje, za katero smo preverili pravilnost dela poslovanja občine in družbe Logarska dolina, je leto 2015.

Cilja revizije sta bila:

- izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina v letu 2015, ter

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-24/2016/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

- izrek mnenja o pravilnosti poslovanja družbe Logarska dolina v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina v letu 2015.

1.2 Predstavitev revidirancev

1.2.1 Predstavitev občine

1.2.1.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

Podatki o velikosti, organih ter prihodkih in odhodkih občine so prikazani v tabeli 1.

Tabela 1: Podatki o velikosti, organih ter prihodkih in odhodkih občine

Število prebivalcev ⁵	514
Ustanovitev	1998
Organi občine:	
• župan	nepoklicno opravljanje funkcije
podžupan ⁶	1 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	7 članov
• nadzorni odbor	4 člani
Prihodki občine v letu 2015 ⁷	1.389.533 evrov
Odhodki občine v letu 2015 ⁸	1.352.310 evrov

Občina nima ustanovljenih ožjih delov. Je ustanoviteljica javnega zavoda ter soustanoviteljica dveh javnih zavodov.

1.2.1.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih

Informacije o sprejetih proračunskih aktih za leto 2015 so predstavljene v tabeli 2.

⁵ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>; stanje na dan 1. 1. 2016], 15. 9. 2017.

⁶ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS; Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

⁷ Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Solčava za leto 2015 (Uradno glasilo Zgornjesavinjskih občin, št. 2/16).

⁸ Tako kot opomba 7.

Tabela 2: Proračunski akti občine za leto 2015

Akt	Sprejeto	Objavljeno v Uradnem glasilu Zgornjesavinjskih občin, št.
Odlok o proračunu Občine Solčava za leto 2015	17. 12. 2014	9/14
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Solčava za leto 2015	1. 7. 2015	2/15
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Solčava za leto 2015	18. 11. 2015	4/15
Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Solčava za leto 2015	11. 5. 2016	2/16

1.2.2 Predstavitev družbe Logarska dolina

Družba Logarska dolina je pravna oseba zasebnega prava, ki je bila ustanovljena leta 1992 ter je vpisana v sodni register pri Okrožnem sodišču v Celju⁹. Na podlagi sklepa skupščine je družba od 18. 4. 2017 v postopku redne likvidacije. Osnovni kapital družbe Logarska dolina znaša 48.049,99 evra. Družbeniki podjetja so fizične osebe (19 oseb) in štiri pravne osebe (CINKARNA Celje, d. d., PAN ALP, fotografija, založba, promocija, d. o. o., Turistično društvo Solčava in Planinsko društvo Celje - matica). Družbeniki upravljajo družbo prek skupščine družbe. Do začetka postopka redne likvidacije je družbo zastopal direktor družbe, od začetka postopka redne likvidacije pa likvidacijski upravitelj.

Družba Logarska dolina je imela v obdobju od leta 1992 do leta 2016 koncesijo za upravljanje s prostorom naravne vrednote Logarska dolina, ki je vključevala tudi pravico družbe Logarska dolina, da pobira vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina ter jo v skladu z določenimi pravili tudi porablja.

Letno poročilo za leto 2015 je skupščina družbe Logarska dolina sprejela 18. 3. 2016, Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve pa ga je javno objavila 3. 5. 2016. Po podatkih iz izkaza poslovnega izida je družba Logarska dolina v obdobju od 1. 1. do 31. 12. 2015 izkazala čiste prihodke od prodaje v znesku 142.306 evrov in bilančni dobiček v znesku 36.469 evrov.

1.2.3 Odgovorni osebi

Za pravilnost poslovanja občine je odgovoren župan. Za pravilnost poslovanja družbe Logarska dolina je odgovoren direktor, od začetka postopka redne likvidacije pa likvidacijski upravitelj. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bili odgovorni osebi Katarina Prelesnik, županja občine, in Marko Lenarčič, direktor, od začetka postopka redne likvidacije pa likvidacijski upravitelj družbe Logarska dolina.

⁹ Vložna št. 10430400.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

Na začetku tega poglavja na kratko predstavljamo pravne podlage za zaračunavanje občinske takse in upravljanje z naravnimi vrednotami, nato pa še dogodke, povezane s Krajinskim parkom Logarska dolina, njegovim upravljanjem in s tem povezano komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina, kot jo opredeljuje Odlok o komunalnih taksah v občini Solčava¹⁰ (v nadaljevanju: odlok o komunalnih taksah iz leta 2005), oziroma vstopnino, kot jo opredeljuje Pogodba o upravljanju s prostorom Logarska dolina (v nadaljevanju: koncesijska pogodba iz leta 1992) ter njene spremembe. Ob tem izpostavljamo, da gre za isto dajatev, za katero pa različni pravni akti občine uporabljajo različna poimenovanja (povezava s sliko 2), zato v nadaljevanju praviloma uporabljamo izraz vstopnina, druge izraze (prispevek, komunalna taksa) pa le, kjer je to potrebno in zaradi jasnejše predstavitve vsebine tega poročila.

Izpostavljamo, da predmet revizije ni bil postopek podelitve koncesije za upravljanje Krajinskega parka Logarska dolina. Koncesijo je namreč leta 1992, torej še pred uveljavitvijo ZLS, ki je na podlagi določil Ustave Republike Slovenije¹¹ (v nadaljevanju: ustava) preuredil sistem lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, podelila takratna Občina Mozirje. Ta je bila po svoji organiziranosti, območju ter pristojnostih povsem drug pravni subjekt kot revidirana občina, zato njena ravnanja, povezana s postopkom podelitve koncesije za upravljanje Krajinskega parka Logarska dolina, ne morejo vplivati na izrek mnenja o pravilnosti poslovanja revidirane občine.

Kjer je potrebno, smo za razumevanje presoje poslovnih dogodkov v obdobju, na katero se nanaša revizija, predstavili tudi poslovne dogodke, nastale pred tem obdobjem. Zaradi celovitosti prikaza pa smo v poročilu predstavili tudi nekatere poslovne dogodke, nastale po obdobju, na katero se nanaša revizija. Pri tem izpostavljamo, da presoja utemeljenosti odpovedi koncesijske pogodbe ni bila predmet revizije.

1.3.1 Splošno o občinskih taksah

Pravno podlago za predpisovanje občinskih taks daje ustava v 147. členu, ki določa, da lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon. ZLS v drugem odstavku 52. člena predpisuje davke in druge dajatve kot lastne vire financiranja občine, podrobnejših določb v zvezi z občinskimi taksami pa ne vsebuje. Zakon o javnih financah¹² v 9. točki prvega odstavka 3. člena obvezne dajatve opredeljuje kot vse davčne in nedavčne prihodke, ki so z zakoni in drugimi predpisi predpisani kot splošno obvezni, in kot primer navaja takse. Občinske takse so urejene v Zakonu o financiranju občin¹³ (v nadaljevanju: ZFO-1), ki v prvem odstavku 7. člena določa, da so prihodki od taks eden izmed virov financiranja občin. ZFO-1 pa občinske takse in pogoje za njihovo predpisovanje podrobneje določa v 9. členu, ki določa dejavnosti, za katere lahko občina predpiše občinsko takso, pri čemer pa taksativno ne zajema vseh dejavnosti, saj določa, da lahko občina občinsko takso predpiše tudi za druge zadeve, če tako določa zakon¹⁴.

¹⁰ Uradno glasilo Zgornjesavinjskih občin, št. 7/05.

¹¹ Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13.

¹² Uradni list RS, št. 11/11-UPB4, 101/13.

¹³ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

¹⁴ Določbe 9. člena ZFO-1 so podrobneje predstavljene v točki 2.1.1 tega poročila.

Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustavno sodišče) je v več ustavnih odločbah¹⁵ sprejelo stališče, da so občinske (komunalne) takse javna dajatev, ki jo lahko lokalne skupnosti v skladu s 147. členom ustave predpisujejo le ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon. Ustavno sodišče je na primer v odločbi št. U-I-104/98 z dne 17. 12. 1998, ki se sicer ne nanaša na revidirano občino, pač pa na Občino Postojna, pojasnilo (točka 6), da Zakon o komunalnih taksah¹⁶ (v nadaljevanju: ZKT) v 4. členu nikjer ni določal, da občine smejo predpisovati komunalne takse za ogled naravnih in kulturnih znamenitosti, in obenem ugotovilo, da Odlok o komunalnih taksah¹⁷, ki ga je sprejela Občina Postojna, v tem delu obdavljuje povsem druge predmete, kot jih določa zakon, in s tem močno presega njegov okvir in pogoje, ki jih ta za predpisovanje komunalnih taks postavlja. Ustavno sodišče je zapisalo tudi, da predpisovanje komunalne takse omogoča ZKT, lokalne skupnosti pa pri predpisovanju taks ne smejo prekoračiti pogojev, ki jih za njihovo predpisovanje postavlja ta zakon. Ker zaračunavanje komunalne takse za ogled naravnih in kulturnih znamenitosti z Odlokom o komunalnih taksah ni imelo podlage v zakonu, je ustavno sodišče odlok v delu, ki se nanaša na zaračunavanje te takse, odpravilo. Podobno stališče je ustavno sodišče zavzelo tudi pri presoji zakonitosti občinskih taks glede na določbe ZFO-1, ki je nadomestil ZKT. V odločbi št. U-I-210/14-9 z dne 10. 9. 2015, ki se prav tako ne nanaša na revidirano občino, pač pa na Občino Postojna, je ustavno sodišče presodilo, da je občinski odlok, ki predpisuje občinsko takso kot plačilo za obremenjevanje okolja lokalnega pomena na območju kulturnega spomenika, nezakonit, saj takšna taksa ni predvidena v zakonu¹⁸.

1.3.2 Splošno o upravljanju z naravnimi vrednotami

Temeljni zakon s področja ohranjanja in varstva narave je Zakon o ohranjanju narave¹⁹ (v nadaljevanju: ZON), ki ureja varstvo biotske raznovrstnosti in naravnih vrednot. ZON določa varstvene statute, zvrsti, pomen in načine za njihovo ohranjanje, ukrepe varstva in usmeritve z osnovnim namenom ohranjanja naravnih vrednot. ZON je bil sprejet 28. 7. 1999 in je nadomestil Zakon o naravni in kulturni dediščini²⁰ (v nadaljevanju: ZNKD).

ZON v 4. členu opredeljuje pojem naravne vrednote, in sicer določa, da naravne vrednote obsegajo vso naravno dediščino na območju Republike Slovenije ter da je naravna vrednota poleg redkega, dragocenega ali znamenitega naravnega pojava tudi drug vredni pojav, sestavina oziroma del žive ali nežive narave, naravno območje ali del naravnega območja, ekosistem, krajina ali oblikovana narava.

ZON v 8. členu razmejuje pristojnost države in lokalnih skupnosti. Urejanje zadev ohranjanja biotske raznovrstnosti in varstva naravnih vrednot je v pristojnosti države, razen zadev lokalnega pomena na področju varstva naravnih vrednot, ki so v pristojnosti lokalne skupnosti. Med zadeve lokalnega pomena

¹⁵ Odločba št. U-I-104/98 z dne 17. 12. 1998, Uradni list RS, št. 1/99; enako tudi v odločbah št. U-I-180/98 z dne 17. 6. 1998, št. U-I-254/95 z dne 6. 5. 1999, št. U-I-389/98 z dne 3. 6. 1999, št. U-I-269/97 z dne 9. 4. 1998, št. U-I-180/98 z dne 17. 6. 1998, št. U-I-268/97 z dne 1. 4. 1999; podobno tudi sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije, št. U 181/2004 z dne 19. 5. 2006.

¹⁶ Uradni list SRS, št. 29/65, 5/68, 7/70, 51/71, 7/72; Uradni list RS, št. 18/91.

¹⁷ Uradni list RS, št. 59/96, 13/97.

¹⁸ V konkretnem primeru v 9. členu ZFO-1 oziroma v 112. členu Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15).

¹⁹ Uradni list RS, št. 96/04-UPB2, 46/14.

²⁰ Uradni list SRS, št. 1/81, 42/86, 8/90; Uradni list RS, št. 26/92.

se štejejo programiranje in načrtovanje na področju varstva naravnih vrednot lokalnega pomena, sprejemanje ukrepov varstva naravnih vrednot lokalnega pomena, zagotavljanje lokalnih javnih služb ohranjanja narave in popularizacija varstva naravnih vrednot lokalnega pomena.

V skladu z navedenim ZON v 37. členu naravne vrednote deli na naravne vrednote državnega²¹ in naravne vrednote lokalnega pomena. Država izvaja ukrepe za varstvo naravnih vrednot državnega pomena, lokalna skupnost pa izvaja ukrepe varstva za naravne vrednote lokalnega pomena (45. člen ZON). Od te razdelitve je odvisno, kdo zagotavlja stroške ohranjanja narave, saj ZON za financiranje ohranjanja narave predvideva zgolj proračunske vire (150. člen ZON). Določitev in razvrstitev na naravne vrednote državnega ali lokalnega pomena je ZON naložil pristojnemu ministru, ki mora predpisati tudi podrobnejše varstvene in razvojne usmeritve za varstvo naravne vrednote (šesti odstavek 37. člena ZON). Pred odločitvijo mora minister lokalne skupnosti seznaniti s predvideno razvrstitvijo naravnih vrednot, lokalna skupnost pa lahko poda mnenje k predlagani razvrstitvi (sedmi odstavek 37. člena ZON).

ZON predvideva štiri ukrepe varstva naravnih vrednot, in sicer pogodbeno varstvo, zavarovanje, začasno zavarovanje in obnovitev. ZON v petem odstavku 49. člena določa, da se naravne vrednote zavarujejo z aktom o zavarovanju naravne vrednote, ki ga sprejme Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) ali pristojni organ lokalne skupnosti.

ZON določa, da je v primeru ustanovitve zavarovanega območja treba zagotoviti njegovo upravljanje. Upravljajo ga upravljavci zavarovanega območja v skladu z ZON in z aktom o zavarovanju (130. člen ZON). Z zavarovanim območjem lahko upravlja javni zavod ali se za upravljanje podeli koncesija ali pa ga neposredno upravlja ustanovitelj. Ustanovitelj neposredno upravlja z zavarovanim območjem tako, da ustanovi režijski obrat v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske javne službe. Koncesija se podeli fizični ali pravni osebi na podlagi določb o podeljevanju koncesij iz zakona, ki ureja gospodarske javne službe. ZON v 131. členu opredeljuje tudi sodelovanje lokalnih skupnosti pri upravljanju, in sicer določa, da lokalne skupnosti, ki so na zavarovanem območju, ki ga je ustanovila država, sodelujejo pri upravljanju zavarovanega območja in dajejo mnenje k izboru koncesionarja za upravljanje zavarovanega območja. Če zavarovano območje upravlja koncesionar, se sodelovanje lokalnih skupnosti pri upravljanju zavarovanega območja zagotovi z ustanovitvijo posebnega odbora za zavarovano območje, ki ga ustanovi minister. Polovico članov odbora imenujejo lokalne skupnosti, ki so na zavarovanem območju.

ZON v prvem odstavku 149. člena določa, da ima fizična ali pravna oseba, ki uredi naravno vrednoto, zavarovano območje ali njegov del za ogledovanje in obiskovanje, pravico zaračunavati vstopnino. Vstopnina ne predstavlja vira financiranja ohranjanja narave, ampak je namenjena povrnitvi stroškov za ureditev naravne vrednote, zavarovanega območja ali njegovega dela za ogledovanje in obiskovanje, kot izhaja iz drugega odstavka 149. člena ZON, določi pa se tako, da jo na predlog osebe iz prvega odstavka 149. člena potrdi minister oziroma pristojni občinski organ, če gre za naravno vrednoto, zavarovano območje ali njegov del lokalnega pomena (drugi in tretji odstavek 149. člena ZON).

²¹ Naravne vrednote državnega pomena so tiste, ki imajo mednarodni ali velik narodni pomen.

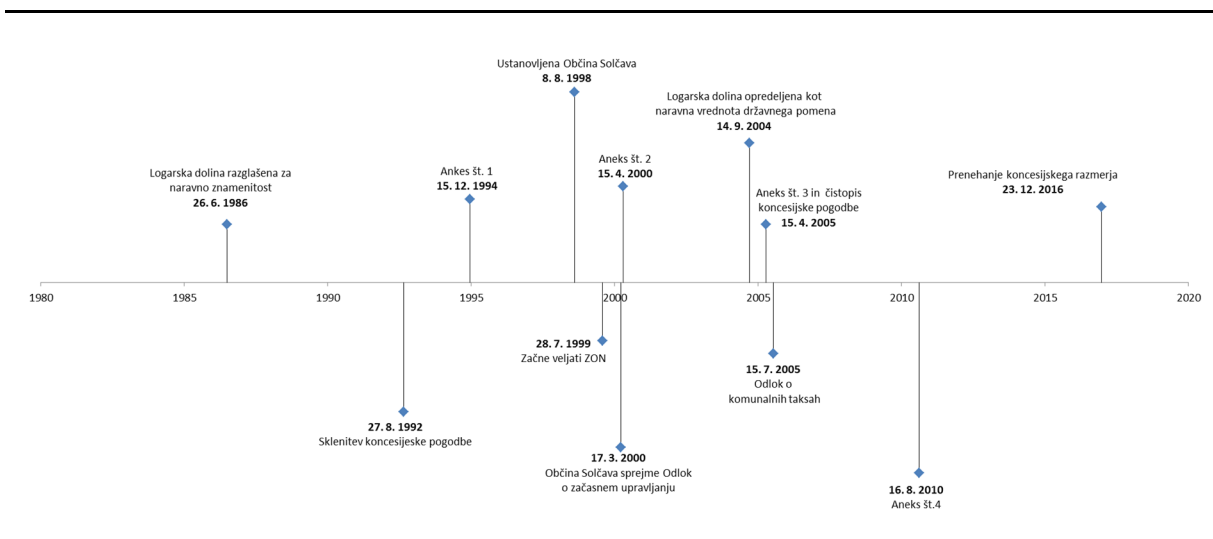
Ker je ZON sistem varstva naravnih vrednot uredil drugače kot prej veljavni predpisi in za vzpostavitev sistema predvidel sprejem več različnih pravnih aktov, je zakonodajalec v prehodnih in končnih določbah določil, da:

- akti o razglasitvi naravne znamenitosti, ki so bili izdani na podlagi Zakona o varstvu kulturnih spomenikov in prirodnih znamenitosti v Ljudski republiki Sloveniji²², Zakona o varstvu kulturnih spomenikov in naravnih znamenitosti²³, Zakona o varstvu narave²⁴ in ZNKD, ostanejo v veljavi do uveljavitve aktov o zavarovanju naravnih vrednot po ZON, ki jih izdajo pristojni državni ali lokalni organi, glede na razvrstitev naravnih vrednot na naravne vrednote državnega in lokalnega pomena po tem zakonu (163. člen ZON);
- osebe, ki so imele ob uveljavitvi ZON pravico do upravljanja naravne vrednote, pridobljeno po dotedanjih predpisih, pravico obdržijo do ureditve pravic po ZON, izvajajo pa jo lahko v obsegu, na način in pod pogoji, določenimi v aktu o podelitvi pravice (drugi odstavek 172. člena ZON).

1.3.3 Upravljanje s Krajskim parkom Logarska dolina

Na sliki 1 so predstavljeni dogodki, ki se nanašajo na Krajski park Logarska dolina v obdobju od 26. 6. 1986 do 23. 12. 2016²⁵.

Slika 1: Dogodki, povezani s Krajskim parkom Logarska dolina v obdobju od 26. 6. 1986 do 23. 12. 2016



Vir: podatki občine.

Takratna Občina Mozirje je 26. 6. 1986 razglasila Logarsko dolino za naravno znamenitost na podlagi ZNKD kot krajski park, in sicer z Odlokom o razglasitvi naravnih znamenitosti ter kulturnih in zgodovinskih spomenikov na območju občine Mozirje²⁶ (v nadaljevanju: odlok o razglasitvi naravnih znamenitosti).

²² Uradni list LRS, št. 23/48.

²³ Uradni list LRS, št. 22/58.

²⁴ Uradni list SRS, št. 7/70.

²⁵ Datum prenehanja koncesijskega razmerja med občino kot koncedentom in družbo Logarska dolina kot koncesionarjem.

²⁶ Uradni list SRS, št. 27/87.

Takratna Občina Mozirje je 27. 8. 1992 s koncesijsko pogodbo iz leta 1992 družbi Logarska dolina podelila koncesijo za upravljanje s prostorom v Logarski dolini, s katero jo je pooblastila za:

- ureditev okolja v Logarski dolini,
- izdelavo dokumenta o redu v Logarski dolini,
- upravljanje z zemljišči, ki so ključnega pomena za zagotavljanje reda v Logarski dolini,
- zaračunavanje prispevka²⁷ za ohranitev Logarske doline,
- praktično izvajanje določil dokumenta o redu v Logarski dolini in občinskega odloka o Krajinskem parku Logarska dolina (nadzorovanje in kaznovanje potencialnih kršilcev),
- sodelovanje v lokacijskih postopkih²⁸.

Takratna Občina Mozirje in družba Logarska dolina sta 15. 12. 1994 sklenili Aneks k pogodbi št. L2/92 o upravljanju s prostorom Logarske doline (v nadaljevanju: aneks L2/92), v katerem sta natančneje opredelili pooblastila koncesionarja, pri čemer je bila določba glede zaračunavanja prispevka za ohranitev Logarske doline spremenjena tako, da se ga poimenuje tudi kot parkirnina²⁹. Dne 4. 10. 1994 je bila z Zakonom o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij³⁰ že ustanovljena Občina Luče, kot njeno območje pa je bilo določeno tudi območje Logarske doline, a je bila na podlagi drugega odstavka 5. člena Ustavnega zakona za izvedbo Ustave Republike Slovenije³¹ skupščinam občin (torej tudi skupščini takratne Občine Mozirje) mandatna doba podaljšana do 31. 12. 1994.

Občina Luče je glede pravic in obveznosti iz koncesijske pogodbe iz leta 1992 nasledila takratno Občino Mozirje, v koncesijski razmerje pa ni posegala. Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij³² pa je 8. 8. 1998 območje Logarske doline postalo del območja občine Solčava.

Dne 28. 7. 1999 je začel veljati ZON, ki je nasledil ZNKD in na novo uredil sistem varstva naravnih vrednot (povezava s točko 1.3.2 tega poročila). V prehodnih in končnih določbah ZON je določeno, da v obdobju do vzpostavitve novega sistema varstva naravnih vrednot (do sprejema aktov o zavarovanju naravnih vrednot in podelitve pravic upravljanja v zavarovanih območjih) ostanejo v veljavi tako akti o razglasitvi naravnih znamenitosti kot tudi pravice upravljanja z naravnimi vrednotami (163. člen in drugi odstavek 172. člena ZON³³).

²⁷ Odlok o komunalnih taksah (Uradni list RS, št. 21/1991) takratne Občine Mozirje je določal, da se za storitve, opredeljene v posebnih dogovorih, sklenjenih med lastniki oziroma upravljavci zemljišč in objektov na posameznem območju Občine Mozirje, komunalna taksa ne pobira, temveč se pobira poseben prispevek za turistično ureditev.

²⁸ Gre za postopke, ki so potrebni za pridobitev predhodnega soglasja družbe Logarska dolina za posege investitorja v prostor Krajinskega parka Logarska dolina.

²⁹ Prispevek (parkirnina).

³⁰ Uradni list RS, št. 60/94.

³¹ Uradni list RS/I, št. 33/91; Uradni list RS, št. 21/94.

³² Uradni list RS, št. 56/98, 75/98.

³³ ZON v zvezi s to pravico upravljanja ne predvideva nobenega upravnega postopka, v katerem bi pristojni organi preverili in odločili, ali so podani zakonski pogoji, da neka oseba obdrži pravico upravljanja.

Občina je 17. 3. 2000 sprejela Odlok o začasnem upravljanju z zavarovanimi območji naravnih vrednot v občini Solčava³⁴ (v nadaljevanju: odlok o začasnem upravljanju), ki določa:

- da se na območju občine nahaja tudi naravna znamenitost Krajinski park Logarska dolina, ki je bila razglašena na podlagi odloka o razglasitvi naravnih znamenitosti, ter da se naravna znamenitost po 162. členu ZON obravnava kot naravna vrednota (1. člen);
- da osebe, ki so imele ob uveljavitvi ZON pravico do upravljanja naravne vrednote, pridobljeno po veljavnih predpisih, to pravico obdržijo in jo lahko izvajajo v skladu s pogoji, določenimi v aktu o razglasitvi naravne vrednote, aktu o podelitvi pravice in v skladu z določili ZON; za obdobje do ureditve razmerij po novih predpisih osebe sklenejo dodatek k aktom o podelitvi pravice, s katerim se uredi upravljanje z naravnimi vrednotami, za kar se pooblasti župana občine; v dodatku se med drugim uredi tudi namen in način izvajanja obveznosti zaračunavanja vstopnine za motorna vozila (2. člen).

Občina in družba Logarska dolina sta na podlagi odloka o začasnem upravljanju 15. 4. 2000 sklenili Aneks št. L2/01 k pogodbi št. L2/92 o upravljanju s prostorom Logarske doline (v nadaljevanju: aneks L2/01) in z njim ugotovili, da je koncesijska pogodba iz leta 1992 akt o podelitvi pravice upravljanja s prostorom Krajinskega parka Logarska dolina v skladu z določili ZON (prva točka aneksa L2/01). V skladu s tem naj bi bila konkretizirana določba 2. člena odloka o začasnem upravljanju. Aneks L2/01 v tretji točki ureja tudi pooblastila in pravice, ki jih občina za izvajanje koncesije podeljuje družbi Logarska dolina, pri čemer glede vstopnine določa, da je družba Logarska dolina pooblaščenca za zaračunavanje vstopnine v zavarovano območje. Določeno je tudi, da se vstopnina zaračunava samo za motorna vozila, ki vstopajo v zavarovano območje, ter da se podrobnejša pravila zaračunavanja, kaznovanja kršilcev in poraba prihodkov od vstopnine določijo v posebnem pravilniku, ki ga mora potrditi občina.

Minister za okolje, prostor in energijo je 14. 9. 2004 na podlagi ZON izdal Pravilnik o določitvi in varstvu naravnih vrednot³⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o določitvi naravnih vrednot), v katerem je med naravne vrednote državnega pomena uvrstil tudi Logarsko dolino³⁶. V skladu s petim odstavkom 49. člena ZON, ki določa, da akt o zavarovanju naravne vrednote iz prvega odstavka tega člena sprejme vlada ali pristojni organ lokalne skupnosti, je za izdajo akta o zavarovanju Logarske doline pristojna vlada. Do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, tovrstni akt o zavarovanju naravne vrednote Logarska dolina s strani vlade ni bil sprejet.

Aprila 2005 sta občina in družba Logarska dolina sklenili Aneks št. L2/05 k pogodbi št. L2/92 o upravljanju s prostorom Logarske doline (v nadaljevanju: aneks L2/05) in Čistopis pogodbe št. L2/92 o upravljanju s prostorom Logarske doline (v nadaljevanju: čistopis pogodbe). Predmet aneksa L2/05, ki velja do ureditve razmerij po veljavni zakonodaji, je predvsem podrobnejša ureditev pravic in obveznosti pogodbenih strank v zvezi z zaračunavanjem vstopnine za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina³⁷. Čistopis pogodbe pa upošteva vse dotedanje spremembe koncesijske pogodbe iz leta 1992.

³⁴ Uradno glasilo Zgornjesavinjskih občin, št. 2/00.

³⁵ Uradni list RS, št. 111/04, 70/06, 58/09, 93/10, 23/15.

³⁶ Priloga 1 k pravilniku o določitvi naravnih vrednot (ident. št. 406 V).

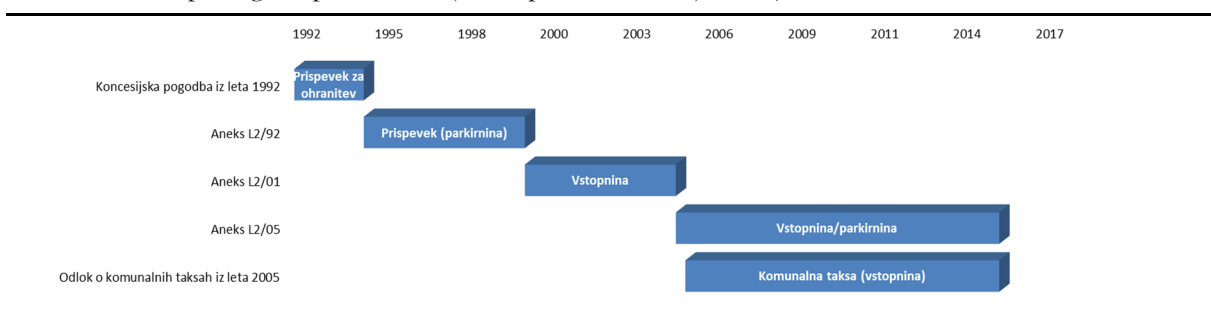
³⁷ Aneks L2/05 vstopnino poimenuje vstopnina/parkirnina.

Občina je 15. 7. 2005 vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina, ki jo je na podlagi koncesijske pogodbe iz leta 1992 in njenih sprememb ter odloka o začasnem upravljanju pobirala družba Logarska dolina, dodatno normirala v odloku o komunalnih taksah iz leta 2005. Vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina je v 1. členu uvrstila med komunalne takse, ki jih predpisuje občina, obenem pa je v nadaljnjih členih v zvezi s to dajatvijo določila značilnosti, ki niso ustrezale zakonski definiciji komunalne takse³⁸. Odlok o komunalnih taksah iz leta 2005 tako ne določa višine vstopnine za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina, prav tako pa izrecno določa, da sredstva, zbrana s pobiranjem vstopnine za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina, ne predstavljajo prihodka občinskega proračuna.

Iz navedenega izhaja, da sta v letu 2015 pravno podlago za zaračunavanje iste vstopnine za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina predstavljala tako koncesijska pogodba iz leta 1992 (na podlagi ZON in odloka o začasnem upravljanju), kot tudi odlok o komunalnih taksah iz leta 2005, pri čemer pa sta zanj uporabljala različna poimenovanja.

Na sliki 2 so predstavljene pravne podlage in poimenovanje vstopnine od podelitve pravice za njeno pobiranje, to je od 27. 8. 1992, do 31. 12. 2015.

Slika 2: Pravne podlage in poimenovanje vstopnine v obdobju od njene uvedbe do 31. 12. 2015



Viri: koncesijska pogodba iz leta 1992, aneks L2/92, aneks L2/01, aneks L2/05, odlok o komunalnih taksah iz leta 2005.

Občina je z družbo Logarska dolina 16. 8. 2010 sklenila Aneks št. L2/10 k pogodbi št. L2/92 o upravljanju s prostorom Logarske doline, katerega predmet je bila ureditev razporeditve sredstev, ki so bila zbrana z vstopnino, za sofinanciranje komunalne infrastrukture in skupnih turističnih programov za leto 2010.

Občina je družbi Logarska dolina 21. 12. 2015 poslala obvestilo o odpovedi koncesijske pogodbe z enoletnim odpovednim rokom zaradi neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti iz koncesijske pogodbe. Koncesijsko razmerje je na podlagi navedene enostranske odpovedi pogodbe prenehalo 23. 12. 2016.

1.3.3.1 Splošni podatki o vstopnini v letu 2015

Družba Logarska dolina je v poslovnih knjigah v letu 2015 izkazala 120.523 evrov prihodkov od pobrane vstopnine, kar je 84,7 odstotka vseh izkazanih čistih prihodkov od prodaje družbe Logarska dolina v letu 2015.

³⁸ Prav tako ne ustrezajo sedanji definiciji občinske takse iz ZFO-1.

V tabeli 3 je prikazana poraba prihodkov od pobrane vstopnine v letu 2015 po vrstah odhodkov.

Tabela 3: Poraba prihodkov od pobrane vstopnine v letu 2015 po vrstah odhodkov

Odhodek	Realizacija v evrih
Stroški materiala	11.893
Stroški storitev	52.012
Amortizacija	6.287
Stroški dela	28.434
Finančni odhodki	186
Nabava osnovnih sredstev	8.542
Odplačilo kredita	11.589
Davek od dobička pravnih oseb	1.580
Skupaj	120.523

Vir: konto kartice družbe Logarska dolina za leto 2015.

Družba Logarska dolina je v svojih poslovnih knjigah za leto 2015 izkazala 120.523 evrov odhodkov, katerih vir so prihodki od pobrane vstopnine. Največji delež izkazanih odhodkov, katerih vir so prihodki od pobrane vstopnine, predstavljajo stroški storitev (43,2 odstotka) in stroški dela (23,6 odstotka).

1.4 Obrazložitev revizije

V okviru preveritve pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina v letu 2015, smo preverili:

- ali je občina vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina v odloku o komunalnih taksah iz leta 2005 predpisala v skladu z veljavnimi predpisi;
- ali občina izvršuje pravice in obveznosti, ki jih ima na podlagi koncesijske pogodbe v zvezi z vstopnino;
- ali občina izvaja nadzor nad izvrševanjem koncesijske pogodbe v zvezi z vstopnino.

Preverjanje pravilnosti je temeljilo na ugotavljanju skladnosti postopkov in poslovnih dogodkov s predpisi in pogodbenimi določili. Kriterije za presojo nepravilnosti predstavljajo predpisi in pogodbeni določila, ki se nanašajo na vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina.

V okviru preveritve pravilnosti poslovanja družbe Logarska dolina v delu, ki se nanaša na vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina v letu 2015, smo preverili:

- ali družba Logarska dolina v skladu z določili koncesijske pogodbe zaračunava vstopnino;
- ali družba Logarska dolina v skladu z določili koncesijske pogodbe porablja prihodke od vstopnine;
- ali družba Logarska dolina v skladu z določili koncesijske pogodbe poroča občini o višini pobrane vstopnine in o porabi prihodkov od vstopnine.

Preverjanje pravilnosti je temeljilo na ugotavljanju skladnosti postopkov in poslovnih dogodkov s predpisi in pogodbenimi določili. Kriterije za presojo nepravilnosti predstavljajo predpisi in pogodbeni določila, ki se nanašajo na vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina . Preveritev smo opravili za vso pobrano vstopnino v letu 2015, torej 100-odstotno preveritev.

V reviziji smo preverili postopke in poslovne dogodke, ki so se začeli v letu 2015, ter tudi izvedene postopke in poslovne dogodke, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, vendar so vplivali na poslovanje občine in družbe Logarska dolina v delu, ki se nanaša na vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina v letu 2015.

2. UGOTOVITVE

V nadaljevanju predstavljamo ugotovitve o pravilnosti poslovanja občine in družbe Logarska dolina v delu, ki se nanaša na vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina v letu 2015, pri čemer uvodoma navajamo nekatera dejstva, ki so podlaga za presojo pravilnosti poslovanja občine in družbe Logarska dolina. Iz ugotovljenega dejanskega stanja, določil splošnih in posamičnih pravnih aktov, stališča pristojnega ministrstva³⁹ in pojasnil občine ter družbe Logarska dolina (povezava s točko 1.3.3 tega poročila) namreč izhaja, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija:

- pravilnik o določitvi naravnih vrednot določal, da je Logarska dolina naravna vrednota državnega pomena, vlada pa ni sprejela ustreznih aktov o zavarovanju naravnih vrednot po ZON;
- na podlagi 163. člena ZON še vedno veljal odlok o razglasitvi naravnih znamenitosti, ki ga je v letu 1986 sprejela takratna Občina Mozirje, in sicer do uveljavitve aktov o zavarovanju naravnih vrednot po ZON, ki jih izdajo pristojni državni ali lokalni organi, glede na razvrstitev naravnih vrednot na naravne vrednote državnega in lokalnega pomena po tem zakonu;
- družba Logarska dolina imela na podlagi določbe drugega odstavka 172. člena ZON, odloka o začasnem upravljanju in koncesijske pogodbe iz leta 1992 pravico do upravljanja ter zaračunavanja vstopnine za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina⁴⁰, in sicer do ureditve pravic po ZON.

2.1 Vstopnina za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina

2.1.1 Ureditev z občinskim odlokom

Družba Logarska dolina je vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina že od leta 1992 zaračunavala na podlagi koncesijske pogodbe iz leta 1992 in njenih sprememb (povezava s točko 1.3.3 tega poročila).⁴¹ Kljub temu je občina 15. 7. 2005 vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina normirala kot komunalno takso v odloku o komunalnih taksah iz leta 2005, ki je bil sprejet na podlagi ZKT, veljal pa je tudi v letu 2015. Odlok o komunalnih taksah iz leta 2005 je v zvezi z vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina določal, da:

- se komunalna taksa predpisuje za vstop in ogled (vstopnina) Krajinskega parka Logarska dolina (šesta točka 1. člena);

³⁹ Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP).

⁴⁰ Takšno stališče je MOP zavzelo v mnenju št. 35602-12/2009 z dne 13. 12. 2010, v katerem je zapisalo, da je družba Logarska dolina obdržala pravico do upravljanja, ki jo izvaja v obsegu, na način in pod pogoji, določenimi v aktu o podelitvi pravice, to je koncesijski pogodbi iz leta 1992.

⁴¹ Tudi v letu 2015 je obiskovalcem vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina zaračunavala družba Logarska dolina. Višina vstopnine je bila določena v dokumentu Plan aktivnosti 2015, ki ga je pripravila družba Logarska dolina (povezava s točko 2.1.2 tega poročila).

- je taksni zavezanec pravna ali fizična oseba, ki uporablja predmete ali storitve, za katere so uvedene komunalne takse (2. člen);
- je višina komunalne takse za posamezne taksne predmete, razen po šesti točki 1. člena tega odloka, opredeljena s številom točk v tarifi komunalnih taks, ki je sestavni del tega odloka (prvi odstavek 3. člena);
- so komunalne takse po tem odloku, razen po šesti točki 1. člena, prihodek občinskega proračuna in se namensko uporabijo za vzdrževanje javnih površin v občini (9. člen);
- komunalne takse po tem odloku, razen po šesti točki 1. člena, odmerja in pobira pristojni občinski organ (prvi odstavek 10. člena);
- vstopnino v Krajinski park Logarska dolina določata sporazumno in v skladu s koncesijsko pogodbo iz leta 1992 koncedent (občina) in koncesionar (družba Logarska dolina), podrobnejša pravila o višini in načinu pobiranja vstopnine pa so določena v posebnem pravilniku koncesionarja (drugi odstavek 10. člena).

Odlok o komunalnih taksah iz leta 2005 v obdobju, na katero se nanaša revizija:

- vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina opredeljuje kot komunalno takso;
- ne določa višine vstopnine za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina;
- določa, da vstopnina za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina ne predstavlja prihodka občinskega proračuna;
- določa, da občina ne odmerja in pobira vstopnine za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina taksnim zavezancem.

Iz navedenega izhaja, da je občina vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina, čeprav je imela pravico do pobiranja vstopnine družba Logarska dolina že na podlagi odloka o začasnem upravljanju ter koncesijske pogodbe iz leta 1992 in njenih sprememb, normirala v odloku o komunalnih taksah iz leta 2005 kot komunalno takso. Vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina je v 1. členu uvrstila med komunalne takse, ki jih predpisuje občina, obenem pa je v nadaljnjih členih v zvezi s to dajatvijo določila značilnosti, ki niso ustrezale zakonski definiciji komunalne takse. Odlok o komunalnih taksah iz leta 2005 tako ni določal višine komunalne takse za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina, prav tako pa je izrecno določal, da vstopnine za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina ne odmerja in pobira občina ter da sredstva, zbrana s pobiranjem vstopnine za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina, ne predstavljajo prihodka občinskega proračuna.

Lokalne skupnosti lahko predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon. ZFO-1 je do 14. 3. 2015 v prvem odstavku 9. člena določal, da občina lahko predpiše občinsko takso za uporabo javnih površin za prirejanje razstav in zabavnih prireditev, oglaševanje na javnih mestih, parkiranje na javnih površinah, uporabo javnega prostora za kampiranje in druge zadeve, če tako določa zakon. Občina mora občinsko takso predpisati z odlokom, s katerim predpiše vrsto in višino takse ter zavezanca za plačilo takse, pri čemer se višina takse ne sme določiti po vrednosti predmeta, dejanskem prometu ali dejanskem dohodku (drugi odstavek 9. člena ZFO-1). Tretji odstavek 9. člena ZFO-1 pa je določal, da občina ne sme zahtevati plačila občinske takse za dejavnosti iz prvega odstavka tega člena, če je to za posamezne primere z zakonom prepovedano ali je predpisan ali s pogodbo dogovorjen drug način plačila. Prvi in tretji odstavek 9. člena ZFO-1 sta bila spremenjena z Zakonom o ukrepih za uravnoteženje javnih financ občin⁴². Od 15. 3. 2015 tako prvi odstavek 9. člena določa, da občina lahko predpiše občinsko takso

⁴² Uradni list RS, št. 14/15.

za oglaševanje, prirejanje razstav in prireditvev, parkiranje in opravljanje drugih dejavnosti, ki se razlikujejo od siceršnje namenske rabe in pomenijo z občinskim odlokom opredeljeno posebno rabo javnih površin v lasti občine, nepremične in premične infrastrukture občinskih javnih služb, stavb v lasti občine in za druge zadeve, če tako določa zakon. Tretji odstavek 9. člena pa določa, da občina ne sme zahtevati plačila občinske takse za dejavnosti iz prvega odstavka 9. člena ZFO-1, če je to za posamezne primere z zakonom prepovedano ali je predpisan drug način plačila. Občina mora torej občinske takse predpisati v okviru teh zakonskih pogojev, kar pomeni, da občina za dejavnosti, ki jih zakon ne dovoljuje, občinske takse ne sme predpisati.

2.1.1.a Občina je vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina, čeprav je imela pravico do pobiranja vstopnine družba Logarska dolina, z odlokom o komunalnih taksah iz leta 2005 predpisovala kot komunalno takso, za kar ni imela pravne podlage niti v prvem odstavku 9. člena ZFO-1 niti v drugih javnofinančnih predpisih, saj gre za dejavnost, za katero zakon predpisovanja občinske dajatve ne predvideva.

2.1.2 Višina in način zaračunavanja

Drugi odstavek 10. člena odloka o komunalnih taksah iz leta 2005 določa, da vstopnino v Krajinski park Logarska dolina določata sporazumno in v skladu s koncesijsko pogodbo občina in družba Logarska dolina, pri čemer so podrobnejša pravila o višini in načinu pobiranja vstopnine določena v posebnem pravilniku koncesionarja (družbe Logarska dolina). Koncesijska pogodba, ki daje družbi Logarska dolina pravico zaračunavati vstopnino, pa je v tretji alineji 4. člena določala, da so podrobnejša pravila zaračunavanja vstopnine določena v posebnem pravilniku, ki je veljaven, če ga potrdi občina. Koncesijska pogodba je v isti alineji določala še, da morajo biti z vsako veljavno spremembo pravilnika seznanjeni prebivalci zavarovanega območja Krajinskega parka Logarska dolina.

Družba Logarska dolina je pravila zaračunavanja vstopnine opredelila v dokumentu Umiritev izletniškega motornega prometa v Krajinskem parku Logarska dolina (v nadaljevanju: pravila zaračunavanja vstopnine), ki glede načina pobiranja vstopnine med drugim določa, da:

- se vstopnina zaračunava na podlagi ZON;
- se vstopnina zaračunava lastnikom motornih vozil ob vstopu v Krajinski park Logarska dolina;
- je cena vstopnine različna za posamezne kategorije motornih vozil⁴³;
- ceno vstopnine za posamezno leto za posamezno kategorijo motornih vozil pred turistično sezono sprejme skupščina družbe Logarska dolina v predlogu letnega plana, ki ga posreduje v potrditev občini.

Nekatera pravila v zvezi z vstopnino so določena tudi v dokumentu Plan aktivnosti 2015, ki ga je skupščina družbe Logarska dolina sprejela 21. 4. 2015. Plan aktivnosti 2015 je med drugim določal predlog bruto višine vstopnine za leto 2015 po različnih kategorijah motornih vozil, in sicer 7 evrov za osebni avto, 25 evrov za avtobus, 8 evrov za kombi ter 5 evrov za motorno kolo. Določene so bile tudi cene

⁴³ Avtobus, kombi, osebni avto in motorno kolo.

letnih vstopnic, poimenovanih letne nalepke⁴⁴, ter osebe, ki so upravičene do brezplačnega vstopa⁴⁵ v Krajinski park Logarska dolina. Prav tako je bilo določeno, da vstopnina zajema možnost parkiranja na vseh parkiriščih v Krajinskem parku Logarska dolina, ogled vseh urejenih objektov naravne in kulturne dediščine ter uporabo rekreacijskih poti in prog, vključuje pa tudi informativno gradivo. Družba Logarska dolina je potrjen Plan aktivnosti 2015 občini poslala 22. 4. 2015. Občinski svet Občine Solčava (v nadaljevanju: občinski svet) je Plan aktivnosti 2015 obravnaval 1. 7. 2015 na 6. redni seji občinskega sveta in sprejel sklep, da se je z dokumentom seznanil, ni pa ga potrdil.

V tabeli 4 prikazujemo pobrano vstopnino v letu 2015 po posamezni kategoriji motornih vozil in število prodanih letnih nalepk.

Tabela 4: Pobrana vstopnina po posamezni kategoriji motornih vozil in število prodanih letnih nalepk v letu 2015

Motorno vozilo	Število	Vrednost (z DDV) v evrih
Osebni avto	16.522	115.653
Avtobus	215	5.375
Kombi	330	2.640
Motorno kolo	1.094	5.470
Avtodom	45	450
Letna nalepka	159	2.385
Skupaj	18.365	131.973

Viri: Poročilo o delu v letu 2015, dnevna poročila po mesecih v letu 2015, izdani računi, konto kartice družbe Logarska dolina za leto 2015.

Družba Logarska dolina je vstopnino v letu 2015 zaračunavala voznikom motornih vozil ob vstopu v Krajinski park Logarska dolina. Vstopnina se je razlikovala glede na kategorijo motornega vozila, in sicer je znašala 7 evrov za osebni avto, 25 evrov za avtobus, 8 evrov za kombi, 5 evrov za motorno kolo ter 10 evrov za avtodom. Poleg vstopnine je v letu 2015 obiskovalcem prodajala tudi letne nalepke. Cena letne nalepke je znašala 15 evrov oziroma 12 evrov za občane zgornjesavinjskih občin. V letu 2015 je družba Logarska dolina od pobranih vstopnin in prodanih letnih nalepk ustvarila prihodke v skupnem znesku 131.973 evrov z DDV oziroma 120.523 evrov brez DDV.

⁴⁴ Za občane sosednjih občin ter dobrodelne organizacije 15 evrov, za občane drugih občin pa 30 evrov (to je bil predlog družbe Logarska dolina, s katerim se skupščina družbe Logarska dolina ni strinjala, ampak je potrdila ceni letnih nalepk iz leta 2014, in sicer za občane sosednjih občin ter dobrodelne organizacije 12 evrov, za občane drugih občin pa 15 evrov, kar pa ni bilo ustrezno spremenjeno v dokumentu Plan aktivnosti 2015). Družbeniki družbe Logarska dolina pa za dodatne letne nalepke 5 evrov.

⁴⁵ Brezplačen vstop je predviden za občane občin, invalide, občino in pomembne poslovne partnerje. Družbeniki družbe Logarska dolina pa so upravičeni do 10 brezplačnih letnih nalepk.

2.1.2.a Družba Logarska dolina je v letu 2015 zaračunavala vstopnino voznikom po posamezni kategoriji motornih vozil (osebni avto, kombi, avtobus in motorno kolo) in obiskovalcem letne nalepke za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina v skladu s cenami in pravili, določenimi v Planu aktivnosti 2015, s katerimi se je občinski svet seznanil, vendar jih občina ni potrdila, kar je bilo v neskladju s tretjo alinejo 4. člena koncesijske pogodbe, ki je določala, da so podrobnejša pravila zaračunavanja vstopnine določena v posebnem pravilniku, ki je veljaven, če ga potrdi občina, v povezavi z drugim odstavkom 10. člena odloka o komunalnih taksah iz leta 2005, ki je določal, da vstopnino v Krajinski park Logarska dolina določata sporazumno in v skladu s koncesijsko pogodbo občina in družba Logarska dolina, pri čemer so podrobnejša pravila o višini in načinu pobiranja vstopnine določena v posebnem pravilniku koncesionarja.

2.1.2.b Poleg zaračunavanja vstopnine voznikom po posameznih kategorijah motornih vozil (osebni avto, kombi, avtobus in motorno kolo), določenih v Planu aktivnosti za 2015, je družba Logarska dolina v letu 2015 zaračunavala vstopnino tudi voznikom avtodomov. Družba Logarska dolina je voznikom avtodomov v letu 2015 zaračunavala vstopnino 10 evrov z DDV (v skupnem znesku 450 evrov z DDV oziroma 411 evrov brez DDV), ki pa ni bila določena v Planu aktivnosti 2015 niti v pravilih zaračunavanja vstopnine, kar je bilo v neskladju s tretjo alinejo 4. člena koncesijske pogodbe v povezavi z drugim odstavkom 10. člena odloka o komunalnih taksah iz leta 2005.

Izpostavljamo, da pravila zaračunavanja vstopnine niso določala, kako skupščina družbe Logarska dolina določi višino vstopnine za posamezno kategorijo motornih vozil oziroma višino cene letnih nalepk za posamezne obiskovalce, niti ni bila določena obveznost obrazložitve predloga višine vstopnine. Menimo, da družba Logarska dolina s takšnim načinom določanja cene ne zagotavlja transparentnosti poslovanja. Obveznost družbe Logarska dolina, da bi pripravila stroškovno oceno, ki bi bila podlaga za določitev višine vstopnine, izhaja tudi iz 149. člena ZON, ki določa, da je vstopnina namenjena povrnitvi stroškov za ureditev naravne vrednote, zavarovanega območja ali njegovega dela za ogledovanje in obiskovanje.

2.2 Prihodki od vstopnine

2.2.1 Načrtovanje porabe predvidenih prihodkov od vstopnine

Družba Logarska dolina mora na podlagi sedme alineje 4. člena koncesijske pogodbe do 15. 2. tekočega leta pripraviti predlog razporeditve sredstev, ki jih bo predvidoma zbrala z vstopnino v tekočem letu, do 15. 3. tekočega leta pa pripraviti letni program dejavnosti, ki se bodo financirale s sredstvi pobrane vstopnine (četrta alineja 5. člena koncesijske pogodbe). Družba Logarska dolina po določitvi koncesijske pogodbe sama razporedi polovico prihodkov od vstopnine, drugo polovico prihodkov od vstopnine pa mora razporediti sporazumno z občino (šesta alineja 4. člena koncesijske pogodbe). Občina ima torej pravico in dolžnost, da se z družbo Logarska dolina dogovori, za katere namene se bo porabila polovica prihodkov od vstopnine, preostale prihodke od vstopnine pa lahko v okviru določil koncesijske pogodbe razporedi družba Logarska dolina. Koncesijska pogodba v osmi alineji 4. člena določa, da usklajen predlog razporeditve predvidenih prihodkov od vstopnine potrdi občinski svet, pri čemer ni navedeno, do kdaj je treba navedeni predlog uskladiti in predložiti občinskemu svetu ter kakšne so posledice, če do uskladitve predloga ne pride ali ga občinski svet ne potrdi.

Plan aktivnosti 2015, ki ga je skupščina družbe Logarska dolina sprejela 21. 4. 2015, vsebuje tudi predvidene aktivnosti urejanja in vzdrževanja Krajinskega parka Logarska dolina⁴⁶ ter turističnega informacijskega centra, promocije Krajinskega parka Logarska dolina⁴⁷ ter druge aktivnosti za leto 2015⁴⁸, pri čemer naj bi družba Logarska dolina sredstva, pridobljena z vstopnino, porabila za:

- delovanje nadzorno-informacijske službe;
- urejanje komunalne in turistične infrastrukture;
- varovanje naravne in kulturne dediščine;
- organiziranost podjetja in izobraževanje za pogodbeno varstvo;
- pripravo in izvedbo projektov trajnostnega razvoja;
- odškodnine in najemnine za opravljanje dejavnosti;
- sodelovanje z zavodi, institucijami doma in v tujini, ki se ukvarjajo s trajnostnim razvojem, ter
- sofinanciranje programov Evropske unije in regionalnega razvoja.

Plan aktivnosti 2015 vsebuje tudi prikaz predvidenih prihodkov in odhodkov družbe Logarska dolina v letu 2015. Odhodki so predstavljeni po dejavnostih, ki jih je nameravala družba Logarska dolina opravljati v letu 2015, pri čemer je pri vsaki dejavnosti naveden predviden znesek in odstotek vstopnine, s katerim naj bi se ta financirala. Družba Logarska dolina je navedla, da ta prikaz predvidenih prihodkov in odhodkov predstavlja predlog razporeditve prihodkov od vstopnine.

Družba Logarska dolina je 22. 4. 2015 poslala občini potrjen Plan aktivnosti 2015, občinski svet pa ga je obravnaval 1. 7. 2015 in sprejel sklep, da se je z dokumentom seznanil, vendar ga ni potrdil. Občina ni predložila dokumentov, iz katerih bi izhajalo, da se je o predlogu razporeditve predvidenih prihodkov od vstopnine usklajevala ali podala drugačen predlog razporeditve sredstev, ki naj bi se predvidoma zbrala z vstopnino. Občina je navedla, da v letu 2015 občinski svet ni potrdil predloga razporeditve predvidenih prihodkov od vstopnine, ker je ta predvideval porabo prihodkov od vstopnine za namen (odplačilo obveznosti družbe), ki ga koncesijska pogodba ni predvidevala. Družba Logarska dolina je navedla, da od občine ni prejela pisnih pripomb na predlog razdelitve prihodkov od vstopnine iz Plana aktivnosti 2015 in je zato pri porabi prihodkov od vstopnine v letu 2015 ravnala v skladu z njim.

2.2.1.a Občina se z družbo Logarska dolina ni dogovorila o porabi polovice prihodkov od vstopnine ter se ni usklajevala o predlogu razporeditve predvidenih celotnih prihodkov od vstopnine, ki ga je pripravila družba Logarska dolina, občinski svet občine pa ga tudi ni potrdil. Navedeno je bilo v neskladju s šesto alinejo 4. člena koncesijske pogodbe ter z osmo alinejo 4. člena koncesijske pogodbe.

2.2.1.b Družba Logarska dolina je Plan aktivnosti 2015, ki vsebuje predlog razporeditve prihodkov od vstopnine, in letni program dejavnosti, ki se bodo financirale s prihodki od vstopnine, pripravila 21. 4. 2015, kar je bilo v neskladju s sedmo alinejo 4. člena koncesijske pogodbe in četrto alinejo 5. člena koncesijske pogodbe.

⁴⁶ Na primer: dnevno pobiranje smeti in izvajanje nadzora, popravilo poti po Krajinskem parku Logarska dolina, vzdrževanje čistilne naprave, priprava materiala za obnovitev ograj, izdelava in postavitve kozolcev, postavitve nadstreška za teptalca snega, izgradnja javnih stranišč, košnja trave ob določenih nepremičninah in lokalni cesti.

⁴⁷ Na primer: izdelava tiskovin, spletnih medijev, udeležba na domačih in mednarodnih sejnih, organizacija študijskih obiskov.

⁴⁸ Na primer: izvedba izobraževanj, servis vlečnic, določitev upravljavca smučišča, ureditev prog za tek na smučeh, sankališča in drsališča, organizacija prireditev.

2.2.2 Poraba prihodkov od vstopnine

Koncesijska pogodba v peti alineji 4. člena določa, da se prihodki od vstopnine porabljajo namensko, in sicer za:

- varovanje in urejanje območja krajinskega parka, naravnih spomenikov, naravnih vrednot in kulturne dediščine na območju Solčavskega;
- pripravo in izvajanje programov trajnostnega razvoja Solčavskega;
- implementacijo ekološko perspektivnih projektov;
- zaščito in nadgradnjo statusa parka;
- kompenzacije lastnikom nepremičnin, kjer se nahaja naravna vrednota (odkup, najem, odškodnina), ko je naravna vrednota ogrožena, lastnik pa nima interesa;
- vzdrževanje, gradnjo in urejanje turistične infrastrukture znotraj zavarovanih območij;
- delovanje nadzorno-informacijske službe.

Družba Logarska dolina je namene, za katere je porabila prihodke od vstopnine v letu 2015, opisno predstavila v Poročilu o delu v letu 2015. Naveden je seznam dejavnosti, ki jih je družba Logarska dolina financirala s prihodki od vstopnine, pri čemer gre za splošne opise, ki večinoma sledijo navedbam iz Plana aktivnosti 2015, pri posamezni dejavnosti⁴⁹ pa ni razviden znesek ali delež prihodkov od vstopnine, ki je bil zanjo namenjen. V Poročilu o delu v letu 2015 so navedene in na kratko opisane tudi aktivnosti, ki jih je družba Logarska dolina izvedla v zvezi z izpolnjevanjem obveznosti iz koncesijske pogodbe, pri čemer prav tako ni navedena višina sredstev (in njihov vir), ki jih je družba Logarska dolina porabila za izvajanje posamezne aktivnosti. Iz opisa aktivnosti izhaja, da je družba Logarska dolina v letu 2015 poleg izvajanja nadzorno-informacijske službe izvajala predvsem dela za urejanje komunalne in turistične infrastrukture na območju Krajinskega parka Logarska dolina. Družba Logarska dolina je v letu 2015 poleg vzdrževalnih del, čiščenja in označevanja poti po Krajinskem parku Logarska dolina⁵⁰ izvedla še čiščenje čistilne naprave, zagotavljala odvoz odpadkov, uredila zajetje in rezervoar za vodovod, zagotavljala košnjo trave, nabavila rabljen snežni teptalec, pri čemer pa žičniške dejavnosti zaradi slabih vremenskih razmer ni opravljala. Družba Logarska dolina ni predložila nobenega dokumenta, iz katerega bi bil razviden znesek porabljenih sredstev za posamezne izvedene dejavnosti v letu 2015, katerih vir so prihodki od vstopnine.

Družba Logarska dolina je v poslovnih knjigah za leto 2015 izkazala 120.523 evrov odhodkov, katerih vir so prihodki od pobrane vstopnine (povezava s točko 1.3.3.1 tega poročila).

⁴⁹ Delovanje nadzorno-informacijske službe, urejanje komunalne in turistične infrastrukture, varovanje naravne in kulturne dediščine, organiziranost podjetja in izobraževanje za pogodbeno varstvo, financiranje projekta Brezmejna doživetja narave, odškodnine in najemnine za opravljanje koncesijske dejavnosti, sodelovanje z zavodi, ustanovami, posamezniki, ki se ukvarjajo s trajnostnim razvojem.

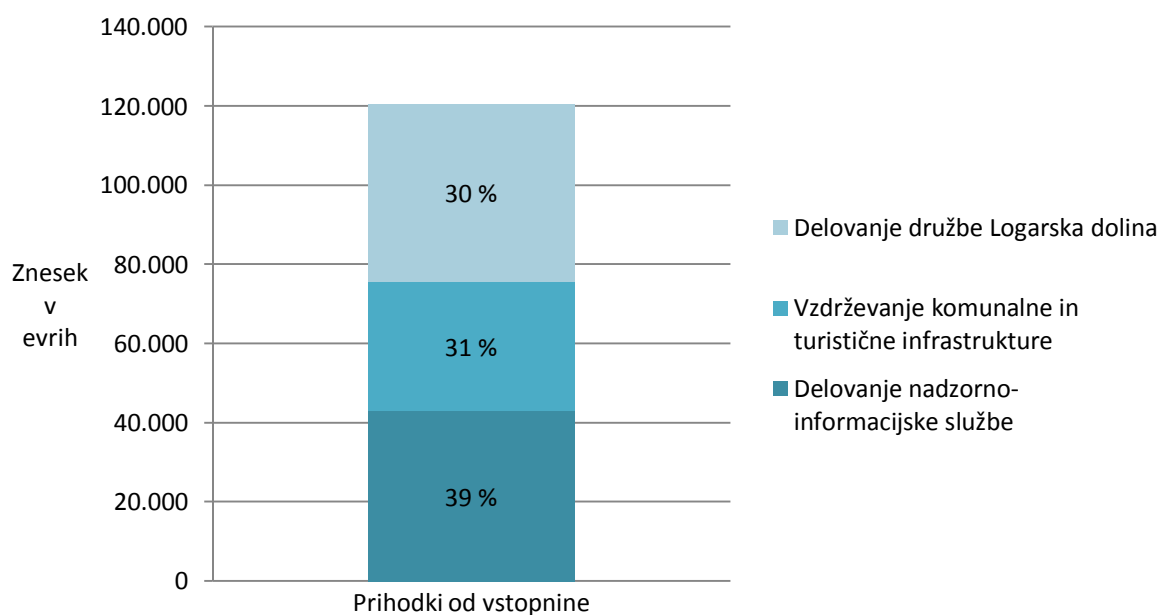
⁵⁰ Ta dela so podrobneje opredeljena kot čiščenje poti pred poletno sezono, učvrstitev in popravilo oznak, pometanje glavne ceste in popravilo poti po močnih nalivih, postavitve dveh tabel ter čiščenje odpadnih materialov na parkirišču pod slapom, zamenjava dela ograj, postavitve miz in klopi, urejanje okolice nepremičnin, manjša popravila na cestišču mostu ter parkiriščih, urejanje prometa ter izvajanje nadzora nad nedovoljenim parkiranjem.

Prihodki od pobrane vstopnine v letu 2015 v skupnem znesku 120.523 evrov so bili porabljeni za:

- vzdrževanje komunalne in turistične infrastrukture ter urejanje območja parka (popravilo ograj, mostičkov, oznak, izdelava novih ograj, klopi, mostu, odvoz smeti, nakup in najem WC kontejnerjev, izgradnja zasneževalnega sistema za pripravo snega za tekaško progo in sankališče, nakup teptalca snega) v skupnem znesku 36.904 evre;
- delovanje nadzorno-informacijske službe (izdelava prospektov, vstopnic, katalogov, predstavitve na sejnih, urejanje elektronskih medijev, plačilo študentom za pobiranje vstopnine, plača zaposlenega v družbi Logarska dolina, ki je poleg opravljanja nadzorniške funkcije⁵¹ opravljal še vzdrževalna dela v parku in dela v informacijskem centru) v skupnem znesku 47.574 evrov;
- delovanje družbe Logarska dolina (stroški dela, plačilo računovodskega servisa, plačilo sejin, stroški reprezentance, najemnine poslovnih prostorov, nabava pisarniške opreme, materiala ter osnovnih sredstev, plačilo davka na dobiček ter odplačilo dela kredita) v skupnem znesku 36.045 evrov.

Porabo prihodkov od pobrane vstopnine v letu 2015 prikazujemo na sliki 3.

Slika 3: Poraba prihodkov od pobrane vstopnine v letu 2015



Viri: Poročilo o delu v letu 2015, konto kartice družbe Logarska dolina za leto 2015 in podatki družbe Logarska dolina.

Družba Logarska dolina je navedla, da je poleg aktivnosti, predstavljenih na sliki 3, izvajala tudi program trajnostnega razvoja parka (izvedba delavnic s Pedagoško fakulteto v Ljubljani in Fakulteto za gostinstvo in turizem Maribor), z občino usklajevala stališča o viziji razvoja Krajinskega parka Logarska dolina

⁵¹ Kot nadzornik krajinskega parka je skrbel, da so obiskovalci parkirali vozila na parkiriščih, da niso prirejali piknikov in kurili ognja v parkih, da obiskovalci niso parkirali in prenočevali v parku, da se niso vozili z motornimi vozili izven prometnic, da so bili pobiralci vstopnine organizirani in so pravilno delali, sodeloval je pri izobraževanju pobiralcev vstopnine, pregledoval stanje infrastrukture in čistočo v parku in o vsem tem poročal direktorju družbe Logarska dolina.

(sodelovanje z MOP in Zavodom Republike Slovenije za varstvo narave), si prizadevala za zaščito in nadgradnjo statusa parka (sodelovanje z MOP in občino) in za razvoj blagovne znamke parka (priprava osnutka Odloka o Krajinskem parku Logarska dolina, koncesijske pogodbe in načrta upravljanja Krajinskega parka Logarska dolina).

V tabeli 5 predstavljamo primerjavo med določili koncesijske pogodbe o namenski porabi prihodkov od vstopnine, opredelitvi namenske porabe prihodkov od vstopnine v Planu aktivnosti 2015 in Poročilu o delu v letu 2015 ter dejansko porabo vstopnine po namenih v letu 2015.

Tabela 5: Določila glede namenske porabe prihodkov od vstopnine v koncesijski pogodbi, opredelitev namenske porabe prihodkov od vstopnine v Planu aktivnosti 2015 ter Poročilu o delu v letu 2015 ter dejanska poraba vstopnine po namenih v letu 2015

Nameni	Koncesijska pogodba	Plan aktivnosti 2015 ter Poročilo o delu v letu 2015	Dejanska poraba po namenih v letu 2015
Varovanje in urejanje območja krajinskega parka, naravnih spomenikov, naravnih vrednot in kulturne dediščine na območju Solčavskega	✓	✓	✓
Priprava in izvajanje programov trajnostnega razvoja Solčavskega	✓	✓	✗
Implementacija ekološko perspektivnih projektov	✓	✗	✗
Zaščita in nadgradnja statusa parka	✓	✗	✗
Kompenzacije lastnikom nepremičnin, kjer se nahaja naravna vrednota (odkup, najem, odškodnina), ko je naravna vrednota ogrožena, lastnik pa nima interesa	✓	✓	✗
Vzdrževanje, gradnja in urejanje turistične infrastrukture znotraj zavarovanih območij	✓	✓	✓
Delovanje nadzorno-informacijske službe	✓	✓	✓
Delovanje družbe Logarska dolina	✗	✓	✓
Financiranje projekta Brezmejna doživetja narave	✗	✓	✗

Legenda: ✓ – namen je opredeljen,

✗ – namen ni opredeljen.

Viri: koncesijska pogodba, Plan aktivnosti 2015, Poročilo o delu v letu 2015, konto kartice družbe Logarska dolina 2015, podatki družbe Logarska dolina.

Družba Logarska dolina je v letu 2015 prihodke od vstopnine porabila za namene (vzdrževanje komunalne in turistične infrastrukture, urejanje območja parka in delovanje nadzorno-informacijske službe), ki jih določa koncesijska pogodba, prav tako pa tudi za namen (delovanje družbe Logarska dolina), ki ga koncesijska pogodba ne predvideva. Družba Logarska dolina je za delovanje družbe Logarska dolina poleg stroškov dela in drugih stroškov delovanja te družbe (stroški reprezentance, najemnina poslovnih prostorov, nabava pisarniške opreme, materiala ter osnovnih sredstev, plačilo davka na dobiček) namenila skupaj 24.456 evrov. Prihodke od vstopnine pa je porabila tudi za odplačilo dela kredita v skupnem znesku 11.589 evrov, ki je bil najet v letu 2013 za pred-financiranje projekta Brezmejna doživetja narave, za katerega je prejela sredstva iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (nakup računalniške opreme, aktivnosti čezmejnega sodelovanja, adaptacija obstoječe poti za invalide pri Domu planincev in izvedba nove poti do slapa Palenk, izdelava promocijskih materialov, priprava načrta za interpretacijo naravne in kulturne dediščine Poti po Logarski, analiza razvoja planin v Kamniško-Savinjskih Alpah, prenova spletnih strani Krajinskega parka Logarska dolina, načrt urejanja prometa v parku in izobraževalne delavnice).

Družba Logarska dolina je v letu 2015 v skladu z določili koncesijske pogodbe 84.478 evrov prihodkov od vstopnine namenila za vzdrževanje, gradnjo in urejanje turistične infrastrukture v Krajinskem parku Logarska dolina, varovanje in urejanje območja Krajinskega parka Logarska dolina ter delovanje nadzorno-informacijske službe. Poleg tega pa je že v Planu aktivnosti 2015 načrtovala in v letu 2015 tudi porabila 36.045 evrov prihodkov od vstopnine za svoje delovanje, od tega 11.589 evrov za odplačilo dela kredita. Koncesijska pogodba financiranja delovanja družbe ne določa kot enega izmed namenov, za katere se lahko porabljajo prihodki od vstopnine. Vendar pa glede na to, da prihodki od vstopnine predstavljajo velik delež vseh prihodkov družbe Logarska dolina (v letu 2015 kar 85 odstotkov) in so glavni vir financiranja družbe Logarska dolina, stroški za delovanje družbe pa nujni za poslovanje družbe Logarska dolina, ocenjujemo, da bi občina in družba Logarska dolina morali v koncesijski pogodbi opredeliti tudi način financiranja stroškov, ki so potrebni za delovanje družbe Logarska dolina. Ocenjujemo, da bi morala občina z vidika nadzora nad izvajanjem koncesijske pogodbe spremljati, za kakšne namene je družba Logarska dolina porabljala prihodke od vstopnine (povezava s točko 2.3 tega poročila).

2.2.3 Poročanje o višini in porabi prihodkov od vstopnine

Koncesijska pogodba v deveti alineji 4. člena določa, da mora družba Logarska dolina do 15. 11. za tekoče leto seznanimi občino o višini prihodkov od vstopnine. Prav tako pa mora družba Logarska dolina do 15. 3. tekočega leta pripraviti letno poročilo o porabljenih prihodkih od vstopnine v preteklem letu (peta alineja 5. člena koncesijske pogodbe).

Družba Logarska dolina je navedla, da je občino o višini prihodkov od vstopnine in porabljenih prihodkov od vstopnine v letu 2015 obvestila s Poročilom o delu v letu 2015, ki ga je sprejela na skupščini družbe Logarska dolina dne 13. 5. 2016 in ga po sprejetju posredovala občini. V njem je za leto 2015 predstavljeno število obiskovalcev po različnih kategorijah motornih vozil, število prodanih in podarjenih vstopnic, znesek pobrane vstopnine, seznam dejavnosti, ki jih je družba Logarska dolina financirala s prihodki od vstopnine, ter aktivnosti, ki naj bi jih družba Logarska dolina izvedla za izpolnjevanje obveznosti iz koncesijske pogodbe, pri čemer niso navedena sredstva (in njihov vir), ki jih je družba Logarska dolina porabila za izvajanje posamezne dejavnosti in aktivnosti (povezava s točko 2.2.2 tega poročila).

2.2.3.a Družba Logarska dolina do 15. 11. 2015 ni obvestila občine o višini prihodkov od vstopnine v letu 2015, kar je bilo v neskladju z deveto alinejo 4. člena koncesijske pogodbe, ki je določala, da mora družba Logarska dolina do 15. 11. za tekoče leto informirati občino o višini prihodkov od vstopnine.

2.2.3.b Družba Logarska dolina do 15. 3. 2016 ni pripravila letnega poročila o porabljenih prihodkih od vstopnine za leto 2015, kar je bilo v neskladju s peto alinejo 5. člena koncesijske pogodbe, ki je določala, da mora družba Logarska dolina do 15. 3. tekočega leta pripraviti letno poročilo o porabljenih prihodkih od vstopnine v preteklem letu.

2.3 Nadzor nad izvajanjem koncesijske pogodbe

ZLS v 50.a členu določa, da občinska uprava opravlja nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti. Odlok o komunalnih taksah iz leta 2005 v 12. členu določa, da nadzor nad izvajanjem odloka opravlja občinska uprava in pristojna inšpekcijska služba, nadzor v zvezi s komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina pa opravlja nadzorniška služba koncesionarja. Koncesijska pogodba izrecnih določil o nadzoru občine nad družbo Logarska dolina glede izvajanja koncesijske pogodbe ne vsebuje.

Ugotovili smo, da občina (občinska uprava) v letu 2015 ni izvajala nadzora nad izpolnjevanjem obveznosti iz koncesijske pogodbe. Nadzor nad izvajanjem koncesijske pogodbe pa je izvedel Nadzorni odbor Občine Solčava (v nadaljevanju: nadzorni odbor). Iz poročila nadzornega odbora⁵² izhaja, da je družba Logarska dolina v nasprotju s koncesijsko pogodbo razporejala sredstva od vstopnine ter da ni spoštovala rokov za poročanje o izvajanju koncesijske pogodbe in s tem povezanimi sredstvi vstopnine. Poročilo nadzornega odbora je 16. 12. 2015 na 9. redni seji obravnaval občinski svet in sprejel sklep, da občina prične z aktivnostmi za prekinitev koncesijske pogodbe. Nadzorniška služba družbe Logarska dolina je v letu 2015 opravljala nadzor nad pobiranjem vstopnine v Krajinskem parku Logarska dolina in o tem poročala direktorju družbe Logarska dolina.

2.3.a Občinska uprava ni opravljala nadzora nad izvajanjem koncesijske pogodbe (pravilnost pobiranja vstopnine in namenske porabe prihodkov od vstopnine), kar je v neskladju s 50.a členom ZLS.

2.4 Aktivnosti občine po prenehanju koncesijske pogodbe

Ker družba Logarska dolina ni izpolnjevala pogodbenih obveznosti iz koncesijske pogodbe⁵³, ji je občina 21. 12. 2015 poslala obvestilo o odpovedi koncesijske pogodbe. Enoletni odpovedni rok je pričel teči s 23. 12. 2015, ko je družba Logarska dolina prejela obvestilo o odpovedi koncesijske pogodbe. Koncesijsko razmerje je prenehalo 23. 12. 2016.

⁵² Poročilo o opravljenem izrednem nadzoru o pravilnosti izvajanja Koncesijske pogodbe med Občino Solčava in Logarska dolina d. o. o. [URL: <http://www.solcava.si/files/other/news/186/9805490222Porocilo%20-%20Pravilnost%20izvajanja%20Koncesijske%20pogodbe%20med%20Obcino%20Solcava%20in%20Logarska%20dolina%20d.o.o..pdf>], 2. 7. 2018.

⁵³ Presoja utemeljenosti odpovedi koncesijske pogodbe ni bila predmet revizije (povezava s točko 1.3 tega poročila).

Pojasnilo občine

Po prenehanju pogodbenega razmerja med občino in družbo Logarska dolina je občina začasno, za leto 2017, uredila način in obliko upravljanja zavarovanega območja Krajinskega parka Logarska dolina tako, da je sprejela Odlok o dopolnitvi odloka o začasnem upravljanju z zavarovanimi območji naravnih vrednot v Občini Solčava⁵⁴, ki v 3.a členu določa, da občina uredi način in obliko upravljanja zavarovanega območja Krajinski park Logarska dolina v skladu z določbami 130. člena ZON do 31. 12. 2017, ter v 3.b členu, da v letu 2017 oziroma do ureditve v skladu s 3.a členom tega odloka z zavarovanim območjem Logarska dolina upravlja občina kot ustanovitelj neposredno prek Režijskega obrata Občine Solčava (v nadaljevanju: režijski obrat). Režijski obrat je sprejel Pravila zaračunavanja⁵⁵ ter na podlagi določil ZON in Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o komunalnih taksah v Občini Solčava⁵⁶ določil, da se za ogled naravnih in kulturnih zanimivosti v zavarovanem območju zaračunava vstopnina, ter določil ceno vstopnine za posamezne kategorije motornih vozil. Občina se bo začela dogovarjati z MOP o ureditvi upravljanja zavarovanega območja Krajinskega parka Logarska dolina.

Izpostavljamo, da kljub navedenim spremembam občinskih predpisov občina še vedno nima pravne podlage za predpisovanje občinske takse za vstop v Krajinski park Logarska dolina, saj ne gre za dejavnost, za katero bi ZFO-1 ali drugi javnofinančni predpisi lokalnim skupnostim dovoljevali predpisovanje občinske takse. Ker se pojasnilo občine ne nanaša na obdobje, na katero se nanaša revizija, zgolj izpostavljamo, da je Krajinski park Logarska dolina od leta 2004, na podlagi pravilnika o določitvi naravnih vrednot, opredeljen kot naravna vrednota državnega pomena. V skladu s petim odstavkom 49. člena ZON, ki določa, da akt o zavarovanju naravne vrednote sprejme vlada ali pristojni organ lokalne skupnosti, je za izdajo akta o zavarovanju Logarske doline pristojna vlada. ZON sicer omogoča, da izvaja ukrepe varstva naravnih vrednot državnega pomena lokalna skupnost, a le če se ena ali več lokalnih skupnosti in država dogovorijo, da ena ali več lokalnih skupnosti izvedejo ukrep varstva za naravno vrednoto državnega pomena, ki je na njihovem območju. Dogovor med državo in lokalno skupnostjo mora biti v skladu s tretjim odstavkom 46.a člena ZON sklenjen v pisni obliki. Občina takšnega dogovora ni sklenila, zato se postavlja vprašanje ustrezne pravne podlage za upravljanje naravne vrednote državnega pomena prek občinskega režijskega obrata in tudi za zaračunavanje vstopnine na podlagi določb ZON.

Ukrep občine

Občina je 12. 6. 2018 na Vlado Republike Slovenije in Ministrstvo za okolje in prostor poslala pobudo za sklenitev dogovora o varstvu naravnih vrednot državnega pomena v Krajinskem parku Logarska dolina.

⁵⁴ Uradno glasilo Zgornjesavinjskih občin, št. 3/17. Odlok je začel veljati 2. 6. 2017.

⁵⁵ Objavljena na spletni strani:

[URL: http://www.solcava.si/files/other/news/186/77672SKM_C25817060208120.pdf], 15. 5. 2018.

⁵⁶ Uradno glasilo Zgornjesavinjskih občin, št. 2/17.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Občine Solčava* in *družbe LOGARSKA DOLINA, d. o. o.* v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina v letu 2015.

3.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja Občine Solčava

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Občina Solčava pri poslovanju v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina v letu 2015, ni poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili v naslednjih primerih:

- kot komunalno takso je predpisala vstopnino za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina, za kar ni imela pravne podlage niti v Zakonu o financiranju občin niti v drugih javnofinančnih predpisih – točka 2.1.1.a;
- ni potrdila podrobnejših pravil zaračunavanja vstopnine, kar je bilo v neskladju s pogodbenimi določili v povezavi z Odlokom o komunalnih taksah v Občini Solčava – točka 2.1.2.a;
- z družbo LOGARSKA DOLINA, d. o. o. se ni dogovorila o porabi polovice prihodkov od vstopnine ter se ni usklajevala o predlogu razporeditve predvidenih celotnih prihodkov od vstopnine, ki ga je pripravila družba LOGARSKA DOLINA, d. o. o., občinski svet občine pa ga ni potrdil, kar je bilo v neskladju s pogodbenimi določili – točka 2.2.1.a;
- ni opravljala nadzora nad izvajanjem koncesijske pogodbe (pravilnost pobiranja vstopnine in namenske porabe prihodkov od vstopnine), kar je v neskladju z Zakonom o lokalni samoupravi – točka 2.3.a.

Menimo, da je bilo poslovanje Občine Solčava v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina v letu 2015, zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi in pogodbenimi določili.

3.2 Mnenje o pravilnosti poslovanja družbe LOGARSKA DOLINA, d. o. o.

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da družba LOGARSKA DOLINA, d. o. o. pri poslovanju v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina v letu 2015, ni poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili v naslednjih primerih:

- vznikom avtodomov je zaračunavala vstopnino, ki ni bila določena v Planu aktivnosti 2015 niti v aktu, ki je določal pravila o zaračunavanju vstopnine (pobrana vstopnina v skupnem znesku 450 evrov z DDV oziroma 411 evrov brez DDV), kar je bilo v neskladju s pogodbenimi določili v povezavi z Odlokom o komunalnih taksah v Občini Solčava – točka 2.1.2.b;
- Plan aktivnosti 2015, ki vsebuje predlog razporeditve prihodkov od vstopnine, in letni program dejavnosti, ki se bodo financirale s prihodki od vstopnine, je pripravila prepozno, kar je bilo v neskladju s pogodbenimi določili – točka 2.2.1.b;
- občine do 15. 11. 2015 ni obvestila o višini prihodkov od vstopnine v letu 2015, kar je bilo v neskladju s pogodbenimi določili – točka 2.2.3.a;
- do 15. 3. 2016 ni pripravila letnega poročila o porabljenih prihodkih od vstopnine za leto 2015, kar je bilo v neskladju s pogodbenimi določili – točka 2.2.3.b.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja v delu, ki se nanaša na komunalno takso za vstop in ogled Krajinskega parka Logarska dolina v letu 2015, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je družba LOGARSKA DOLINA, d. o. o. v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili.

4. PRIPOROČILO

Občini Solčava priporočamo, naj:

- večjo pozornost nameni nadzoru nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Solčava, priporočeno;
2. družbi LOGARSKA DOLINA, d. o. o. – v likvidaciji, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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