



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Ureditev upravljanja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja

2020

6 ČISTA VODA IN
SANITARNA UREDITEV



9 INDUSTRIJA, INOVACIJE
INFRASTRUKTURA



11 TRAJNOSTNA MESTA
IN SKUPNOSTI



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

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

Ureditev upravljanja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja

Številka: 320-6/2017/42

Ljubljana, 27. januarja 2020

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo poslovanje *Ministrstva za okolje in prostor* (v nadaljevanju: ministrstvo) pri ureditvi upravljanja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja v letih 2016 in 2017.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva pri ureditvi upravljanja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2017. Računsko sodišče je v reviziji preverilo tudi izvedbo izkazanih popravljalnih ukrepov, ki so bili zahtevani za odpravo neučinkovitosti na področju gospodarske javne infrastrukture varstva okolja v drugih revizijah računskega sodišča.

Poslovanje ministrstva pri ureditvi upravljanja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja ni bilo v celoti učinkovito.

Ministrstvo *ni bilo v celoti učinkovito pri pripravi, izvajanju in spremljanju uresničevanja strateških in izvedbenih dokumentov varstva okolja*. Ministrstvo ni pripravilo nacionalnega programa varstva okolja, zato je še vedno veljala Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012, ki je temeljila na podatkih iz leta 2002 in prej. Ministrstvo je pričelo s pripravo novega nacionalnega programa varstva okolja, vendar ta ni bil v celoti ustrezen, saj ni vseboval vse predpisane vsebine, niti ciljev in ukrepov upravljanja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja ter izhodiščne in načrtovane vrednosti kazalcev. Tudi operativni programi niso v celoti vsebovali vseh elementov za uresničitev strateških ciljev, predvsem kazalcev. Ministrstvo ni izvedlo vseh nalog, ki mu jih nalagajo predpisi in strateški in operativni programi. Minister ni ustanovil posebne skupine za spremljanje izvajanja nacionalnega programa varstva okolja in ni predpisal podrobnejše vsebine in načina vodenja registra okolja. Ministrstvo ni niti pripravljalo vseh predpisanih poročil, kot sta izračun povprečne vrednosti cen storitev obveznih občinskih javnih služb varstva okolja in vključitev podatkov o izvajanju operativnih programov v poročilo o okolju. Ministrstvo bi moralo zagotavljati vodenje in vzdrževanje informacijskega sistema okolja v centralni informacijski zbirki podatkov, vendar se podatki o opravljanju nalog ministrstva na področju varstva okolja vodijo v več nepovezanih zbirkah podatkov. Ministrstvo je izvedlo vse ukrepe, ki se nanašajo na poročanje izvajalcev gospodarskih javnih služb, vendar ni zagotovilo, da pridobi vse podatke in z njimi aktivno upravlja. Ukrepov, načrtovanih v operativnih programih, ki se nanašajo na ureditev okoljskih dajatev in sistemsko ureditev izvajanja gospodarskih javnih služb varstva okolja, pa ni izvedlo.

Ministrstvo *ni bilo učinkovito pri pripravi predlogov predpisov za ureditev pravnega položaja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja*. Kljub temu, da je bilo ministrstvo nosilec aktivnosti za izvedbo popravljenega ukrepa, ki se nanaša na pripravo novega Zakona o gospodarskih javnih službah, in se je k temu zavezalo tudi v odzivnih poročilih na zahtevane popravljalne ukrepe v drugih revizijah računskega sodišča, ni pripravilo navedenega predpisa. Zato ni predpisa, ki bi opredeljeval sistemsko skladna in posodobljena pravila, ki bi urejala pravni položaj gospodarske javne infrastrukture, opredeljen ni niti poseben pravni status občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja. Prav tako bi moralo ministrstvo sistemsko

urediti vzpostavitev stvarnih pravic na omrežjih gospodarske javne infrastrukture in njihovo evidentiranje, kar je pričelo z aktivnostmi pri pripravi novega predpisa, vendar je svoje dolžnosti opustilo.

Ministrstvo *ni bilo v celoti učinkovito pri ureditvi sistema financiranja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja*. Ministrstvo je ob upoštevanju evropske zakonodaje določilo roke za izpolnitev standardov opremljenosti za občinsko gospodarsko javno infrastrukturo varstva okolja, ni pa preverilo, ali občine razpolagajo z zadostnimi finančnimi sredstvi za izgradnjo te infrastrukture. Ministrstvo je bilo seznanjeno s pomanjkljivostmi občinskih odlokov o programih stavbnih zemljišč, vendar ni izvedlo nadzorov za izboljšanje navedenega stanja. Seznanjeno je bilo tudi s tveganji nenamenske porabe sredstev komunalnega prispevka, vendar ni izvedlo nobenega nadzora glede namenskosti porabe in oprostitev plačila komunalnega prispevka pri občinah, niti ni Vladi Republike Slovenije predlagalo spremembe predpisa za vzpostavitev nadzora nad občinami glede namenske porabe sredstev. Ministrstvo vodi podatke o gospodarski javni infrastrukturi v Zbirnem katastru gospodarske javne infrastrukture, ki so pomanjkljivi, vendar ni zagotovilo, da bi občine evidentirale manjkajoče podatke, niti ni problematike neevidentiranja uredilo v prepisih. Z informacijskim sistemom in pravnimi podlagami, ki občine zavezujejo k oddaji elaboratov, je ministrstvo vzpostavilo pogoje za prejem podatkov o stopnji izkoriščenosti gospodarske javne infrastrukture, ki pa je občine vedno ne upoštevajo pri obračunu amortizacije. Ministrstvo je bilo seznanjeno s problematiko amortizacijskih stopenj za občinsko gospodarsko javno infrastrukturo varstva okolja, vendar k proučitvi navedene problematike ni pristopilo. Kljub večkratnim opozorilom računskega sodišča ministrstvo v predpisih ni opredelilo, da se sredstva, zbrana iz uporabe gospodarske javne infrastrukture obveznih občinskih javnih služb varstva okolja, namensko porabijo za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v to infrastrukturo in se s tem zagotovi trajnost izvajanja gospodarskih javnih služb. Kljub temu, da se je ministrstvo zavezalo, da bo uredilo sistem okoljskih dajatev zaradi odlaganja odpadkov, tega ni storilo. Ministrstvo je občinam in izvajalcem gospodarskih javnih služb nudilo strokovno pomoč in izvedlo svoje nadzorstvene dolžnosti nad splošnimi akti občin tako, da je izvedlo 2 nadzora nad zakonitostjo izdanih aktov občin.

Računsko sodišče je od ministrstva zahtevalo predložitev *odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati popravljalne ukrepe za odpravo nesmotrnosti, in podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja. Oboje se nanaša predvsem na pripravo ustreznih dokumentov oziroma predpisov.

KAZALO

1. UVOD	9
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	9
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCA.....	12
1.3 PODROČJE REVIZIJE	14
1.3.1 Opredelitev gospodarske javne infrastrukture varstva okolja	14
1.3.2 Obvezna občinska javna služba oskrbe s pitno vodo	16
1.3.3 Obvezna občinska javna služba odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode	18
1.3.4 Obvezna občinska javna služba ravnanja z odpadki.....	20
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	22
2. UGOTOVITVE	23
2.1 PRIPRAVA, IZVAJANJE IN SPREMLJANJE URESNIČEVANJA STRATEŠKIH IN IZVEDBENIH DOKUMENTOV VARSTVA OKOLJA.....	23
2.1.1 Priprava ustreznih strateških in izvedbenih dokumentov za upravljanje občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja.....	23
2.1.1.1 Priprava strateških dokumentov za upravljanje občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja.....	25
2.1.1.2 Priprava izvedbenih dokumentov za upravljanje občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja.....	28
2.1.1.3 Usklajenost strateških in izvedbenih dokumentov	30
2.1.1.4 Povzetek ugotovitev	36
2.1.2 Izvajanje ukrepov in nalog ministrstva pri upravljanju občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja	36
2.1.2.1 Ustanovitev posebnih teles	37
2.1.2.2 Izvajanje ukrepov in nalog ministrstva.....	38
2.1.2.3 Vodenje evidenc in priprava poročil.....	43
2.1.2.4 Povzetek ugotovitev	50
2.1.3 Spremljanje uresničevanja strateških in izvedbenih dokumentov varstva okolja	52
2.1.3.1 Zbiranje in upravljanje predpisanih podatkov občin in izvajalcev gospodarskih javnih služb ...	52
2.1.3.2 Spremljanje uresničevanja ukrepov, katerih nosilci so občine in izvajalci gospodarskih javnih služb	56
2.1.3.3 Povzetek ugotovitev	60

2.2	UREDITEV PRAVNEGA POLOŽAJA OBČINSKE GOSPODARSKE JAVNE INFRASTRUKTURE VARSTVA OKOLJA	60
2.2.1	Priprava nove zakonodaje, ki naj bi urejala razmerja med državo oziroma občinami in upravljavci gospodarske javne infrastrukture varstva okolja ter posebni pravni status infrastrukture	60
2.2.1.1	Izvajanje aktivnosti ministrstva za sistemsko ureditev razmerij med državo oziroma občinami in upravljavci gospodarske javne infrastrukture varstva okolja ter določitev posebnega pravnega statusa te infrastrukture.....	62
2.2.1.2	Povzetek ugotovitev	67
2.2.2	Priprava nove zakonodaje, ki bi omogočala vzpostavitev stvarnih pravic na omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture, ki ležijo na zasebnih zemljiščih, in evidentiranje teh pravic.....	68
2.2.2.1	Izvajanje aktivnosti ministrstva pri pripravi predlogov predpisov za vzpostavitev stvarnih pravic na omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture, ki ležijo na zasebnih zemljiščih, in evidentiranje teh pravic.....	71
2.2.2.2	Povzetek ugotovitev	73
2.3	UREDITEV SISTEMA FINANCIRANJA OBČINSKE GOSPODARSKE JAVNE INFRASTRUKTURE VARSTVA OKOLJA	74
2.3.1	Financiranje s sredstvi evropske kohezijske politike.....	77
2.3.1.1	Usklajenost Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 z operativnimi programi varstva okolja	77
2.3.1.2	Stanje in potrebe občin ter financiranje investicij v občinsko gospodarsko javno infrastrukturo varstva okolja	79
2.3.1.3	Povzetek ugotovitev	84
2.3.2	Financiranje s komunalnim prispevkom	85
2.3.2.1	Podlage za odmero komunalnega prispevka	86
2.3.2.2	Namenskost porabe sredstev komunalnega prispevka	89
2.3.2.3	Oprostitve plačila komunalnega prispevka	92
2.3.2.4	Povzetek ugotovitev	96
2.3.3	Financiranje z najemnino za uporabo gospodarske javne infrastrukture	97
2.3.3.1	Evidentiranje v katastru gospodarske javne infrastrukture	99
2.3.3.2	Obračunavanje najemnine.....	105
2.3.3.3	Namenska raba sredstev najemnine.....	108
2.3.3.4	Povzetek ugotovitev	111
2.3.4	Financiranje z okoljskimi dajatvami.....	112
2.3.4.1	Obračun okoljskih dajatev.....	113
2.3.4.2	Namenskost porabe sredstev okoljskih dajatev	117
2.3.4.3	Povzetek ugotovitev	120
2.3.5	Nadzor nad izdanimi akti občin in nudenje strokovne pomoči organom občin.....	120
2.3.5.1	Nadzor nad izdanimi akti občin	120
2.3.5.2	Nadzor nad izvajanjem obveznih gospodarskih javnih služb varstva okolja	121

2.3.5.3	Nudenje strokovne pomoči organom občin	122
2.3.5.4	Povzetek ugotovitev	124
3.	MNENJE	125
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	131
5.	PRIPOROČILA	133
6.	PRILOGA	135

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti poslovanja Ministrstva za okolje in prostor pri ureditvi upravljanja gospodarske javne infrastrukture obveznih občinskih javnih služb¹ varstva okolja (v nadaljevanju: občinska GJI varstva okolja) v letih 2016 in 2017 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču² (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 23. 1. 2018.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti ministrstva pri ureditvi upravljanja občinske GJI varstva okolja v letih 2016 in 2017.

Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵, tako da smo pridobili zadostna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je poslovanje ministrstva v delu, ki se nanaša na ureditev upravljanja⁶ občinske GJI varstva okolja v letih 2016 in 2017.

Občinska GJI varstva okolja je infrastruktura, potrebna za izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja. Obvezne občinske GJS varstva okolja⁷ so:

- oskrba s pitno vodo,
- odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,

¹ Javna služba in gospodarska javna služba (v nadaljevanju: GJS) sta v tem poročilu sopomenki. Prav tako sta sopomenki javna infrastruktura in gospodarska javna infrastruktura. V revizijskem poročilu uporabljamo oba izraza predvsem zaradi uporabe obeh izrazov v predpisih.

² Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

³ Uradni list RS, št. 91/01.

⁴ Št. 320-6/2017/7.

⁵ Uradni list RS, št. 43/13.

⁶ V skladu s 3. členom Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZSPDSLS; Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 50/14, 76/15) upravljanje stvarnega premoženja pomeni zlasti skrb za pravno in dejansko urejenost; investicijsko vzdrževanje; pripravo, organiziranje in vodenje investicij v vseh fazah investicijskega procesa; oddajanje v najem; obremenjevanje s stvarnimi pravicami; dajanje stvarnega premoženja v uporabo in podobno. 10. 3. 2018 je pričel veljati nov Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZSPDSLS-1; Uradni list RS, št. 11/18, 79/18), ki pomena izraza ni bistveno spremenil.

⁷ 149. člen Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju: ZVO-1; Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 42/16).

- zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov (za potrebe revizije smo za službe s področja ravnanja z odpadki uporabili skupen izraz ravnanje z odpadki) in
- urejanje in čiščenje javnih površin.

Objekti in naprave, potrebni za izvajanje navedenih javnih služb, so infrastruktura lokalnega pomena. Med GJS varstva okolja sodi tudi čiščenje javnih površin, ki ga v reviziji nismo obravnavali, ker se za izvajanje dejavnosti ne uporabljajo objekti in naprave, ki so občinska GJI varstva okolja.

V reviziji smo obravnavali poslovanje ministrstva v delu, ki se nanaša na:

- pripravo, izvajanje in spremljanje uresničevanja strateških in izvedbenih dokumentov občinske GJI varstva okolja;
- ureditev pravnega položaja občinske GJI varstva okolja;
- ureditev sistema financiranja gradnje, obnove in vzdrževanja občinske GJI varstva okolja.

V reviziji smo obravnavali tudi izvedbo izkazanih popravljalnih ukrepov, ki so bili zahtevani za odpravo neučinkovitosti pri poslovanju Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) v reviziji o ureditvi razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS⁸ (v nadaljevanju: ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS). Preverili smo, ali je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedlo načrtovane aktivnosti, izkazane v porevizijskem postopku⁹, katerih nosilec¹⁰ je bilo. Prav tako smo preverili, ali je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedlo načrtovane aktivnosti, povezane z ureditvijo upravljanja občinske GJI varstva okolja, izkazane v porevizijskih postopkih¹¹, ki so se nanašali na revizijo o ravnanju s komunalnimi odpadki in revizijo o urejanju oskrbe s pitno vodo v Pomurju. Preverili smo tudi izvedbo načrtovanih aktivnosti, izkazanih v porevizijskem postopku¹², ki so se nanašale na revizijo o oblikovanju, določanju in nadziranju cen obveznih občinskih GJS varstva okolja¹³, ki pa jih je ministrstvo izvedlo po obdobju, na katero se nanaša revizija, zato njihova izvedba ni vplivala na izrek mnenja, ampak zgolj na oblikovanje popravljalnih ukrepov.

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva pri ureditvi upravljanja občinske GJI varstva okolja v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2017.

Oceno učinkovitosti poslovanja ministrstva pri ureditvi upravljanja občinske GJI varstva okolja smo oblikovali na podlagi odgovora na glavno revizijsko vprašanje, *ali je bilo ministrstvo učinkovito pri ureditvi upravljanja občinske GJI varstva okolja*.

⁸ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/110/Infrastruktura_SP09.pdf], 7. 1. 2020.

⁹ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/111/Infrastruktura_SP09_porev.pdf], 7. 1. 2020.

¹⁰ V odzivnem poročilu na revizijsko poročilo o ureditvi razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS (v nadaljevanju: odzivno poročilo iz leta 2011) je vlada kot enega izmed nosilcev za izvedbo popravljanih ukrepov določila ministrstvo. Več o tem v točki 2.2.1.1.1 tega poročila.

¹¹ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/92/KomOdpadki_porev.pdf, http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1200/PomVodovod_SP05-14_porev.pdf], 7. 1. 2020.

¹² [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2018/CeneGJS_porev/CeneGJS_SP08-12_porev.pdf], 7. 1. 2020.

¹³ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1064/CeneGJS_SP08-12.pdf], 7. 1. 2020.

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja revizijska podvprašanja:

- ali je bilo ministrstvo učinkovito pri pripravi, izvajanju in spremljanju uresničevanja strateških in izvedbenih dokumentov varstva okolja;
- ali je bilo ministrstvo učinkovito pri pripravi predlogov predpisov za ureditev pravnega položaja občinske GJI varstva okolja;
- ali je bilo ministrstvo učinkovito pri ureditvi sistema financiranja občinske GJI varstva okolja.

Poslovanje ministrstva je učinkovito, če je ministrstvo v pretežnem delu:

- zagotovilo ustrezne strateške in izvedbene dokumente za učinkovito upravljanje občinske GJI varstva okolja, in sicer:
 - pripravilo ustrezne dolgoročne dokumente razvojnega načrtovanja in izvedbene dokumente, ki vsebujejo usmeritve za upravljanje občinske GJI varstva okolja;
 - izvajalo naloge, za katere je bilo pristojno, ter vodilo vse predpisane evidence in registre in pripravljalo predpisana poročila v določenih vsebinskih in časovnih okvirih ter javno objavilo predpisane vsebine;
 - zbiralo predpisane dokumente o izvajanju obveznih občinskih GJS varstva okolja, ugotavljalo uresničevanje načrtovanih ukrepov in z zbranimi podatki aktivno upravljalo;
- zagotovilo ustrezne pravne podlage za ureditev pravnega položaja občinske GJI varstva okolja na način, da je pripravilo in predlagalo vladi posodobljene ter sistemsko skladne predpise, ki zagotavljajo:
 - ureditev razmerij med državo oziroma lokalnimi skupnostmi in upravljavci GJI varstva okolja ter vzpostavitev posebnega pravnega statusa na tej infrastrukturi;
 - vzpostavitev stvarnih pravic na omrežjih in objektih GJI, ki se nahajajo na zasebnih zemljiščih, in vpis teh pravic v javne evidence, ki so medsebojno povezljive;
- zagotovilo ustrezne pravne podlage za investiranje občin v GJI za izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja in vzpostavilo ustrezne nadzorne mehanizme za porabo zbranih sredstev za investicije, to je:
 - usmerjalo sredstva evropske kohezijske politike na projekte v skladu s cilji iz operativnih programov (na primer pri gradnji sistemov za odvajanje in čiščenje odpadnih voda pod in več kot 2.000 PE¹⁴),
 - v predpisih ustrezno in zadostno opredelilo oprostitvev plačila komunalnega prispevka, spremljalo in ukrepalo v primerih, kadar občine z odlokom niso opredelile komunalnega prispevka kot namenskega vira financiranja gradnje komunalne opreme¹⁵, kadar občine z odloki niso opredelile oprostitvev plačila komunalnega prispevka v skladu s predpisi in kadar občine sredstev komunalnega prispevka niso porabljale namensko;
 - pristopilo k izvedbi popravljalnega ukrepa, s katerim bi se v predpisih opredelilo, da se sredstva, zbrana iz uporabe GJI (najemnina), namensko porabijo za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v komunalno opremo;

¹⁴ Populacijski ekvivalent (v nadaljevanju: PE) je v skladu z Uredbo o emisiji snovi in toplote pri odvajanju odpadnih voda v vode in javno kanalizacijo (Uradni list RS, št. 64/12, 64/14, 98/15) enota za obremenjevanje vode, izražena z biokemijsko potrebo po kisiku (BPK(5)). 1 PE je enak 60 g BPK(5) na dan.

¹⁵ Zakon o prostorskem načrtovanju (v nadaljevanju: ZPNačrt; Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12, 109/12) je v 71. členu določal komunalno opremo. Od 1. 6. 2018 se uporablja Zakon o urejanju prostora (v nadaljevanju: ZUreP-2; Uradni list RS, št. 61/17), ki je v pretežnem delu razveljavil ZPNačrt in v 148. členu komunalno opremo ureja na enak način.

- spremljalo aktivnosti občin pri vodenju in vzdrževanju katastrov GJI in ukrepalo v primeru, kadar so imele občine pomanjkljive katastre GJI;
- izvedlo analizo učinkovitosti obstoječih okoljskih dajatev z vidika njihovega namena zmanjševanja obremenjevanja okolja v okviru priprave strokovnih podlag za preureditev sistema okoljskih dajatev¹⁶ in pri občinah ustrezno ukrepalo v primeru, kadar občine v odlokih niso opredelile namenskosti porabe sredstev okoljskih dajatev oziroma sredstev okoljskih dajatev niso porabljale namensko;
- izvajalo nadzor nad izdanimi akti občin in organom občin nudilo strokovno pomoč s svojega delovnega področja.

Poslovanje ministrstva je neučinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v pretežnem delu v neskladju s kriteriji za presojo smotrnosti, oziroma delno učinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v enako pomembnem delu skladno oziroma neskladno s kriteriji za presojo smotrnosti.

1.2 Predstavitev revidiranja

Ministrstvo na podlagi 38.a člena Zakona o državni upravi¹⁷ (v nadaljevanju: ZDU-1) med drugim opravlja naloge na področju varovanja okolja, ohranjanja narave, upravljanja voda, ravnanja z odpadki in učinkovite rabe virov, celovite presoje vplivov na okolje, systemskega urejanja GJS, javnih služb varstva okolja, javnih služb ohranjanja narave, javnih služb urejanja voda, opozarjanja in odprave posledic naravnih nesreč in investicij v okoljsko ter vodno infrastrukturo in naloge na področju prostorskega in urbanega razvoja, spremljanja stanja in trendov v prostoru, razvoja, spodbujanja in promocije urejanja prostora, zemljiške politike, državnega, regionalnega in občinskega prostorskega načrtovanja.

V skladu s 35. členom ZVO-1 ministrstvo v sodelovanju z drugimi ministrstvi pripravi nacionalni program varstva okolja, ki vsebuje dolgoročne cilje, usmeritve in naloge na področju varstva okolja. Za izvedbo nacionalnega programa varstva okolja in izvrševanje drugih obveznosti, ki se nanašajo na oblikovanje programov na področju varstva okolja, mora ministrstvo pripraviti operativne programe varstva okolja¹⁸.

Ministrstvo mora zaradi izvajanja nalog in postopkov po ZVO-1 voditi in vzdrževati register varstva okolja in zagotavljati vodenje in vzdrževanje informacijskega sistema okolja za opravljanje nalog države na področju varstva okolja in seznanjanje javnosti s podatki¹⁹. Ministrstvo mora v sodelovanju z drugimi ministrstvi najmanj vsako četrto leto pripraviti poročilo o okolju v Republiki Sloveniji in vsako drugo leto poročilo o okolju ali njegovih posameznih delih, ki je sestavljeno iz kazalcev stanja okolja, in vsa navedena poročila javno objaviti²⁰. 108. člen ZVO-1 določa obveznost ministrstva, da posreduje v svetovni splet določene okoljske podatke, kot so predpisi občin, ki se nanašajo na okolje in niso objavljeni v Uradnem listu RS, nacionalne in operativne programe varstva okolja, okoljska izhodišča, poročila o okolju in podobno. V skladu s 56. členom Uredbe o odpadkih²¹ ministrstvo vodi in vzdržuje informacijski sistem o ravnanju z odpadki kot del informacijskega sistema okolja v skladu z zakonom, ki ureja varstvo okolja, za

¹⁶ V okviru izvedbe izkazanega popravljalnega ukrepa pri reviziji o ravnanju s komunalnimi odpadki.

¹⁷ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16.

¹⁸ 36. člen ZVO-1.

¹⁹ 104. in 105. člen ZVO-1.

²⁰ 106. člen ZVO-1.

²¹ Uradni list RS, št. 37/15, 69/15.

zagotavljanje sledljivosti pošilk odpadkov ter spremljanje nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi. Predmet revizije je upravljanje z občinsko GJI varstva okolja, zato podatkov iz informacijskega sistema ravnanja z odpadki nismo preverili.

V okviru ministrstva sta za izvajanje nalog na področju obveznih občinskih GJS varstva okolja pristojna Direktorat za okolje in Direktorat za vode in investicije. Direktorat za vode in investicije na področju obveznih občinskih GJS varstva okolja opravlja naloge, vezane na izvajanje obveznih občinskih GJS oskrbe s pitno vodo ter odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode, in naloge s področja kohezijskih politik, kar vključuje:

- pripravo in spremljanje izvajanja operativnih programov z GJS oskrbe s pitno vodo in odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode na podlagi 36. člena ZVO-1;
- spremljanje izvajanja obveznih občinskih GJS oskrbe s pitno vodo in odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode;
- informiranje lokalnih skupnosti v zvezi z zahtevami izvajanja javnih služb;
- pripravo in izvajanje cenovne politike na področju obveznih občinskih GJS oskrbe s pitno vodo in odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode;
- naloge, vezane na področje predpisov Evropske unije (v nadaljevanju: EU), to je spremljanje priprave, prenos v nacionalno zakonodajo, izvajanje zakonodaje EU ter koordinacijo poročevalskih obveznosti Evropski komisiji, ki se nanašajo na zakonodajo v zvezi s čiščenjem komunalne odpadne vode;
- spremljanje stanja, pripravo predlogov sistemskih rešitev in pripravo podzakonskih predpisov z zadevnega področja na podlagi 149. člena ZVO-1.

Ministrstvo mora na podlagi 144. člena Ustave Republike Slovenije²² (v nadaljevanju: ustava), 64. in 69. člena ZDU-1 ter 88.a člena Zakona o lokalni samoupravi²³ (v nadaljevanju: ZLS) izvajati tudi nadzor nad izdanimi splošnimi in posamičnimi pravnimi akti in organom občin nuditi strokovno pomoč s svojega delovnega področja.

V okviru ministrstva kot organa v sestavi²⁴ delujeta na področju okolja tudi Direkcija Republike Slovenije za vode in Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: ARSO). ARSO na podlagi tretjega odstavka 14. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev med drugim:

- opravlja upravne in strokovne naloge na področju celovitega varstva okolja in naravnih dobrin, razen nalog, ki so v pristojnosti Direkcije Republike Slovenije za vode;
- opravlja upravne in strokovne naloge varstva zraka in tal, naloge varstva voda v skladu s predpisi o varstvu okolja in ohranjanja narave, razen nalog, ki so v pristojnosti Direkcije Republike Slovenije za vode, ter naloge presoje vplivov na okolje;
- opravlja upravne in strokovne naloge varstva pred hrupom in drugimi tveganji za okolje;
- opravlja upravne in strokovne naloge ravnanja z odpadki, razen z radioaktivnimi odpadki;
- vodi evidence s področja varstva okolja in monitoringa voda.

²² Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16.

²³ Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10, 30/18.

²⁴ 14. člen Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17, 53/17, 52/18, 84/18, 10/19).

Organ v sestavi ministrstva je tudi Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor (v nadaljevanju: inšpektorat), v okviru katerega delujeta Inšpekcija za okolje in naravo (v nadaljevanju: inšpekcija) in Gradbena, geodetska in stanovanjska inšpekcija.

Organ v sestavi ministrstva pa je tudi Geodetska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: GURS), ki opravlja naloge državne geodetske službe. Geodetska služba je v skladu s 27. členom Zakona o geodetski dejavnosti²⁵ (v nadaljevanju: ZGeoD-1) del geodetske dejavnosti, ki obsega vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje zbirk podatkov na področju referenčnih koordinatnih sistemov, evidentiranja nepremičnin, množičnega vrednotenja nepremičnin, državne meje, prostorskih enot in hišnih števil ter topografskega in kartografskega sistema. Geodetska služba je državna in lokalna. Naloge lokalne geodetske službe opravljajo občine. Na podlagi 30. člena ZGeoD-1 so za vodenje upravnih postopkov in odločanje v upravnih zadevah na prvi stopnji, za izdajanje podatkov iz zbirk geodetskih podatkov in opravljanje drugih upravnih storitev in nalog geodetske službe stvarno in krajevno pristojne vse notranje organizacijske enote geodetske uprave. V skladu s 38. členom ZGeoD-1 inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov s področja geodetske dejavnosti izvajajo geodetski inšpektorji, ki delujejo v okviru inšpektorata.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so ministrstvo vodili:

- Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor, od 18. 9. 2014 do 13. 9. 2018,
- Jure Leben, minister za okolje in prostor, od 13. 9. 2018 do 27. 3. 2019 in
- Simon Zajc, minister za okolje in prostor, od 27. 3. 2019 dalje.

1.3 Področje revizije

1.3.1 Opredelitev gospodarske javne infrastrukture varstva okolja

Zakon o gospodarskih javnih službah²⁶ (v nadaljevanju: ZGJS) neposredno ne določa GJI, določa pa v 7. členu, da vlada z uredbo oziroma občina z odlokom za posamezno GJS med drugim določi tudi vrsto in obseg objektov in naprav, potrebnih za izvajanje GJS, ki so lastnina države ali občine ter del javne lastnine, ki je javno dobro in varstvo, ki ga uživajo.

Tudi Zakon o javno-zasebnem partnerstvu²⁷ neposredno ne določa GJI, določa pa v 2. členu v okviru opredelitve javno-zasebnega partnerstva, da je to sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture in drugimi projekti, ki so v javnem interesu in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb, katerih izvajanje je v javnem interesu.

Zakon o urejanju prostora²⁸ (v nadaljevanju: ZUreP-1), ki se je uporabljal do 31. 5. 2018, je v 2. členu določal, da so GJI omrežja, neposredno namenjena izvajanju GJS s področja prometa, energetike, komunalnega gospodarstva, upravljanja z vodami in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva ali varstva okolja, kakor tudi druga omrežja in objekti v javni rabi. ZUreP-2 pa v 3. členu določa, da so

²⁵ Uradni list RS, št. 77/10.

²⁶ Uradni list RS, št. 32/93.

²⁷ Uradni list RS, št. 127/06.

²⁸ Uradni list RS, št. 110/02 (8/03-popr.).

GJI objekti ali omrežja, ki so namenjeni opravljanju GJS skladno z zakonom, in objekti ali omrežja za druge namene v javnem interesu, ki so kot taki določeni z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti, kakor tudi drugi objekti in omrežja v splošni rabi. GJI je državnega ali lokalnega pomena.

ZPNačrt je v 2. členu določal, da so GJI objekti ali omrežja, ki so namenjeni opravljanju GJS skladno z zakonom, ter tista gospodarska infrastruktura, ki je kot taka določena z zakonom ali odlokom občine, kakor tudi drugi objekti in omrežja v splošni rabi. ZPNačrt je v 71. členu določal, da so komunalna oprema objekti in omrežja za izvajanje obveznih lokalnih GJS varstva okolja po predpisih, ki urejajo varstvo okolja; objekti in omrežja infrastrukture za izvajanje izbirnih lokalnih GJS po predpisih, ki urejajo energetiko, na območjih, kjer je priključitev obvezna, in objekti grajenega javnega dobra, in sicer: občinske ceste, javna parkirišča in druge javne površine. Ker je predmet revizije upravljanje z občinsko GJI varstva okolja, upravljanja s komunalno opremo, ki se nanaša na področje energetike in cest, nismo preverili.

Tudi ZVO-1 kot krovni zakon na področju varstva okolja ne opredeljuje GJI, določa pa v 149. členu, da so objekti in naprave, potrebni za izvajanje občinskih GJS varstva okolja, infrastruktura lokalnega pomena.

GJI po posameznih vrstah GJS varstva okolja je opredeljena v Pravilniku o katastrih gospodarske javne infrastrukture javnih služb varstva okolja²⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o katastrih GJI), ki določa vsebino katastrov javne infrastrukture. Pravilnik o katastrih GJI določa dejavnosti, za katere je namenjena javna infrastruktura, in določa, da območja javne infrastrukture obsegajo objekte in naprave ter funkcionalne in manipulativne površine, ki so potrebne za izvajanje teh dejavnosti. Na sliki 1 so predstavljeni katastri GJI in njihova predpisana vsebina za obvezne občinske GJS varstva okolja.

Slika 1: Vsebina katastrov GJI za obvezne občinske javne službe varstva okolja

Kataster javnega vodovoda	Kataster javne kanalizacije	Kataster javne infrastrukture lokalnega pomena za ravnanje z odpadki
- vodovodna cev, - vodohran, - vodni stolp, - vodnjak ali zajetje, - objekt in naprava za črpanje, filtriranje in zajem vode, - razbremenilnik in ponikovalnica, - jašek, - objekt in naprava za obdelavo pitne vode, - zajetje in - objekt in naprava za bogatenje ali aktivno zaščito vodonosnika	- kanalizacijska cev, - črpališče, - razbremenilnik, - komunalna ali skupna čistilna naprava, - iztok javne kanalizacije, - revizijski jašek, - zadrževalnik in - ponikovalnica padavinske vode	- zbiralnica ločenih frakcij, - zbirni center, - center za ravnanje s komunalnimi odpadki z objekti in napravami za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov in - odlagališče ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov

Vir: pravilnik o katastrih GJI.

²⁹ Uradni list RS, št. 28/11.

1.3.2 Obvezna občinska javna služba oskrbe s pitno vodo

Oskrba s pitno vodo je obvezna občinska javna služba varstva okolja, v okviru katere se izvaja oskrba stavb in gradbenih inženirskih objektov s pitno vodo iz javnega vodovoda, če se v njih zadržujejo ljudje ali se pitna voda uporablja za oskrbo živali³⁰. Izvajanje javne službe mora zagotoviti občina za območje celotne občine. Javno službo oskrbe s pitno vodo ureja Uredba o oskrbi s pitno vodo, ki določa vrste nalog, ki se izvajajo v okviru storitev obvezne občinske GJS oskrbe s pitno vodo, načine in pogoje za oskrbo s pitno vodo, standarde komunalne opremljenosti in ukrepe za opravljanje javne službe, kot so vsebina operativnega programa oskrbe s pitno vodo in obveznosti občin in izvajalcev javne službe pri opravljanju javne službe.

Uredba o oskrbi s pitno vodo v 9. členu določa standarde opremljenosti, po katerih mora biti območje poselitve s 50 ali več prebivalci s stalnim prebivališčem in gostoto poselitve, večjo od 5 prebivalcev s stalnim prebivališčem na hektar, opremljeno z javnim vodovodom. Z javnim vodovodom mora biti opremljeno tudi območje poselitve z manj kot 50 prebivalci s stalnim prebivališčem in gostoto poselitve, manjšo ali enako 5 prebivalcev s stalnim prebivališčem na hektar, razen če se na območju poselitve izvaja lastna oskrba s pitno vodo ali samooskrba objekta s pitno vodo v skladu s predpisi, ki urejajo graditev objektov, in sta hkrati izpolnjena pogoja, da se iz posameznega zasebnega vodovoda oskrbuje manj kot 50 prebivalcev s stalnim prebivališčem in da je letna povprečna zmogljivost posameznega zasebnega vodovoda manjša kot 10 m³ pitne vode na dan. 10. člen Uredbe o oskrbi s pitno vodo določa obveznost priključitve na javni vodovod in merjenje porabe. V 11. členu te uredbe pa je določeno, da izvajalec javne službe na javni vodovod ne sme priključiti stavbe ali gradbenega inženirskega objekta, za katerega odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode ni urejeno s predpisi, ki urejajo emisije snovi pri odvajanju odpadne vode in predpisi, ki urejajo odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode.

Uredba o oskrbi s pitno vodo v 19. členu ureja upravljanje javnega vodovoda, in sicer občina objekte in naprave javnega vodovoda, ki so v njeni lasti, na predpisan način prenese v upravljanje izvajalcu javne službe, razen če je sama upravljavec javnega vodovoda in javno službo izvaja v obliki režijskega obrata. Način upravljanja objektov ali naprav javnega vodovoda, ki so v solastništvu več občin, občine uredijo z medsebojno pogodbo.

Izvajalec javno službo izvaja na podlagi programa oskrbe s pitno vodo, katerega vsebino določa 25. člen Uredbe o oskrbi s pitno vodo. Izvajalec javne službe pripravi program oskrbe s pitno vodo za vsako občino posebej za obdobje 4 koledarskih let, potrdi pa ga odgovorna oseba izvajalca javne službe po uskladitvi z občino. Uredba določa obveznost izvajalca, da program oskrbe s pitno vodo najpozneje do 31. 12. v letu pred začetkom njegove veljavnosti posreduje ministrstvu. Izvajalec javne službe mora ministrstvu do 31. 3. tekočega leta posredovati letno poročilo o izvajanju javne službe za preteklo leto, občina pa do 28. 2. poročilo o standardih opremljenosti na dan 31. 12. preteklega leta. Nadzor nad izvajanjem uredbe opravlja inšpekcija, pristojna za okolje.

Cena storitve javne službe oskrbe s pitno vodo je sestavljena iz omrežnine in vodarine. Omrežnina vključuje stroške amortizacije ali najema osnovnih sredstev in naprav, ki so javna infrastruktura, in druge stroške, povezane z gradnjo, obnovo in vzdrževanjem GJI. Vodarina vključuje stroške, ki jih je mogoče

³⁰ 3. člen Uredbe o oskrbi s pitno vodo (Uradni list RS, št. 88/12). Navedeni člen določa tudi druge pogoje, pod katerimi se oskrba s pitno vodo šteje kot javna služba oziroma primere, ko ne gre za javno službo oskrbe s pitno vodo.

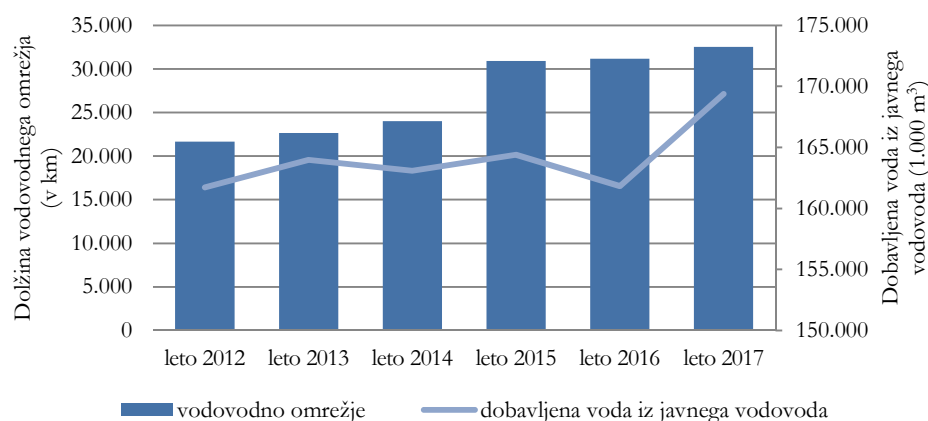
povezati z opravljanjem storitev javne službe. Metodologijo za oblikovanje cen storitev oskrbe s pitno vodo določa Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja³¹ (v nadaljevanju: uredba o metodologiji cen).

V letu 2017 je v Sloveniji obvezno občinsko GJS oskrbe s pitno vodo izvajalo 97 s strani občin izbranih izvajalcev³². Najpogostejša oblika zagotavljanja javne službe so javna podjetja, sledijo režijski obrati in podelitev koncesije.

Podatki o oskrbi s pitno vodo iz javnih vodovodov oziroma opremljenosti z javnimi vodovodi v Sloveniji se razlikujejo glede na vir podatkov. V Operativnem programu oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2016 do 2021³³ je na podlagi analize podatkov iz programov oskrbe s pitno vodo za posamezno občino za leto 2012 oziroma 2013 delež oskrbe s pitno vodo iz javnih vodovodov znašal 87,1 odstotka prebivalcev. Glede na podatke iz Zbirnega katastra gospodarske javne infrastrukture (v nadaljevanju: zbirni kataster GJI) s prilagoditvami zaradi pomanjkljivih podatkov znaša delež oskrbe s pitno vodo 86,5 odstotka vseh prebivalcev. V Sloveniji se s pitno vodo izven javnega vodovoda oskrbuje približno 10,9 odstotka prebivalcev.

V Operativnem programu oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2016 do 2021 so prikazani podatki iz zbirnega katastra GJI, po katerih je v letu 2013 dolžina javnega vodovodnega omrežja v Sloveniji znašala 21.757 km (kar ne vključuje vseh vodov zaradi nepopolnosti katastra, deloma pa vključuje tudi zasebne vode v dolžini 591 km) oziroma 22.655 km po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS). Zbirni kataster GJI vsebuje tudi podatke o materialu in starosti vodovodnih cevi, vendar so tudi ti podatki pomanjkljivi. Glede na razpoložljive podatke naj bi bilo 11.053 km vodovodnih cevi oziroma 36 odstotkov vodovodnih cevi starejših od 30 let in zato potrebnih obnove. Na sliki 2 so predstavljeni podatki o dolžini vodovodnega omrežja in količini vode, dobavljene iz javnega vodovoda v obdobju od leta 2012 do leta 2017.

Slika 2: Dolžina vodovodnega omrežja in dobavljena voda iz javnega vodovoda v obdobju od leta 2012 do leta 2017



Vir: podatki SURS.

³¹ Uradni list RS, št. 87/12, 109/12, 76/17.

³² [URL: http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/voda/oskrba_s_pitno_vodo/], 21. 11. 2017.

³³ Sklep vlade št. 35500-4/2016/5 z dne 23. 6. 2016.

Po podatkih SURS se je dolžina vodovodnega omrežja v obdobju od leta 2012 do leta 2017 povečala z 21.656 km na 32.519 km, to je za 50 odstotkov. Količina dobavljene vode iz javnega vodovoda se ni znatno spreminjala in je bila v obdobju od leta 2012 do leta 2016 v razponu med 161.731.000 m³ in 164.404.000 m³, kar pomeni manj kot 1-odstotni odmik od povprečne količine dobavljene vode, razen v letu 2017, ko je bilo dobavljene vode 169.385.000 m³, kar je predstavljalo skoraj 5-odstotno povečanje glede na leto 2016.

1.3.3 Obvezna občinska javna služba odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode

Odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode je obvezna občinska GJS varstva okolja, ki jo ureja Uredba o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode³⁴. Ta v 15. členu določa, katere storitve se izvajajo v okviru javne službe, in sicer se izvajajo storitve odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode, ki se odvaja v javno kanalizacijo, in dodatna obdelava komunalne odpadne vode; redno vzdrževanje javne kanalizacije; prevzem in odvoz blata iz malih komunalnih čistilnih naprav; obdelava blata; pregledovanje malih čistilnih naprav z zmogljivostjo, manjšo od 50 PE; odvajanje in čiščenje padavinske odpadne vode, ki se odvaja v kanalizacijo iz javnih površin, streh in zasebnih utrjenih površin ob določenih pogojih; obveščanje uporabnikov javne službe, izdelava programa izvajanja javne službe; vodenje evidenc javne službe; poročanje o izvajanju javne službe in priključevanje novih uporabnikov javne službe. Uredba določa tudi oskrbovalne standarde in tehnične, vzdrževalne, organizacijske ter druge ukrepe in normative za izvajanje javne službe.

Izvajalec javne službe le to izvaja na podlagi programa izvajanja javne službe, katerega vsebino določa 26. člen Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode. Izvajalec javne službe pripravi program za obdobje 4 koledarskih let, potrđita pa ga odgovorna oseba izvajalca javne službe in občina. Uredba določa obveznost izvajalca, da program najpozneje do 31. 12. v letu pred začetkom njegove veljavnosti posreduje ministrstvu. Izvajalec javne službe mora program javno objaviti na svoji spletni strani in uporabnikom javne službe omogočiti vpogled v tiskani izvod na sedežu izvajalca javne službe. Izvajalec javne službe mora ministrstvu do 31. 3. tekočega leta posredovati letno poročilo o izvajanju javne službe za preteklo leto, občina pa do 28. 2. poročilo o standardih opremljenosti na dan 31. 12. preteklega leta. Nadzor nad izvajanjem uredbe opravlja inšpekcija, pristojna za varstvo okolja.

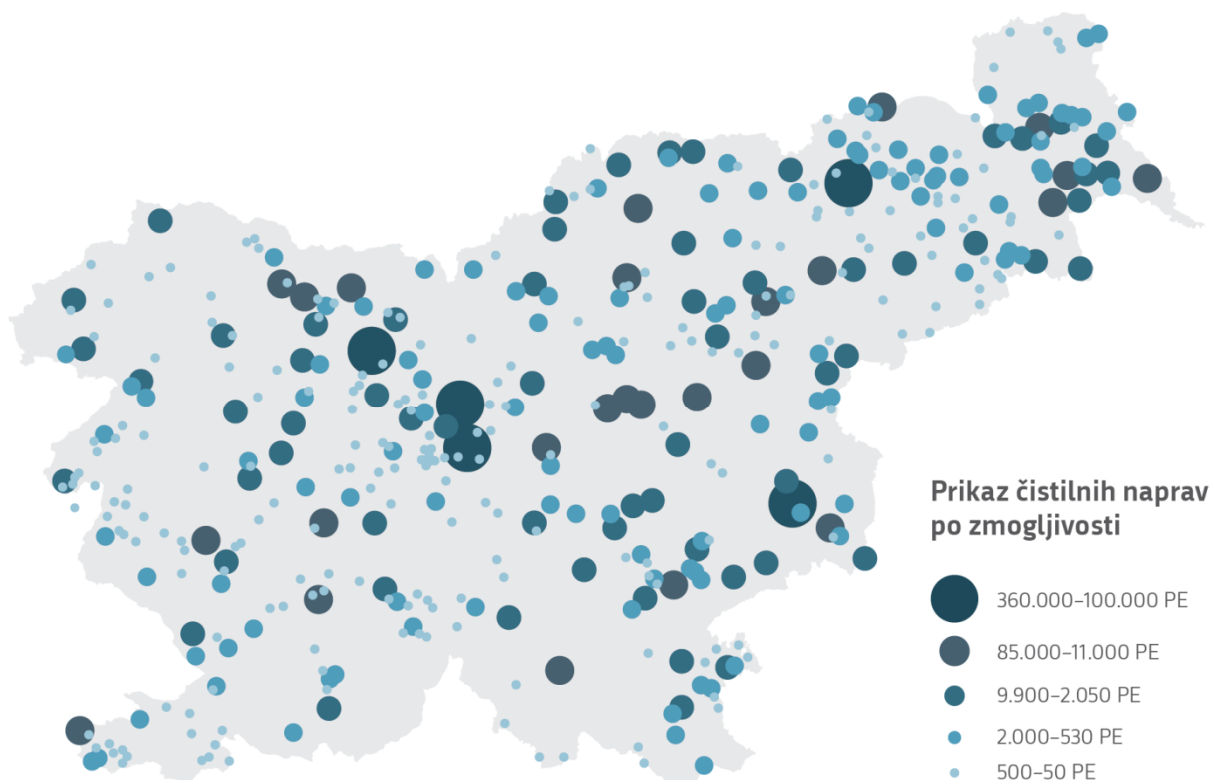
Države članice morajo v skladu z zahtevami Direktive Sveta z dne 21. maja 1991 o čiščenju komunalne odpadne vode (91/271/EGS)³⁵ (v nadaljevanju: direktiva 91/271/EGS) zagotoviti kanalizacijske sisteme za komunalno odpadno vodo in ustrezno čiščenje te vode pred izpustom.

Na sliki 3 so prikazane čistilne naprave glede na njihovo zmogljivost v Republiki Sloveniji po podatkih za marec 2016.

³⁴ Uradni list RS, št. 98/15, 76/17.

³⁵ UL L, št. 135/40 z dne 30. 5. 1991. Spremenjena z Direktivo Sveta 2013/64/EZ z dne 17. decembra 2013 o spremembi direktiv Sveta 91/271/EGS in 1999/74/EC ter direktiv 2000/60/ES, 2006/7/ES, 2006/25/ES in 2011/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta zaradi spremembe položaja Mayotta v razmerju do Evropske unije (UL L, št. 353 z dne 28. 12. 2013).

Slika 3: Prikaz čistilnih naprav glede na njihovo zmogljivost v Republiki Sloveniji po podatkih za marec 2016



Vir: spletne strani ARSO³⁶.

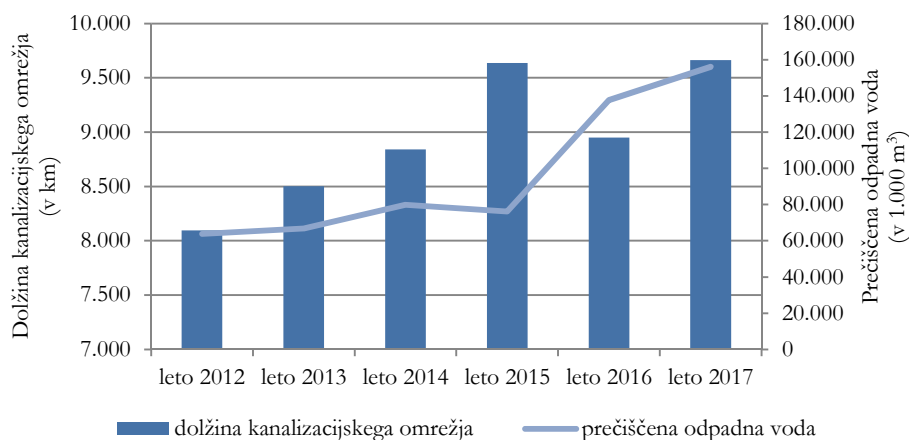
V marcu 2016 je v Republiki Sloveniji obratovalo 480 čistilnih naprav s skupno zmogljivostjo 2.653.491 PE. Največje čistilne naprave so bile čistilne naprave Ljubljana za 360.000 PE, Domžale - Kamnik za 200.000 PE, Maribor za 190.000 PE, Vipav Videm Krško za 180.000 PE in Kranj za 100.000 PE. Med čistilnimi napravami z zmogljivostjo med 85.000 PE in 11.000 PE je 35 čistilnih naprav, zmogljivost od 9.900 PE do 2.050 PE ima 72 čistilnih naprav, zmogljivost od 2.000 PE do 530 PE ima 122 čistilnih naprav, zmogljivost pod 500 PE pa 246 čistilnih naprav, od katerih so imele najnižjo zmogljivost čistilne naprave s 50 PE, ki jih je bilo 8. V letu 2016 so se za 62,6 odstotka prebivalcev Slovenije komunalne odpadne vode čistile na čistilnih napravah³⁷.

Na sliki 4 so predstavljeni podatki o dolžini kanalizacijskega omrežja in količini prečiščenih odpadnih vod v obdobju od leta 2012 do leta 2017.

³⁶ [URL: http://okolje.arso.gov.si/onesnazevanje_voda/vsebine/podatki-1], 23. 11. 2017.

³⁷ [URL: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/print.do>], 23. 11. 2017.

Slika 4: Dolžina kanalizacijskega omrežja in prečiščena odpadna voda v obdobju od leta 2012 do leta 2017



Vir: podatki SURS.

Dolžina kanalizacijskega omrežja se je v obdobju od leta 2012 do leta 2015 enakomerno povečevala, razen v letu 2015, ko se je povečala za 9 odstotkov glede na preteklo leto. Podatki za leto 2016 niso popolnoma primerljivi s prejšnjimi leti zaradi spremembe vira podatkov in nabora poročevalskih enot. V letu 2017 se je dolžina kanalizacijskega omrežja podaljšala na 9.664 km, prav tako se je povečala tudi količina prečiščene odpadne vode. V obdobju od leta 2012 do leta 2014 se je količina prečiščene odpadne vode povečevala, vendar z manjšim faktorjem rasti kot dolžina kanalizacijskega omrežja. V letu 2016 se je količina prečiščene odpadne vode skoraj podvojila, ker je padavinska voda od tega leta dalje zajeta v sklopu prečiščene odpadne vode in se ne prikazuje posebej.

1.3.4 Obvezna občinska javna služba ravnanja z odpadki

V okviru obvezne občinske GJS ravnanja z odpadki občine zagotavljajo zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelavo določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov. Komunalni odpadki so odpadki iz gospodinjstev in njim podobni odpadki iz trgovine, proizvodnih, poslovnih, storitvenih in drugih dejavnosti ter javnega sektorja³⁸.

Javno službo ravnanja s komunalnimi odpadki je do 14. 7. 2017 urejala Odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami pri opravljanju javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki³⁹ (v nadaljevanju: odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami). Odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami je določala najmanjši obseg in vsebino ravnanja z ločeno zbranimi frakcijami, ki sta morala biti zagotovljena v okviru opravljanja lokalne javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki. Izvajalec javne službe je moral zagotoviti ločeno zbiranje in prevzemanje frakcij v zbiralnicah ločenih frakcij oziroma zbirnih centrih, prevzemanje kosovnih odpadkov in razvrščanje zbranih komunalnih odpadkov v sortirnici. V skladu s 14. členom odredbe o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami je bilo treba urediti zbirne centre, opremljene za ločeno zbiranje, glede na določeno število prebivalcev. Izvajalec javne službe je moral ravnanje z ločeno zbranimi frakcijami zagotavljati skladno s programom ravnanja z ločeno zbranimi frakcijami, v katerem se določijo obseg in vsebina ravnanja in način zagotavljanja storitev. Izvajalec javne službe je moral ministrstvu najkasneje do 31. 3. tekočega leta posredovati poročilo o ravnanju z ločeno zbranimi

³⁸ 3. člen ZVO-1.

³⁹ Uradni list RS, št. 21/01.

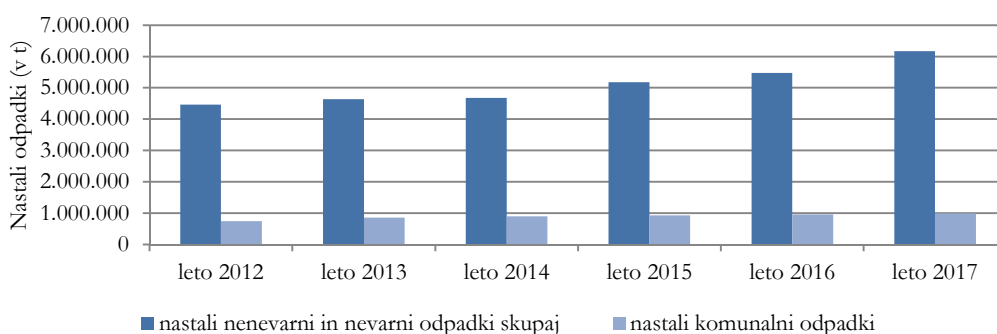
frakcijami za preteklo koledarsko leto. Od 15. 7. 2017 dalje zbiranje komunalnih odpadkov ureja Uredba o obvezni občinski gospodarski javni službi zbiranja komunalnih odpadkov⁴⁰, ki določa dejavnost in naloge javne službe zbiranja komunalnih odpadkov, vrste komunalnih odpadkov, najmanjši obseg oskrbovalnih standardov in tehničnih, vzdrževalnih, organizacijskih in drugih ukrepov in normativov. Dejavnost javne službe zbiranja komunalnih odpadkov je zbiranje komunalnih odpadkov in njihovo oddajanje v nadaljnje ravnanje z njimi. Odpadki se zbirajo v zbiralnicah in zbirnih centrih, pri čemer je zbirni center infrastruktura lokalnega pomena in mora biti vpisan v zbirni kataster GJI.

Pravila ravnanja z odpadki in druge pogoje za preprečevanje ali zmanjševanje škodljivih vplivov nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi ureja Uredba o odpadkih⁴¹. Ta določa, da zbiralci lahko zbirajo odpadke na podlagi potrdila o vpisu v evidenco zbiralcev odpadkov, v skladu z načrtom zbiranja odpadkov in da o tem poročajo ministrstvu, tako da mu do 31. 3. tekočega leta predložijo poročilo o zbiranju odpadkov za preteklo leto. Poročilo o zbiranju odpadkov ne vsebuje podatkov o GJI. V skladu s 56. členom Uredbe o odpadkih ministrstvo vodi in vzdržuje informacijski sistem o ravnanju z odpadki, ki vsebuje tudi podatke o vrsti, kraju in zmogljivosti zbirnih centrov in naprav za obdelavo odpadkov.

Načrtovanje in obratovanje odlagališč ureja Uredba o odlagališčih odpadkov⁴², ki določa tudi pravila ravnanja in druge pogoje za obdelavo odpadkov pred odlaganjem na odlagališču. Odlagališče je naprava za odstranjevanje odpadkov z odlaganjem odpadkov na ali v tla, vključno z inertnim odlagališčem in skladiščem za začasno shranjevanje odpadkov. Prevoz, skladiščenje in obdelava mešanih komunalnih odpadkov ter oddaja v nadaljnjo obdelavo pa se izvajajo v centru za ravnanje z odpadki, ki je objekt infrastrukture lokalnega pomena⁴³. V skladu s 43. členom Uredbe o odlagališčih odpadkov se z odpadki na odlagališču ravna v skladu z načrtom ravnanja z odpadki. Uredba ureja tudi zapiranje odlagališča in ukrepe po zaprtju odlagališča.

Na sliki 5 sta prikazani količina nastalih nenevarnih in nevarnih odpadkov skupaj v Sloveniji v obdobju od leta 2012 do leta 2017 in količina komunalnih odpadkov.

Slika 5: Nastali nenevarni in nevarni odpadki skupaj v obdobju od leta 2012 do leta 2017 vključno s komunalnimi odpadki



Vir: podatki SURS.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 33/17, 60/18.

⁴¹ Uradni list RS, št. 37/15, 69/15.

⁴² Uradni list RS, št. 10/14, 54/15, 36/16, 37/18.

⁴³ 3. člen Uredbe o odlagališčih odpadkov.

V obdobju od leta 2012 do leta 2017 se je količina nastalih odpadkov enakomerno povečevala, sorazmerno z njo pa tudi količina nastalih komunalnih odpadkov. V letu 2012 je količina nastalih odpadkov znašala 5.498.498 t, od tega so skoraj petino predstavljali nastali komunalni odpadki, ki jih je bilo 981.687 t. Največji delež odpadkov v nastalih nenevarnih in nevarnih odpadkih skupaj predstavljajo nastali odpadki v dejavnostih, ki obsegajo povprečno 82-odstotni delež vseh odpadkov. Kljub rasti nastalih odpadkov se delež odloženih odpadkov na komunalnih odlagališčih niža, ker se več kot polovica odpadkov reciklira. V letu 2012 je bilo na komunalna odlagališča odloženih 42 odstotkov nastalih komunalnih odpadkov, v letu 2017 pa zgolj 7 odstotkov. Delež odloženih komunalnih odpadkov se glede na vse nastale odpadke skupaj vsako leto zmanjšuje, zaradi več nastalih komunalnih odpadkov, pa se njihova teža vsako leto povečuje. Manjši delež odloženih odpadkov je posledica izvajanja obdelave mešanih komunalnih odpadkov pred odlaganjem v centrih za ravnanje s komunalnimi odpadki.

V letu 2017 je GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov izvajalo 69 izvajalcev, GJS obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov 67 izvajalcev in GJS odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov 51 izvajalcev⁴⁴.

1.4 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja revizijskih dokazov:

- proučevanje predpisov in drugih strokovnih podlag, ki opredeljujejo področje revizije,
- pregledovanje dokumentacije revidiranja,
- razgovori s predstavniki revidiranja,
- analiziranje in primerjava podatkov,
- sekundarna analiza (iskanje podatkov, ki so potrebni za izvedbo primerjav in analiz pri občinah, podatki iz evidenc GJI, drugi javno dostopni viri, pregled poročil, raziskav ter strokovnih člankov in podobno),
- anketiranje občin glede upravljanja in stanja občinske GJI varstva okolja⁴⁵ in analiza prejetih odgovorov.

⁴⁴ [URL: <http://www.ijsvo.si/Izvajalci.aspx>], 23. 7. 2018.

⁴⁵ Z vprašalnikom smo pridobili podatke o porabi sredstev občinskih proračunov za občinsko GJI varstva okolja, saj ministrstvo ni razpolagalo s temi podatki. Na vprašalnik so odgovorile vse občine, vendar nekatere niso odgovorile na vsa vprašanja, zato podatki o porabljenih sredstvih niso popolni. Vsi v poročilu predstavljeni deleži so izračunani glede na število prejetih odgovorov občin.

2. UGOTOVITVE

2.1 Priprava, izvajanje in spremljanje uresničevanja strateških in izvedbenih dokumentov varstva okolja

Učinkovito oblikovanje politike za usmerjanje nadaljnega razvoja je mogoče le ob poznavanju dejanskega stanja, predvidevanju prihodnjih razmer in prihodnjega stanja, kar je podlaga za opredelitev prednostnih razvojnih ciljev.

Za pripravo in izvedbo ukrepov je pomembno spremljanje in ugotavljanje sprememb skozi daljše časovno obdobje ter njihovo vrednotenje. Ugotavljanje sprememb med izhodiščnim stanjem in stanjem v času vrednotenja je mogoče le na podlagi nabora kazalnikov, ki omogočajo s konkretnimi podatki podprto primerjavo stanj v različnih časovnih obdobjih. Kazalniki morajo omogočati merjenje razvojnih učinkov izvedenih načrtovanih ukrepov.

Na podlagi neprekinjenega spremljanja in ugotavljanja doseganja ciljev in razvojnih učinkov z izvajanjem načrtovanih ukrepov je mogoče prilagajati in načrtovati spremembe in ukrepe za vodenje in oblikovanje učinkovite politike in določanje prednostnih ukrepov.

2.1.1 Priprava ustreznih strateških in izvedbenih dokumentov za upravljanje občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja

Ministrstvo mora v skladu z načelom trajnostnega razvoja pri oblikovanju politik iz svoje pristojnosti spodbujati takšen gospodarski in socialni razvoj družbe, da pri zadovoljevanju potreb sedanje generacije upošteva enake možnosti zadovoljevanja potreb prihodnjih generacij in omogoča dolgoročno ohranjanje okolja. Ministrstvo vodi politiko varstva okolja, občine pa zagotavljajo izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja, to so oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode in ravnanje z odpadki. Z GJS se zagotavljajo javne dobrine, ki bi morale biti pod enakimi pogoji dostopne vsakomur.

Za ministrstvo je poznavanje dejanskega stanja in predvidevanje sprememb v okolju podlaga za načrtovanje in pripravo učinkovite okoljske politike v strateških in izvedbenih dokumentih in za pravočasno ukrepanje.

V reviziji smo preverili, ali je ministrstvo pripravilo dolgoročne dokumente z usmeritvami za upravljanje občinske GJI varstva okolja in ustrezne izvedbene dokumente za njihovo uresničitev. Preverili smo, ali so bili ti dokumenti medsebojno usklajeni ter ali so vsebovali predpisano vsebino oziroma vse elemente učinkovitega načrtovanja, kot so cilji, ukrepi, prikaz izhodiščnega stanja in načrtovani razvojni učinki.

Delovna področja ministrstev določa ZDU-1. V skladu z 38.a členom ZDU-1 ministrstvo med drugim opravlja naloge na področju systemskega urejanja GJS in javnih služb varstva okolja. Naloge ministrstva na področju varstva okolja ureja ZVO-1, ki določa obveznost priprave strateških in izvedbenih dokumentov varstva okolja.

Na sliki 6 so predstavljeni strateški in izvedbeni dokumenti za upravljanje občinske GJI varstva okolja, ki so bili veljavni v obdobju, na katero se nanaša revizija. Veljaven strateški dokument je bila Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012⁴⁶ (v nadaljevanju: ReNPVO 2005–2012), izvedbeni dokumenti pa Operativni program oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2016 do 2021, Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode – novelacija za obdobje od leta 2005 do leta 2017⁴⁷ (v nadaljevanju: Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode (2005–2017)), Operativni program odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količin odloženih biorazgradljivih odpadkov⁴⁸ in Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki⁴⁹. Slednja je nadomestil Program ravnanja z odpadki in program preprečevanja odpadkov Republike Slovenije⁵⁰.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 2/06. Kljub temu da se programsko obdobje 2005–2012 ne nanaša več na obdobje, na katero se nanaša revizija, je dokument do sprejema novega nacionalnega programa varstva okolja veljaven in v uporabi. Ministrstvo je s pripravo novega nacionalnega programa varstva okolja pričelo v obdobju, na katero se nanaša revizija. Več o tem v točki 2.1.1.1.d tega poročila. Smiselno enako glede veljavnosti velja tudi za operativne programe varstva okolja.

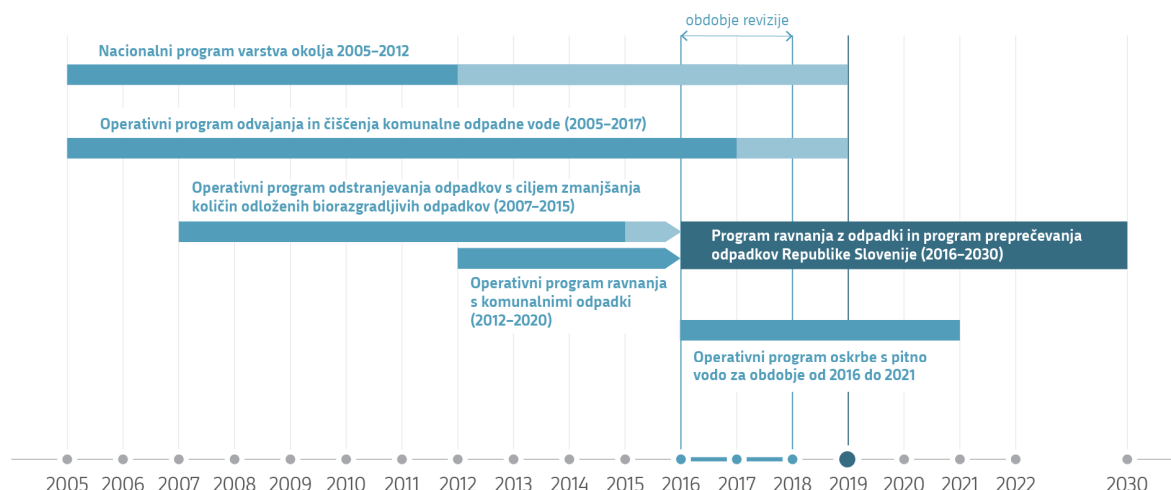
⁴⁷ Sklep vlade št. 35401-2/2010/3 z dne 11. 11. 2010 in št. 35401-2/2010/8 z dne 14. 7. 2011. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo pričelo z aktivnostmi za pripravo novega operativnega programa odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode.

⁴⁸ Sklep vlade št. 354-24/2003-11 z dne 22. 4. 2004.

⁴⁹ Sklep vlade št. 35402-2/2013/7 z dne 13. 3. 2013.

⁵⁰ Sklep vlade št. 35402-1/2016/6 z dne 30. 6. 2016.

Slika 6: Prikaz strateških in izvedbenih dokumentov za upravljanje občinske GJI varstva okolja, ki so veljali v obdobju, na katero se nanaša revizija, z navedbo programskega obdobja



V skladu s 108. členom ZVO-1 mora ministrstvo nacionalni in operativne programe varstva okolja posredovati v svetovni splet zaradi dostopa javnosti do informacij javnega značaja. Vsi navedeni veljavni dokumenti so javno dostopni na spletnih straneh ministrstva⁵¹.

2.1.1.1 Priprava strateških dokumentov za upravljanje občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja

V skladu s 35. členom ZVO-1 mora ministrstvo v sodelovanju z drugimi ministrstvi pripraviti nacionalni program varstva okolja, ki vsebuje dolgoročne cilje, usmeritve in naloge na področju varstva okolja. Sprejme ga Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) na predlog vlade in vsebuje zlasti:

- povzetek poročila o okolju iz prvega odstavka 106. člena ZVO-1,
- cilje v določenem obdobju in ukrepe za njihovo uresničevanje,
- prednostne naloge, usmeritve za razvoj dejavnosti in javnih služb varstva okolja,
- oceno potrebnih sredstev za izvedbo programa in njihovih virov in
- obveznosti iz ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb in strategij in programov EU, ki se nanašajo na varstvo okolja.

2.1.1.1.a ReNPVO 2005–2012 predstavlja okvir za okoljsko politiko v Sloveniji v času veljavnosti programa. V programu so predstavljena načela in strateške usmeritve, cilji in programi ukrepov, opisani so

⁵¹ [URL: http://www.mop.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/veljavni_predpisi/okolje/zakon_o_varstvu_okolja/pragrami_in_nacrti_varstva_okolja/], 12. 6. 2019.

akterji varstva okolja in mednarodne aktivnosti, sodelovanje javnosti, financiranje in spremljanje izvajanja. V prilogah programa so prikazni ukrepi oziroma programi po mednarodni pravni podlagi, ki jih določa, in ukrepi po ciljeh programa. ReNPVO 2005–2012 ne vključuje v celoti vse predpisane vsebine, ki jo določa drugi odstavek 35. člena ZVO-1, ker ne vsebuje ocene potrebnih sredstev za izvedbo programa in njihovih virov za celotno programsko obdobje 2005–2012, ampak le za obdobje 2005–2008.

2.1.1.1.b Prednostni ukrepi v ReNPVO 2005–2012 temeljijo na podlagi ocene stanja okolja iz Poročila o stanju okolja 2002 in podatkih iz let pred nastankom programa. V ReNPVO 2005–2012 je v okviru stanja okolja glede občinske GJI varstva okolja navedeno, da izgradnja čistilnih naprav in kanalizacijskih sistemov poteka skladno s programom na tem področju. Do leta 2005 je bila predvidena izgradnja večine velikih čistilnih naprav, zato naj bi se povečal delež očiščene odpadne vode. Na področju ravnanja z odpadki se je delež prebivalstva, vključenega v sistem rednega zbiranja in odvoza komunalnih odpadkov, povečal na 94 odstotkov v letu 2001. Ločeno zbiranje odpadkov je začelo izvajati 70 odstotkov izvajalcev javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki. V programu ni predstavljeno izhodiščno stanje izgrajene občinske GJI varstva okolja, kar ne omogoča vrednotenja učinkovitosti izvajanja prednostnih ukrepov, ocene potreb in nadaljnjega načrtovanja okoljske politike.

2.1.1.1.c Cilji in ukrepi upravljanja občinske GJI varstva okolja so v ReNPVO 2005–2012 predstavljeni na podlagi načrtovanih in veljavnih operativnih programov varstva okolja v obdobju nastanka programa. Cilji zagotavljanja vodnih količin za vodooskrbo prebivalcev s pitno vodo in postavitve instrumentov za določanje ekonomske cene vode, zagotavljanje ustreznega zbiranja, odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda ter zmanjšanje količin odpadkov naj bi bili izvedeni z uresničitvijo ukrepov: priprava in uvedba instrumentov za določanje ekonomskih cen vode; izpolnitev obveznosti izgradnje čistilnih naprav; zapiranje neustreznih odlagališč, rekonstrukcija in širitev obstoječih odlagališč z rokom obratovanja do leta 2008 in izgradnja nove infrastrukture za obdelavo, predelavo in odstranjevanje odpadkov kot regijskih centrov za ravnanje z odpadki in državnih naprav za termično obdelavo ter postavitev zbiralnic. Ključni projekti za vodooskrbo do leta 2008 so izgradnja regionalnih vodovodov Bela Krajina in Pomurje ter zadrževalnika Padež. ReNPVO 2005–2012 v okviru ciljev in ukrepov vsebuje usmeritve upravljanja GJI, vendar le do leta 2008 oziroma 2015 za obveznost izgradnje čistilnih naprav s pripadajočim kanalizacijskim omrežjem. Ukrepi naj bi se izvedli na podlagi operativnih programov varstva okolja, na katere se ReNPVO 2005–2012 tudi sklicuje. Za učinkovito vodenje politike so ključni kazalniki, ki zagotavljajo izbrane, celotne in razložene podatke. Na njihovi podlagi se ugotavljajo in ovrednotijo potrebni ukrepi, prednostna področja razvojne politike, omogočajo pa tudi merjenje napredka ter vrednotenje uspešnosti izvedenih ukrepov. Kazalniki morajo biti primerni in koristni za uporabnike, analitično pravilni in merljivi⁵². V prilogi ReNPVO 2005–2012 so predstavljene postavke spremljanja izvajanja ciljev in ukrepov po področjih, in sicer naj bi bili cilji vsebinsko predstavljeni in kvantificirani (številčno ovrednoteni), prikazani pa naj bili kazalci stanja in vpliva, kazalci gonilnih sil in obremenitev ter kazalci odziva⁵³. Kazalci niso določeni

⁵² Digest of EEA indicators 2014, European Environment Agency Technical Report, No 8/2014.

⁵³ ReNPVO 2005–2012 ne opredeljuje pomena navedenih kazalcev. Kazalci so narejeni na podlagi modela DPSIR (angl.: *Driving forces-Pressures-States-Impacts-Responses*), pri čemer ima vsak posamezen nabor svoj namen: gonilne sile so ekonomske dejavnosti, ki podpirajo socialno razsežnost razvoja, obremenitve so neposredne antropogene obremenitve in vplivi na okolje, stanje se nanaša na trenutno stanje pojava v okolju, vplivi so učinki spremenjenega okolja na zdravje drugih živih bitij in odzivi so odgovori družbe na okoljske probleme, [URL: <http://kazalci.arso.gov.si/?data=about>], 12. 6. 2019.

za vse vsebinske cilje, njihova izhodiščna in načrtovana vrednost nista določeni. Tudi cilji niso številčno ovrednoteni kljub postavki v tabeli. Ministrstvo ni razpolagalo z ustreznimi podlagami za učinkovito vodenje politike, ker v ReNPVO 2005–2012 niso opredeljeni vsi kazalci spremljanja, njihova izhodiščna in načrtovana vrednost, kar ne omogoča merjenja napredka ter vrednotenja smotrnosti izvedenih ukrepov.

2.1.1.1.d V obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo ni posredovalo vladi predloga nacionalnega programa varstva okolja, zato je bil še vedno v uporabi nacionalni razvojni program z usmeritvami za programsko obdobje 2005–2012, to je ReNPVO 2005–2012, ki je temeljil na podatkih iz leta 2002 in starejšimi. Čeprav navedeni program ministrstvu ni omogočal vodenja učinkovite politike upravljanja občinske GJI varstva okolja, saj ni določal usmeritev za vodenje politike po zaključku programskega obdobja, ni vseboval ocene potrebnih sredstev in ni opredelil ustreznih kazalcev in ciljnih vrednosti za spremljanje in učinkovito vodenje politike ter merjenja napredka ter vrednotenja smotrnosti izvedenih ukrepov, je ministrstvo šele v letu 2017 pričelo pripravljati Nacionalni program varstva okolja do leta 2030 (v nadaljevanju: NPVO 2030), v katerem naj bi bile podane dolgoročne usmeritve, cilji in naloge za varstvo okolja do leta 2030.

V skladu s 37. členom ZVO-1 mora ministrstvo seznaniti javnost z osnutkom nacionalnega programa in ji omogočiti dajanje mnenj in pripomb na osnutek v trajanju najmanj 30 dni. Ministrstvo je na svoji spletni strani 6. 10. 2017 objavilo osnutek NPVO 2030 in javnost pozvalo k oddaji pripomb in predlogov v minimalno predpisanem roku. Ministrstvo je prejelo pripombe in predloge več nevladnih organizacij, ki se nanašajo predvsem na nacionalni program varstva narave, ter do njih zavzelo stališča.

Ukrep ministrstva

V skladu s terminskim načrtom je ministrstvo načrtovalo v letu 2019 zaključiti postopke za sprejem NPVO 2030. Predlog NPVO 2030 je bil izdelan v februarju 2018 in bil posredovan v medresorsko usklajevanje v juniju 2019 z 1-mesečnim rokom za odziv. Ministrstvo je načrtovalo, da bo konec avgusta uskladilo pripombe resorjev in pripravilo gradivo za sprejem na vladi v septembru 2019.

2.1.1.1.e Osnutek NPVO 2030 predstavlja dolgoročni dokument varstva okolja do leta 2030. Usmeritve, cilji in naloge varstva okolja in narave ter upravljanja voda so zbrani v okviru 3 prednostnih strateških usmeritev varovanja, ohranjanja in izboljševanja naravnega kapitala; gospodarnega ravnanja z viri in nizkoogljične družbe ter varstva pred škodljivimi vplivi onesnaženega okolja. V programu so predstavljeni namen, izhodišča, usmeritve in ukrepi za prednostna tematska področja, usmeritve za načrtovanje in izvajanje politik, ki vplivajo na varstvo okolja, in podporni ukrepi. Ministrstvo v osnutek NPVO 2030 ni vključilo vse predpisane vsebine, ki jo določa drugi odstavek 35. člena ZVO-1, saj osnutek NPVO 2030 ne vsebuje usmeritev za razvoj dejavnosti in javnih služb varstva okolja, ocene potrebnih sredstev za izvedbo programa in njihovih virov ter obveznosti iz ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb in strategij in programov EU, ki se nanašajo na varstvo okolja. Ministrstvo bi v osnutku NPVO 2030 za področje odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode moralo navesti roke za doseganje zahtev iz Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je v postopku medresorskega usklajevanja gradiva osnutek NPVO 2030 dopolnilo z vsebino, ki jo določa drugi odstavek 35. člena ZVO-1. Revidirani osnutek NPVO 2030 vsebuje oceno potrebnih sredstev za izvedbo programa v poglavju 8.1 Ocena sredstev in njihovi viri, obveznosti iz ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb in strategij in programov EU, ki se nanašajo na varstvo okolja, pa v 2. in 7. poglavju ter tematskih poglavjih za posamezne vsebine.

2.1.1.1.f Za vodenje učinkovite politike varstva okolja je ključno poznavanje stanja okolja, problematike in okoljskih zahtev, na podlagi katerih se nato oblikujejo usmeritve, cilji in ukrepi politike. Osnutek NPVO 2030 temelji na Poročilu o okolju v Republiki Sloveniji 2017 in Poročilu o izvajanju nacionalnega programa varstva okolja 2005–2012. Glede stanja občinske GJI varstva okolja se osnutek programa sklicuje na področne operativne programe, v njem pa, razen glede odlagališč odpadkov, ne navaja stanja občinske GJI varstva okolja. V osnutku NPVO 2030 ministrstvo ni predstavilo stanja izgrajene občinske GJI varstva okolja, niti potreb in obveznosti po izgradnji občinske GJI varstva okolja, kar ne zagotavlja ustrezne strokovne podlage za vodenje učinkovite politike varstva okolja, v delu, ki se nanaša na upravljanje občinske GJI varstva okolja.

Iz osnutka NPVO 2030 niso razvidni neposredni cilji in ukrepi, ki bi se nanašali na upravljanje občinske GJI varstva okolja, ampak program napotuje na ukrepe, ki so določeni v področnih operativnih programih varstva okolja. Posredno se na upravljanje občinske GJI varstva okolja nanašata le ukrep za dopolnitev oziroma spremembo zakonodaje glede odpadkov in ukrep za povezovanje regionalnega in lokalnega razvoja varstva okolja. Nosilci prvega ukrepa, ki je stalna naloga, so ministrstvo, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, za izvedbo drugega ukrepa pa Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in Ministrstvo za javno upravo z rokom izvedbe do leta 2019.

2.1.1.1.g V osnutku NPVO 2030 niso navedeni cilji in ukrepi upravljanja občinske GJI varstva okolja, so pa navedeni kazalci, med katerimi sta tudi čiščenje odpadnih voda in dostopnost do varne pitne vode, vendar njuna izhodiščna in načrtovana vrednost nista navedeni. Ministrstvo ni zagotovilo ustreznih podlag za učinkovito upravljanje občinske GJI varstva okolja kljub potrebam in neizpolnjenim obveznostim, ker v osnutku NPVO 2030 ni določilo ciljev in ukrepov upravljanja občinske GJI in kazalcem ni določilo načrtovane in izhodišče vrednosti.

2.1.1.2 Priprava izvedbenih dokumentov za upravljanje občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja

V skladu s 36. členom ZVO-1 za izvedbo nacionalnega programa varstva okolja ali za izvrševanje obveznosti iz ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, strategij, programov in predpisov EU, ki se nanašajo na oblikovanje programov na področju varstva okolja, ministrstvo pripravi operativne programe varstva okolja, ki jih sprejme vlada. Operativni programi v večjem delu vsebujejo vsebino, ki jo določajo področne uredbe, in ključne elemente, ki prispevajo k uresničitvi strateških dokumentov. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je za področje občinske GJS varstva okolja veljalo 5 operativnih programov varstva okolja, ki so predstavljeni na sliki 6.

2.1.1.2.a Krajše obdobje načrtovanja omogoča načrtovanje na podlagi aktualnega dejanskega stanja, sprotno ugotavljanje potreb in preusmeritev sredstev od manj k bolj prednostnim usmeritvam, kar prispeva k bolj učinkovitemu vodenju politike. V operativnem programu se praviloma za obdobje 4 let razčlenijo cilji, usmeritve in druge naloge za izvrševanje obveznosti iz nadrejenih aktov v celoti, na posameznem področju ali za posamezno vprašanje varstva okolja⁵⁴. Nobeden izmed operativnih programov varstva okolja, ki jih je pripravilo ministrstvo, se ne nanaša na 4-letno obdobje, zadevni operativni programi so veljavni 6, 9, 13 in 15 let.

⁵⁴ 36. člen ZVO-1.

Preverili smo ustreznost v obdobju revizije veljavnih operativnih programov varstva okolja, in sicer ali vključujejo vse podzakonske zahteve in ključne elemente, ki prispevajo k uresničitvi strateških dokumentov. Za učinkovito vodenje politike morajo izvedbeni dokumenti vsebovati vse ključne elemente, ki prispevajo k uresničitvi strateških ciljev. Za uresničitev strategije in spremljanje njenega izvajanja je treba določiti ukrepe in aktivnosti, ki prispevajo k uresničitvi strateških ciljev, ter določiti njihove nosilce, finančne vire in roke za izvedbo. Spremljanje izvajanja strategije oziroma ovrednotenje uresničevanja strategije je mogoče na podlagi poznavanja stanja in ustreznega nabora kazalcev, s katerimi se meri napredek izvedenih ukrepov in ciljev, za kar je treba poznati izhodiščno in načrtovano vrednost kazalca. Izvedbeni dokumenti za uresničitev strateških ciljev iz nacionalnega programa varstva okolja so operativni programi varstva okolja.

V tabeli 1 prikazujemo rezultate preveritev po posameznih operativnih programih in ključnih elementih, ki bi morali biti vključeni v navedene operativne programe.

Tabela 1: Vsebina operativnih programov varstva okolja z navedbo programskega obdobja

Vsebina	Operativni program oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2016 do 2021	Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode (2005–2017)	Operativni program odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količin odloženih biorazgradljivih odpadkov (2007–2015)	Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki (2012–2020)	Program ravnanja z odpadki in program preprečevanja odpadkov Republike Slovenije (2016–2030)
Podzakonske zahteve	~	✓	-	~	✓
Cilji	✓	✓	✓	✓	✓
Ukrepi	✓	✓	✓	✓	✓
Opis stanja	~	✓	✓	✓	✓
Finančni viri	✓	✓	✓	✓	✗
Nosilci	✓	✓	✓	✓	✓
Roki	✓	✓	✓	✓	~
Kazalci	✗	~	~	~	~
Izhodiščna vrednost kazalca	✗	✓	✓	✓	✗
Načrtovana vrednost kazalca	✗	✓	✓	✓	✗

Legenda: - – vsebina ni predpisana,

✓ – vsebina je vključena v program,

~ – vsebina ni v celoti vključena v program,

✗ – vsebina ni vključena v program.

2.1.1.2.b V obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo ni pripravilo operativnih programov, ki bi v celoti vključevali vso predpisano vsebino oziroma vse elemente, ki prispevajo k uresničitvi strateških ciljev:

- 2 od 5 operativnih programov nista v celoti izpolnjevala zahtev področnega podzakonskega akta. Ministrstvo je v Operativnem programu oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2016 do 2021 opredelilo predpisano vsebino, ki jo določa 13. člen Uredbe o oskrbi s pitno vodo, vendar ne v celoti zaradi pomanjkljivih podatkov. Ministrstvo ni razpolagalo s celovitimi podatki, zaradi česar ni prikazalo območij javnih vodovodov na temeljni topografski karti, ni izvedlo stvarne analize in finančne analize izvajanja operativnega programa in ni celovito prikazalo analize učinkovitosti in gospodarnosti izvajanja javne službe. Ministrstvo ni zagotovilo, da Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki vsebuje vso predpisano vsebino, ki jo določa 12. člen Uredbe o odpadkih. V Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki niso navedeni ukrepi za sanacijo odlagališč, opis nadaljnje strategije urejanja področja ravnanja z odpadki, vključno z načrtovanimi tehnologijami in postopki, in strategij urejanja ravnanja s tistimi odpadki, ki ga je zaradi zahtevnosti treba posebej obravnavati, niti ne vključuje načrta ravnanja z odpadno embalažo in strategije za izvajanje zmanjšanja količine na odlagališčih odloženih biorazgradljivih odpadkov.
- 3 izmed 5 operativnih programov niso vsebovali kazalcev spremljanja strateških ciljev, so pa vsebovali vse ostale elemente, ki prispevajo k njihovi uresnitvi. Ministrstvo v Operativnem programu odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode, Operativnem programu odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količin odloženih biorazgradljivih odpadkov in Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki ni določilo kazalcev spremljanja, vendar bi ministrstvo lahko uresničevanje strateških ciljev spremljalo prek ciljev in ukrepov, ki so merljivi, ker predstavljajo implementacijo zahtev iz direktiv EU, oziroma prek primerjave izhodiščnega in načrtovanega stanja.
- 2 izmed operativnih programov varstva okolja ne vsebujeta vseh elementov, ki prispevajo k uresničitvi strateških ciljev. Operativni program oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2016 do 2021 vsebuje cilje, ukrepe, finančne vire, nosilce aktivnosti in roke za izvedbo, ne vsebuje pa celovitega opisa stanja, kazalcev ter izhodiščne in načrtovane vrednosti kazalcev. Program ravnanja z odpadki in program preprečevanja odpadkov Republike Slovenije vsebuje cilje, ukrepe, opis stanja in nosilce aktivnosti, niso pa določeni vsi roki za izvedbo ukrepov in kazalci, niti finančni viri za izvedbo ukrepov ter izhodiščne in načrtovane vrednosti kazalcev.

Priporočili

Ministrstvu priporočamo, naj:

- operativne programe varstva okolja pripravlja za časovno obdobje, ki bo omogočalo načrtovanje na podlagi aktualnega dejanskega stanja, sprotno ugotavljanje potreb in preusmeritev sredstev k prednostnim usmeritvam;
 - v operativne programe varstva okolja vključi natančno opredeljene ukrepe za doseganje zastavljenih ciljev, finančne in časovne okvire, izhodiščne in načrtovane vrednosti ter kazalnike za merjenje napredka in vrednotenje uspešnosti izvedenih ukrepov.
-

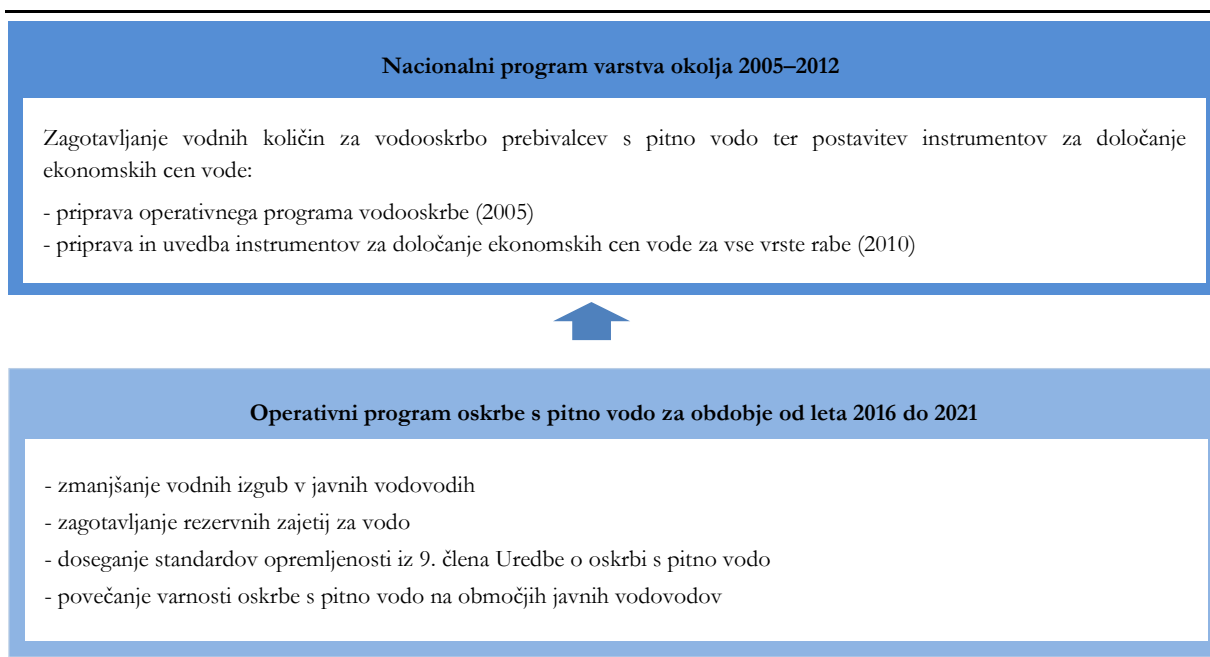
2.1.1.3 Usklajenost strateških in izvedbenih dokumentov

Za uresničitev strateških ciljev je te treba v izvedbenih dokumentih razčleniti na ukrepe in aktivnosti. Ukrepi in aktivnosti v izvedbenih dokumentih lahko prispevajo k uresničitvi strateških ciljev le, če izhajajo iz strateških dokumentov in so z njimi medsebojno usklajeni. V nadaljevanju smo po posameznih področjih občinske GJI varstva okolja predstavili usklajenost ciljev iz ReNPVO 2005–2012 z ukrepi iz zadevnih operativnih programov varstva okolja.

Na sliki 7 so predstavljeni cilji vodooskrbe s pitno vodo iz ReNPVO 2005–2012 in ukrepi iz Operativnega programa oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2016 do 2021, ki sta veljala v obdobju, na katero se nanaša revizija. Zagotavljanje vodnih količin za vodooskrbo prebivalcev s pitno vodo ter postavitve instrumentov za določanje ekonomskih cen vode naj bi bila v skladu z ReNPVO 2005–2012 dosežena s pripravo operativnega programa vodooskrbe ter pripravo in uvedbo instrumentov za določanje ekonomskih cen vode za vse vrste rabe.

2.1.1.3.a V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta veljala ReNPVO 2005–2012, ki je bila pripravljena za 7-letno obdobje do leta 2012 in nov Operativni program oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2016 do 2021, zato ministrstvo ni razpolagalo z aktualnim dolgoročnim dokumentom razvojnega načrtovanja varstva okolja, na podlagi katerega bi lahko pripravilo ustrezne operativne dokumente. Ukrepi v Operativnem programu oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2016 do 2021 nadgrajujejo cilje iz ReNPVO 2005–2012 z zagotavljanjem bolj kakovostne in varne pitne vode, izboljšanjem vodne infrastrukture z varstvom zajetij, rezervnimi zajetji, zmanjšanjem vodnih izgub v javnih vodovodih in doseganjem standardov opremljenosti ter povečanjem učinkovitosti in gospodarnosti izvajanja javne službe in spodbujanjem varčne rabe pitne vode.

Slika 7: Cilji iz ReNPVO 2005–2012 in ukrepi iz operativnih programov varstva okolja, ki se nanašajo na upravljanje občinske GJI oskrbe s pitno vodo



Na sliki 8 so predstavljeni cilji odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode iz ReNPVO 2005–2012 in ukrepi iz Operativnega programa odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode. ReNPVO 2005–2012 se pri izvedbi cilja zagotavljanja ustreznega zbiranja, odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda sklicuje na Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode 2004–2015, ki je bil noveliran v Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode (2005–2017). Navedeni operativni program določa območja poselitve, za katera je treba v rokih, določenih v 20. in 21. členu Uredbe o emisiji

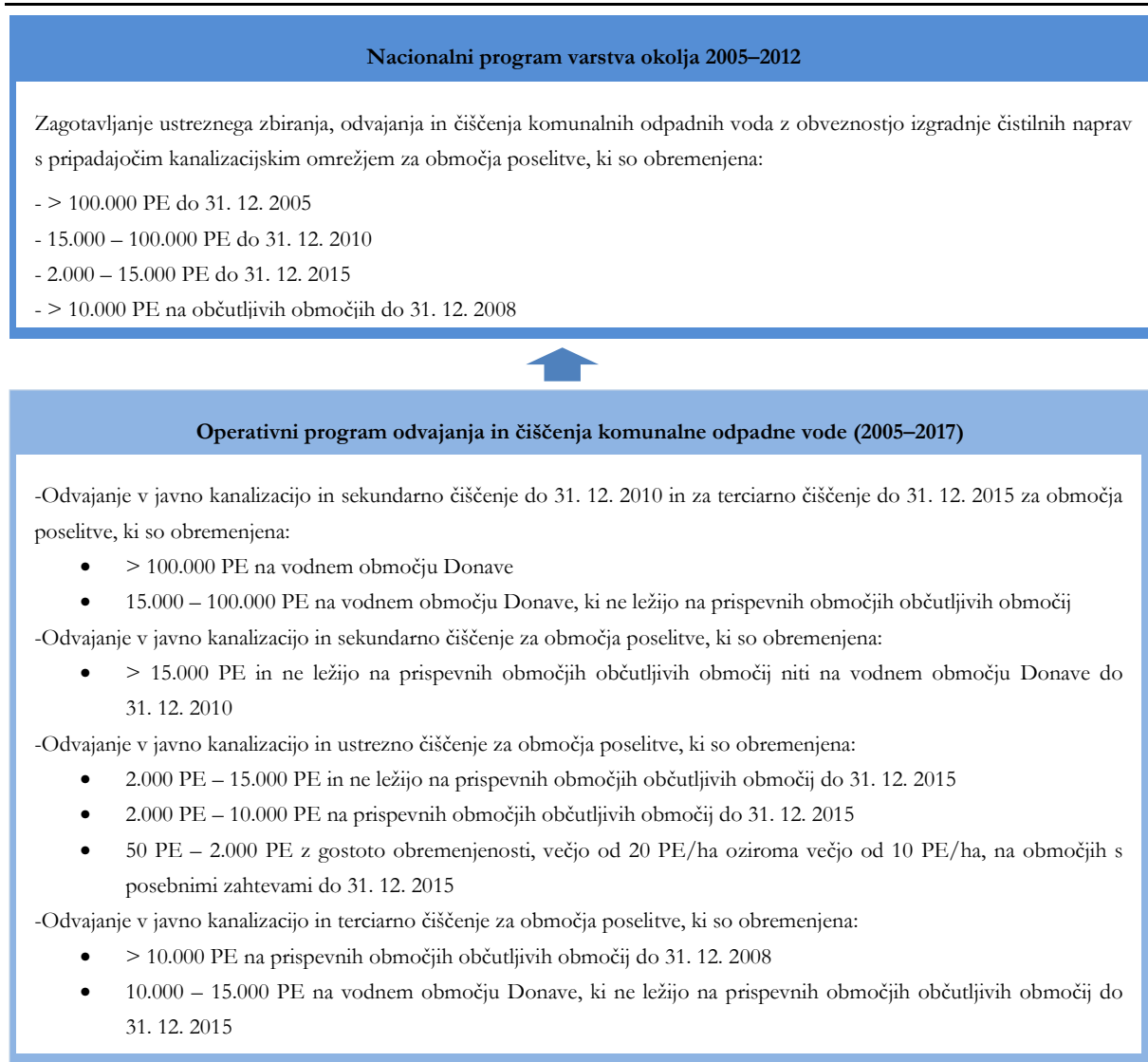
snovi pri odvajanju odpadne vode iz komunalnih čistilnih naprav⁵⁵, zagotoviti odvajanje komunalne odpadne vode v kanalizacijo in ustrezno čiščenje na komunalni napravi. Z Uredbo o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode, ki je pričela veljati 31. 12. 2015, so bile podane nove zahteve glede odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode ter zahteve glede obvezne občinske GJS odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode zaradi poenostavitve zakonodaje združene v en sam predpis, obenem pa so bili podaljšani nekateri predhodno določeni roki za izvedbo predpisanih ukrepov do 31. 12. 2021⁵⁶ oziroma 31. 12. 2023⁵⁷. Strateški in izvedbeni dokumenti odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode kot cilje in ukrepe navajajo predpisane zahteve z navedenega področja in so za isto obdobje veljavnosti medsebojno usklajeni oziroma vsebujejo predpisane zahteve.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 45/07, 63/09, 105/10.

⁵⁶ Zagotavljanje javne kanalizacije za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode iz aglomeracij s skupno obremenitvijo od 500 PE in manjšo od 2.000 PE, kjer se komunalna voda še ne odvaja v javno kanalizacijsko omrežje za iztok v občutljivo območje.

⁵⁷ Zagotavljanje javne kanalizacije za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode iz aglomeracij s skupno obremenitvijo, manjšo od 2.000 PE, kjer se komunalna odpadna voda še ne odvaja v javno kanalizacijsko omrežje.

Slika 8: Cilji iz ReNPVO 2005–2012 in ukrepi iz zadevnega operativnega programa varstva okolja, ki se nanašajo na upravljanje občinske GJI odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode



Na sliki 9 so predstavljeni cilji ravnanja z odpadki iz ReNPVO 2005–2012 in ukrepi iz zadevnih operativnih programov ravnanja z odpadki. ReNPVO 2005–2012 se pri izvedbi cilja zmanjšanja količin odpadkov sklicuje na izvedbo ukrepov v okviru Operativnega programa odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količin odloženih biorazgradljivih odpadkov⁵⁸, zato sta dokumenta medsebojno usklajena, in na pripravo Operativnega programa zbiranja komunalnih odpadkov z navedenimi ukrepi, ki se nanašajo na zahteve odredbe o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami⁵⁹. Ministrstvo navedenega programa ni

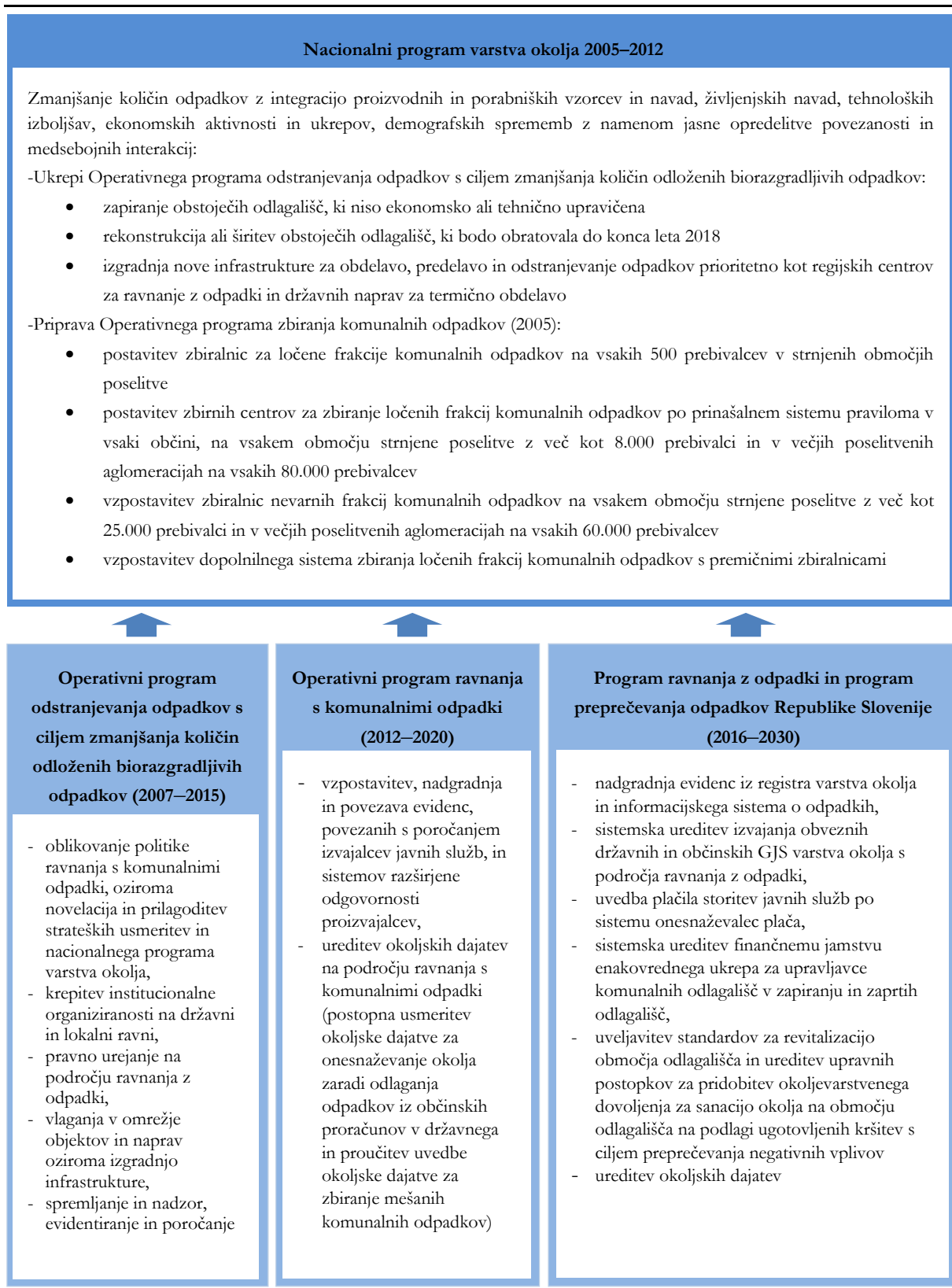
⁵⁸ Dokument je bil noveliran v istoimenski dokument in sprejet s sklepom vlade št. 35402-1/2008/5 dne 27. 3. 2008.

⁵⁹ Navedene zahteve glede postavitve zbirnih centrov in zbiralnic določajo 6., 11. in 15. člen odredbe o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami.

pripravilo v načrtovanem roku do leta 2005⁶⁰, ampak je v letu 2012 pripravilo Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki, v katerem so navedene zahteve, razen vzpostavitve zbiralnic nevarnih odpadkov, kar že določa navedeni predpis, in vzpostavitve dopolnilnega sistema zbiranja ločenih frakcij komunalnih odpadkov s premičnimi zbiralnicami. Program navaja, da ohranja sistem rednega prevzemanja nevarnih frakcij komunalnih odpadkov s premičnimi zbiralnicami in v zbirnih centrih, iz česar sledi, da je bilo to v času nastanka programa že urejeno. Navedena operativna programa je nadomestil Program ravnanja z odpadki in program preprečevanja odpadkov Republike Slovenije, katerega obdobje veljavnosti od leta 2016 do leta 2030 se ne nanaša več na programsko obdobje ReNPVO 2005–2012. V programu so določeni ukrepi za izboljšave na področju okoljsko primerne priprave za ponovno uporabo, recikliranje, predelavo in odstranjevanje odpadkov, kar predstavlja naslednjo stopnjo zmanjševanja odpadkov.

⁶⁰ Revizijsko poročilo o ravnanju z ločeno zbranimi komunalnimi odpadki [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1256/LocOdp_SP05-07.pdf], 7. 1. 2020 in revizijsko poročilo o ravnanju s komunalnimi odpadki [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/91/KomOdpadki.pdf], 7. 1. 2020.

Slika 9: Cilji iz ReNPVO 2005–2012 in ukrepi iz zadevnih operativnih programov varstva okolja, ki se nanašajo na upravljanje občinske GJI ravnanja z odpadki



2.1.1.4 Povzetek ugotovitev

Ministrstvo ni posredovalo vladi predloga nacionalnega programa varstva okolja, zato je bila še vedno v uporabi ReNPVO 2005–2012, ki je temeljila na podatkih iz leta 2002 in starejših. Čeprav navedeni program ministrstvu ni omogočal vodenja učinkovite politike upravljanja občinske GJI varstva okolja, saj ni določal usmeritev za vodenje politike po zaključku programskega obdobja, ni vseboval ocene potrebnih sredstev in ni opredelil ustreznih kazalcev in ciljnih vrednosti za spremljanje in učinkovito vodenje politike ter merjenja napredka ter vrednotenja smotrnosti izvedenih ukrepov, je ministrstvo šele v letu 2017 pričelo pripravljati NPVO 2030, v katerem naj bi bile podane dolgoročne usmeritve, cilji in naloge za varstvo okolja do leta 2030. Osnutek NPVO 2030 ne vključuje vse predpisane vsebine po drugem odstavku 35. člena ZVO-1, saj ne vsebuje usmeritev za razvoj dejavnosti in javnih služb varstva okolja, ocene potrebnih sredstev za izvedbo programa in njihovih virov ter obveznosti iz ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb in strategij in programov EU, ki se nanašajo na varstvo okolja. Prav tako ministrstvo v osnutku NPVO 2030 ni predstavilo stanja izgrajene občinske GJI varstva okolja, niti potreb in obveznosti po izgradnji občinske GJI varstva okolja, cilji in ukrepi niso navedeni, so pa navedeni nekateri kazalci, vendar brez izhodiščne in načrtovane vrednosti. V obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo ni bilo učinkovito pri pripravi strateških dokumentov z usmeritvami upravljanja občinske GJI varstva okolja, ker ni vzpostavilo podlag za upravljanje občinske GJI varstva okolja, ki bi vsebovale vso predpisano vsebino, določale cilje in ukrepe, financiranje, izhodiščno in načrtovano stanje, kazalnike za merjenje napredka ter vrednotenje uspešnosti izvedenih ukrepov.

Ministrstvo ni pripravilo izvedbenih dokumentov, ki bi v celoti vključevali vso predpisano vsebino in vse elemente, ki prispevajo k uresnitvi strateških ciljev. 2 od 5 operativnih programov nista v celoti izpolnjevala zahtev področnega podzakonskega akta, kot so prikaz območij GJI, izvedba stvarne in finančne analize izvajanja operativnega programa, celovit prikaz analize učinkovitosti in gospodarnosti izvajanja javne službe (pitna voda), navedba ukrepov za sanacijo odlagališč in opis nadaljnjih strategij za ravnanje z odpadki. 3 izmed 5 operativnih programov niso vsebovali kazalcev spremljanja, vendar bi ministrstvo lahko uresničevanje strateških ciljev spremljalo prek zahtev direktiv EU oziroma primerjave izhodiščnega in načrtovanega stanja. Preostala 2 operativna programa nista vsebovala celovitega opisa stanja, kazalcev ter njihove izhodiščne in načrtovane vrednosti oziroma vsi roki izvedbe niso bili določeni, določeni niso bili niti finančni viri za izvedbo ukrepov ter izhodiščna in načrtovana vrednost kazalcev.

Cilji in ukrepi upravljanja občinske GJI varstva okolja v ReNPVO 2005–2012 so navedeni na podlagi predpisanih zahtev oziroma se sklicujejo na načrtovane in veljavne operativne programe varstva okolja, zato so bili vsi veljavni dokumenti, različnih hierarhičnih ravni, medsebojno usklajeni. Za področje oskrbe s pitno vodo in ravnanja z odpadki sta bila v letu 2016 sprejeta nova operativna programa, Operativni program oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2016 do 2021 in Program ravnanja z odpadki in program preprečevanja odpadkov Republike Slovenije, kjer ukrepi nadgrajujejo zastavljene cilje iz ReNPVO 2005–2012.

2.1.2 Izvajanje ukrepov in nalog ministrstva pri upravljanju občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja

Ukrepe in naloge ministrstva na področju upravljanja občinske GJI varstva okolja določajo poleg predpisov tudi strateški in izvedbeni dokumenti s področja varstva okolja. S slike 10 so razvidni ukrepi in naloge, za izvedbo katerih je bilo pristojno ministrstvo.

Slika 10: Prikaz ukrepov in nalog ministrstva s področja upravljanja občinske GJI varstva okolja

Ukrepi in naloge ministrstva
USTANOVITEV POSEBNIH TELES - Svet za trajnostni razvoj in varstvo okolja (v nadaljevanju: svet; 149.a člen ZVO-1) - Posebna skupina za spremljanje izvajanja nacionalnega programa varstva okolja (ReNPVO 2005–2012)
IZVAJANJE UKREPOV IN NALOG IZ OPERATIVNIH PROGRAMOV VARSTVA OKOLJA - Ukrepi iz operativnih programov varstva okolja: - stalno vzpostavljanje, nadgrajevanje in povezovanje evidence za poročanje izvajalcev GJS in sistemov razširjene odgovornosti proizvajalcev - ureditev okoljskih dajatev na področju ravnanja s komunalnimi odpadki - nadgradnja evidenc iz registra varstva okolja in informacijskega sistema o odpadkih - sistemska ureditev finančnemu jamstvu enakovrednega ukrepa za upravljavce zaprtih odlagališč v zapiranju - ureditev okoljskih dajatev na področju ravnanja z odpadki - sistemska ureditev izvajanja obveznih državnih in občinskih GJS varstva okolja s področja ravnanja z odpadki - uvedba plačila storitev javnih služb po sistemu onesnaževalec plača - Naloge ministrstva iz operativnih programov varstva okolja, ki se nanašajo na spremembe predpisov ter vzpostavitev sistema spremljanja in nadzora
VODENJE EVIDENC IN PRIPRAVA POROČIL - vodenje in vzdrževanje registra varstva okolja (104. člen ZVO-1) - vodenje in vzdrževanje informacijskega sistema okolja (105. člen ZVO-1) - priprava in javna objava poročila o okolju najmanj vsako četrto leto (prvi in četrti odstavek 106. člena ZVO-1) - priprava in javna objava poročila o okolju, ki je sestavljeno iz kazalcev stanja okolja (tretji in četrti odstavek 106. člena ZVO-1) - izračun in javna objava povprečne vrednosti cen storitev javnih služb varstva okolja (15. člen uredbe o metodologiji cen)

Viri: ZVO-1, uredba o metodologiji cen, ReNPVO 2005–2012 in operativni programi varstva okolja.

Preverili smo, ali je ministrstvo izvedlo vse naloge, ki mu jih nalagajo predpisi, ustanovilo svet, vodilo vse predpisane evidence in registre ter pripravljalo predpisana poročila v določenih vsebinskih in časovnih okvirih ter ali je predpisane vsebine javno objavilo in ali je izvajalo ukrepe in naloge iz operativnih programov, za izvedbo katerih je bilo pristojno kot nosilec ukrepov v obdobju, na katero se nanaša revizija. Za naloge in ukrepe, ki jih je moralo ministrstvo izvesti pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, smo predstavili stanje oziroma poročanje ministrstva o izvedbi naloge ali ukrepa, medtem ko smo za naloge in ukrepe, ki se nanašajo na obdobje, na katero se nanaša revizija, ugotavljali njihovo izvedbo.

2.1.2.1 Ustanovitev posebnih teles

V skladu s 149.a členom ZVO-1 minister za presojanje politik na področju varstva okolja ustanovi svet kot svoje posvetovalno telo. Svet ima 14 članov, ki jih minister imenuje za 5 let z možnostjo ponovnega imenovanja. Minister je svet ustanovil 20. 1. 2014. Kljub temu da 5-letni mandat članom sveta še ni potekel, niti niso bili razrešeni, je ministrica 5. 2. 2015 imenovala nove člane sveta.

2.1.2.1.a V skladu s prvim odstavkom 149.b člena ZVO-1 je svet pri svojem delu neodvisen in samostojen, njegovo delo pa je javno. V letih 2016 in 2017 se je svet sestel na petih sejah. Ministrstvo je na svojih spletnih straneh napovedalo datume sej in temo, ki naj bi jo svet obravnaval. Po izvedenih sejah je ministrstvo za 3 od 5 sej objavilo sporočilo za javnost, v katerem je navedlo obravnavane teme. Ministrstvo ni zagotovilo javnosti dela sveta, ker javnosti ni seznanilo z njegovim delom.

Svet obravnava in sprejema stališča ter daje mnenja in pobude ministru zlasti o⁶¹:

- stanju in trendih na področju varstva okolja in trajnostnega razvoja doma in v tujini,
- strategijah, programih in načrtih na področju varstva okolja in trajnostnega razvoja,
- zakonodajnem urejanju varstva okolja in trajnostnega razvoja,
- delovanju države in občin v zvezi z varstvom okolja in trajnostnim razvojem,
- posameznih perečih vprašanjih obremenjevanja okolja in trajnostnega razvoja ter pobudah javnosti.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je svet na sejah med drugim obravnaval pripravo Operativnega programa ravnanja z odpadki, prenovi nacionalnega programa varstva okolja, kršitve zakonodaje EU glede varstva okolja, vsebino predloga Zakona o varstvu okolja in poročilo o stanju okolja. V skladu s 149.a in 149.b členom ZVO-1 minister ustanovi svet z namenom presojanja politik na področju varstva okolja in trajnostnega razvoja ter dajanja mnenj in pobud, vendar svet ministru kljub obravnavi gradiva ni podal nobenega mnenja ali pobude.

2.1.2.1.b ReNPVO 2005–2012 določa, da minister ustanovi posebno skupino za spremljanje njegovega izvajanja, ki jo sestavljajo tudi predstavniki civilne družbe. 1-krat letno skupina pripravi poročilo in z njim seznani ministra. Na podlagi poročila skupine se sprejmejo potrebni ukrepi za prilagajanje morebitnim novim razmeram. Kljub temu da ReNPVO 2005–2012 določa ustanovitev posebne skupine za spremljanje izvajanja nacionalnega programa varstva okolja že od leta 2006, je ministrstvo do izdaje tega poročila ni ustanovilo.

2.1.2.2 Izvajanje ukrepov in nalog ministrstva

V nadaljevanju so predstavljeni ukrepi in naloge, ki se nanašajo na upravljanje GJI varstva okolja in za izvedbo katerih je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, pristojno ministrstvo.

ReNPVO 2005–2012 določa glavne nosilce na področju varstva okolja, in sicer državno in občinsko upravo, izvajalce GJS, njihovo vlogo in usmeritve. Ministrstvo sistemsko ureja varstvo okolja na nacionalni ravni in predpisuje minimalne standarde okolja, pripravlja nacionalne politike, na njihovi podlagi pa predloge zakonodaje in programe varstva okolja. ReNPVO 2005–2012 ne določa neposrednih ukrepov, katerih nosilec je ministrstvo, ampak napotuje na vodenje politike varstva okolja s preveritvijo učinkovitosti obstoječih okoljskih dajatev ter ustrezno politiko cen občinskih javnih služb varstva okolja.

2.1.2.2.a Operativni program odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količin odloženih biorazgradljivih odpadkov je veljal za obdobje 2007–2015 oziroma do sprejema novega operativnega programa. Določal je naslednje naloge in ukrepe, ki jih mora izvesti ministrstvo:

- prilagoditi sistema zaračunavanja okoljskih dajatev, pri čemer bi morala okoljska dajatev odražati ceno za dejansko onesnaževanje, biti namensko porabljena za izgradnjo GJI, potrebne za doseg okoljskih ciljev in za namene obveščanja prebivalstva;

⁶¹ Drugi odstavek 149.b člena ZVO-1.

- s ciljem poenotenja pripraviti vzorčne občinske odloke kot pomoč občinam pri izvajanju GJS ravnanja z odpadki;
- pripraviti podrobna navodila za določitev meril in kriterijev za oblikovanje cen storitev javnih služb varstva okolja, na podlagi katerih bo mogoče za vsako javno podjetje ob upoštevanju poseljenosti določiti izpolnjevanje okoljskih ciljev in raven cene storitve, ki jo to podjetje lahko zaračuna uporabnikom;
- v spremembi odredbe o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami bolj določno definirati naloge izvajalca javne službe in okoljske cilje, ki jih mora dosegati;
- dopolniti pravilnik, ki ureja oblikovanje cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja, in po enotni metodologiji javnim službam omogočiti doseganje cene, ki mora biti sorazmerna doseganju okoljskih ciljev;
- po posameznih občinah objaviti javni seznam vseh izvajalcev GJS in njihovih rezultatov pri doseganju okoljskih ciljev iz operativnega programa z namenom predstavitve uspešnosti in preglednosti izvajanja javne službe ravnanja z odpadki.

Ministrstvo ni izvedlo vseh načrtovanih ukrepov. V skladu s petim odstavkom 112. člena ZVO-1 se višina okoljske dajatve določi tako, da je enaka mejnim stroškom onesnaževanja. Okoljska dajatev je prihodek države ali občine. Za okoljske dajatve, ki so prihodek občine, Zakon o financiranju občin⁶² (v nadaljevanju: ZFO-1) v tretjem odstavku 7. člena določa, da se z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun, določi namenska poraba okoljskih dajatev. Ministrstvo ni prilagodilo sistema zaračunavanja okoljskih dajatev, tako da odraža ceno za dejansko onesnaževanje in da je namensko porabljena za izgradnjo GJI. Ministrstvo tudi ni pripravilo podrobnih navodil za določitev meril in kriterijev za oblikovanje cen storitev javnih služb varstva okolja. Odredbo o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami je 15. 7. 2017 nadomestila Uredba o obvezni občinski gospodarski javni službi zbiranja komunalnih odpadkov. Navedena predpisa ne določata okoljskih ciljev, ki jih morajo dosegati izvajalci GJS. Ministrstvo javnega seznama vseh izvajalcev GJS in njihovih rezultatov pri doseganju okoljskih ciljev iz operativnega programa ni objavilo. Izvedlo je ukrepa, ki se nanašata na pripravo vzorčnega odloka kot pomoč občinam pri izvajanju GJS ravnanja z odpadki in dopolnitev pravilnika, ki ureja oblikovanje cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja, ki ga je s 1. 1. 2013 zamenjala uredba o metodologiji cen.

V letu 2013 je bil sprejet Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki, ki je veljal od leta 2013 do sprejema novega operativnega programa v letu 2016. V Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki je bilo navedeno, da ministrstvo stalno vzpostavlja, nadgrajuje in povezuje evidence za poročanje izvajalcev GJS in sisteme razširjene odgovornosti proizvajalcev ter da v letu 2013 izda predpis, s katerim bo uredilo okoljske dajatve na področju ravnanja z odpadki⁶³, in da navedeni ukrep izvaja v obdobju od leta 2013 do leta 2020.

Za doseganje ciljev Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki bi moralo ministrstvo izvesti tudi navedene spremembe in dopolnitve predpisov, ki se nanašajo na:

- utrditev razmerja med izvajalci GJS varstva okolja in občinami z namenom, da ta infrastruktura pridobi naravo medobčinske infrastrukture;

⁶² Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 71/17, 21/18.

⁶³ Postopna usmeritev okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov iz občinskih proračunov v državne in proučitev uvedbe okoljske dajatve za zbiranje mešanih komunalnih odpadkov.

- sistemsko ureditev finančnih jamstev za izvedbo ukrepov varstva okolja, določenih v okoljevarstvenemu dovoljenju za obratovanje odlagališča;
- redefiniranje obračuna okoljske dajatve na področju ravnanja s komunalnimi odpadki: okoljska dajatev naj postopoma postane namenski prihodek državnega proračuna in se usmeri v financiranje ukrepov sanacije starih bremen, prouči pa se uvedba občinske okoljske dajatve za zbiranje mešanih komunalnih odpadkov (ureditev zbiralnic in zbirnih centrov);
- ureditev načina odstranitve odlagališča s tehnikami pospešene aerobne obdelave biorazgradljivih sestavin v telesu odlagališča in tehnikami izločanja reciklabilnih in gorljivih sestavin iz biološko stabiliziranega telesa odlagališča.

Ministrstvo je v letu 2016 pričelo z aktivnostmi za ponovno definiranje obračuna okoljskih dajatev na področju ravnanja s komunalnimi odpadki in izvedlo postopek javnega naročila za pripravo Strokovnih podlag za preureditev sistema okoljskih dajatev v Republiki Sloveniji z namenom pridobitve ustreznih rešitev za preureditev sistema okoljskih dajatev za onesnaževanje okolja in analize učinkovitosti obstoječih okoljskih dajatev z vidika zmanjšanja obremenjevanja okolja. Izbrani ponudnik kljub podaljšanju roka ni izpolnil pogodbenih obveznosti in ni izvedel naročene naloge.

Ukrep ureditve načina odstranitve odlagališča s tehnikami pospešene aerobne obdelave biorazgradljivih sestavin v telesu odlagališča in tehnikami izločanja reciklabilnih in gorljivih sestavin iz biološko stabiliziranega telesa odlagališča ni bil izveden, zato ga je ministrstvo načrtovalo v okviru 12. ukrepa Programa ravnanja z odpadki in programa preprečevanja odpadkov Republike Slovenije in ga namerava izvesti do konca leta 2020.

2.1.2.2.b Ministrstvo ni izvedlo ukrepa, ki se nanaša na ureditev razmerja med izvajalci GJS varstva okolja in občinami z namenom, da ta infrastruktura pridobi naravo medobčinske infrastrukture. Ministrstvo je začelo z izvedbo aktivnosti za ureditev okoljskih dajatev, vendar jih ni uspešno zaključilo, zaradi česar ni izvedlo ukrepa. Ministrstvo je finančna jamstva za izvedbo ukrepov varstva okolja, določenih v okoljevarstvenemu dovoljenju za obratovanje odlagališča, sistemsko uredilo v Uredbi o odlagališčih odpadkov.

Ministrstvo je v Programu ravnanja z odpadki in programu preprečevanja odpadkov Republike Slovenije določilo, da bo uredilo okoljske dajatve na področju ravnanja z odpadki od leta 2017 dalje. Poleg tega je v navedenem programu določilo ukrepe, ki se nanašajo na:

- nadgradnjo evidenc iz registra varstva okolja in informacijskega sistema o odpadkih (spremljanje, kontrola in analiza podatkov ter poročil zavezancev in nosilcev skupnih sistemov v letu 2016 oziroma stalno);
- sistemsko ureditev finančnemu jamstvu enakovrednega ukrepa za upravljavce komunalnih odlagališč v zapiranju in zaprtih odlagališč v letih 2016 in 2017;
- sistemsko ureditev izvajanja obveznih državnih in občinskih GJS varstva okolja s področja ravnanja z odpadki in uvedbo plačila storitev javnih služb po sistemu onesnaževalec plača, za kar pa ministrstvo ni določilo roka izvedbe.

2.1.2.2.c V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo začelo z aktivnostmi za ureditev okoljskih dajatev na področju ravnanja z odpadki, vendar je po neuspešno zaključenem javnem naročilu opustilo nadaljnje aktivnosti za ureditev okoljskih dajatev, kljub temu, da je ukrep vključen v operativne

programe ravnanja z odpadki že od leta 2005 dalje in kljub našim ugotovitvam v predhodno izvedeni reviziji⁶⁴. Za izvajanje ukrepa, ki se nanaša na nadgradnjo evidenc iz registra varstva okolja in informacijskega sistema o odpadkih, je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, odgovorna ARSO. Spletna aplikacija IS-Odpadki⁶⁵ omogoča vnos podatkov v skladu s podzakonskimi predpisi, podpira upravne postopke in omogoča poizvedbe in analize podatkov. Ministrstvo je uredilo finančnemu jamstvu enakovreden ukrep za upravljavce komunalnih odlagališč v zapiranju in zaprtih odlagališč z izjavo, določeno v 76.a in 42. členu Uredbe o odlagališčih odpadkov, izvaja pa aktivnosti za sistemsko ureditev izvajanja GJS, česar kljub večkratnim zavezam še vedno ni uredilo.

Pojasnilo ministrstva

Na spletni strani ARSO je od leta 2013 registriranim uporabnikom dostopna spletna aplikacija IS-Odpadki, kjer se izpolnjujejo elektronski evidenčni listi, ki so podlaga za kreiranje letnih poročil. Aplikacija omogoča vpis podatkov po podzakonskih predpisih, ki urejajo ravnanje z odpadki⁶⁶. Do leta 2015 so izvajalci obveznih občinskih GJS ravnanja s komunalnimi odpadki poročali v IJSVO⁶⁷, od leta 2016 dalje pa poročajo v IS-Odpadki. Sistem podpira tudi upravne postopke za izdajo okoljevarstvenih dovoljenj, potrdil, sklepov ter omogoča določene poizvedbe ter analize podatkov. Predpisani izpisi so objavljeni na spletni strani ARSO in se sproti posodablajo, omogočeni pa so tudi standardni in nestandardni izpisi iz podatkovne zbirke IS-Odpadki. V letih 2018 in 2019 je načrtovana vključitev dodatnih kontrol v evidenčnih listih.

Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode (2005–2017) je določal, da ministrstvo v sodelovanju s pristojnimi ministrstvi vzpostavi pogoje za izvedbo naslednjih ukrepov za izboljšanje sistema spremljanja programa:

- s spremembami in dopolnitvami predpisov vzpostavi sistem poročanja izvajalcev GJS odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode na način, ki bo omogočal učinkovito kontrolo poročanja kot tudi kakovost podatkov in ustrezno sankcioniranje zavezancev v primeru neizpolnjevanja obveznosti;
- vzpostavi sistem poročanja zavezancev za gradnjo GJI odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode (občin) za spremljanje izvajanja operativnega programa, ki bo omogočal spremljanje izvajanja po področjih poselitve in investicijah; sistem mora omogočiti spremljanje investicij v teku kot tudi predvidenih investicij ne glede na vir financiranja;
- vzpostavi sistem nadzora operativnega programa; zagotovi spremljanje investicij v GJI odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode glede njihove fizične izvedbe, finančne realizacije in njihove gospodarnosti ter ekonomske upravičenosti; sistem mora omogočati spremljanje investicij v teku in predvidenih investicij ne glede na vir financiranja;
- zagotovi usklajeno načrtovanje investicij tako v državnem kot tudi občinskih proračunih in
- zagotovi ustrezno usklajevanje programskih dokumentov (priprava programskega proračuna) drugih resorjev, ki posegajo na področje gradnje GJI za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode.

⁶⁴ Revizijsko poročilo o ravnanju s komunalnimi odpadki.

⁶⁵ IS-Odpadki je spletna aplikacija ARSO za spremljanje ravnanja z odpadki od leta 2016 dalje.

⁶⁶ Vpis podatkov za odpadno embalažo, odpadne baterije in akumulatorje, odpadna zdravila in fitofarmacevtska sredstva, ravnanje s kompostom oziroma digestatom bo vključen v sistem v letih 2019 in 2020.

⁶⁷ IJSVO je informacijski sistem ministrstva za spremljanje izvajanja GJS varstva okolja, vendar od leta 2016 dalje le za GJS oskrbe s pitno vodo in odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode.

Do konca leta 2017 je ministrstvo izvedlo več aktivnosti, ki se nanašajo na poročanje izvajalcev GJS. Izvajalci GJS, ki so odgovorni za kakovost in točnost podatkov, poročajo v informacijski sistem IJSVO. Informacijski sistem preprečuje očitne napake pri vnosih podatkov ter ima vgrajene avtomatske kontrole in navzkrižna preverjanja. Poročevalcem nudi podporo tudi ministrstvo, ki letno preveri in nadgradi Navodila za poročanje izvajalcev javnih služb, poročevalske obrazce in vgrajene kontrole. Ministrstvo je vzpostavilo informacijski sistem, ki izvajalcem GJS omogoča vnos vseh zakonsko predpisanih podatkov.

Ministrstvo je za spremljanje investicij v občinsko GJI v IJSVO vzpostavilo poročanje občin⁶⁸ z letnim zbiranjem podatkov, kar obsega ukrepe za doseganje skladnosti, datum dokončanja pripravljanih ukrepov, datum začetka in dokončanja del, predvidene investicijske stroške ukrepov, navedbo sklada EU po imenu občine in aglomeracije. Za poročanje o investicijah v komunalne čistilne naprave se poleg navedenih zahtev zbirajo še podatki o komunalni čistilni napravi in pričakovani datum doseganja skladnosti. Ministrstvo je vzpostavilo sistem za poročanje občin za spremljanje izvajanja operativnega programa z vzpostavitvijo IJSVO, ki po pojasnilu ministrstva omogoča vpis vseh predvidenih podatkov iz ukrepa. Ni pa izvedlo ukrepov, ki se nanašajo na vzpostavitev sistema nadzora operativnega programa, usklajeno načrtovanje investicij v različnih proračunih in programskih dokumentih. Po mnenju ministrstva spremljanje fizične izvedbe in finančne realizacije, gospodarske in ekonomske upravičenosti za investicije v teku ni v pristojnosti ministrstva, ker gre za infrastrukturo lokalnega pomena. Opozarjamo, da je ministrstvo za izvedbo ukrepov, ki jih ni izvedlo, ker meni, da niso v njegovi pristojnosti, v operativnem programu določilo samo sebe. Vzpostavitev nadzora nad izvajanjem operativnega programa je pogoj za vodenje učinkovite politike, saj ministrstvo lahko ustrezno vodi in načrtuje nadaljnjo politiko varstva okolja le na podlagi neprekinjenega spremljanja doseganja ciljev in ugotavljanja sprememb skozi daljše časovno obdobje in njihovega vrednotenja.

Pojasnilo ministrstva

Za ministrstvo bi vzpostavitev dodatnega ločenega sistema nadzora zaradi enake vsebine predstavljala nesprejemljivo podvajanje nalog. Ministrstvo načrtuje nadgradnjo sistema IJSVO na način, da bo zagotovljena boljša povezljivost podatkov, ki se nanašajo na odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode in lahko pripomorejo k izboljšanju sprotnih informacij o stopnji doseženih ciljev, kar pa se glede na omejene vire izvaja postopoma, s končnim ciljem celovitega sistema za spremljanje.

2.1.2.2.d Kljub temu da 107. člen ZVO-1 določa, da poročilo o okolju vsebuje tudi podatke o izvajanju operativnih programov, iz Poročila o okolju v Republiki Sloveniji 2017, ki ga je pripravilo ministrstvo, ni razvidno izvajanje ukrepov oziroma nalog, ki so navedene v operativnih programih.

Operativni program oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2016 do 2021 ministrstvu ne nalaga izvedbe ukrepov, ki so neposredno povezani z občinsko GJI varstva okolja. Določa pa povečanje učinkovitosti in gospodarnosti izvajanja javne službe, ki naj bi se do konca leta 2021 izvedlo med drugim tudi z ukrepoma izobraževanja izvajalcev GJS in izmenjave dobrih praks med izvajalci GJS ter spodbujanja združevanja oziroma vzpostavitve skupnih služb več izvajalcev GJS. Nosilci ukrepov so ministrstvo, Ministrstvo za zdravje, občine in izvajalci javnih služb.

Izobraževanje izvajalcev GJS se realizira prek vsebinskih posvetov, izmenjave izkušenj in dobrih praks, pri čemer sodelujejo tudi predstavniki ministrstva. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bili organizirani delavnica upravljalcev javnih vodovodnih sistemov 18. 5. 2017 in strokovno

⁶⁸ Več o tem v točki 2.1.3.1 tega poročila.

srečanje 29. 3. 2018 glede varne oskrbe s pitno vodo. Ministrstvo vsako leto zagotavlja sodelovanje na letni Problemski konferenci komunalnega gospodarstva v organizaciji Gospodarske zbornice Slovenije – Zbornice komunalnega gospodarstva, na kateri ministrstvo predstavi prispevek s področja oskrbe s pitno vodo. Izvajalci GJS se izobražujejo tudi v okviru Kompetenčnega centra za razvoj kadrov v vodarstvu⁶⁹, ki v okviru konzorcija združuje 21 javnih podjetij in kadrovskega partnerja. Projekt financirata Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Evropski socialni sklad v okviru Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za obdobje 2014–2020⁷⁰.

2.1.2.3 Vodenje evidenc in priprava poročil

Ministrstvo zavezuje k vodenju evidenc in pripravi poročil ZVO-1 s podzakonskimi predpisi. Ministrstvo vodi predpisane evidence, register varstva okolja in informacijski sistem okolja v več zbirkah podatkov oziroma informacijskih sistemih. Obveznost priprave poročil se nanaša na poročilo o okolju, ki ga mora ministrstvo pripraviti najmanj vsako 4. leto, objavo kazalcev okolja in izračun povprečne vrednosti cen storitev javnih služb varstva okolja, kar je predstavljeno v nadaljevanju.

2.1.2.3.1 Vodenje in vzdrževanje registra varstva okolja

2.1.2.3.1.a V skladu s prvim odstavkom 104. člena ZVO-1 mora ministrstvo voditi in vzdrževati register varstva okolja, ki vsebuje:

- evidenco oseb, ki imajo okoljevarstveno dovoljenje,
- evidenco izvajalcev GJS varstva okolja,
- evidenco oseb, ki imajo pooblastila ali potrdila za opravljanje dejavnosti varstva okolja,
- evidenco EMAS⁷¹ in
- evidenco upravljavcev naprav ali izvajalcev dejavnosti, ki morajo svojo napravo ali dejavnosti prijaviti ministrstvu.

Ministrstvu mora pristojni organ občine sporočiti podatke o izvajalcih GJS varstva okolja, ki so potrebni za vodenje in vzdrževanje evidence. V skladu z 8. točko tretjega odstavka 14. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev ARSO vodi evidence s področja varstva okolja. Podatki iz registra varstva okolja so javni. Register varstva okolja je javno dostopen na spletnih straneh ARSO⁷². Register varstva okolja ne vsebuje evidence izvajalcev občinske GJS oskrbe s pitno vodo in odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode, ki ga ministrstvo vodi v IJSVO.

V skladu s tretjim odstavkom 104. člena ZVO-1 ministrstvo vodi evidenco izvajalcev GJS varstva okolja v registru varstva okolja, in sicer firmo in sedež osebe ter način, vrsto, obseg in območje izvajanja GJS. Obveznost ministrstva, da vodi evidenco izvajalcev javnih služb, določa tudi 33. člen Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode. Ministrstvo mora v evidenci izvajalcev obveznih občinskih GJS odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode po posameznih občinah voditi podatke o izvajalcih javne službe po občinah, obliki zagotavljanja javne službe, območjih izvajanja GJS za posameznega izvajalca in občinskih predpisih, ki urejajo izvajanje javne službe. Vsebinsko evidence, ki se nanaša na podatke o

⁶⁹ [URL: <http://www.kockva.si/#>], 9. 5. 2018.

⁷⁰ Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, Ljubljana 11. 12. 2014, [URL: https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/kljucni-dokumenti/op_slo_web.pdf], 20. 5. 2019.

⁷¹ Sistem Evropske unije za okoljevarstveno vodenje organizacij.

⁷² [URL: http://www.arso.gov.si/varstvo%20okolja/register_varstva_okolja.html], 12. 6. 2019.

objektih in napravah, namenjenih izvajanju javne službe, podrobneje določa 34. člen Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode, 35. člen navedene uredbe pa določa sporočanje in spremembo podatkov. Občine sporočajo podatke na obrazcih v skladu z navodili, objavljenimi na spletni strani ministrstva. Uredba o oskrbi s pitno vodo neposredno ne določa obveznosti ministrstva glede tega, katere podatke mora voditi v evidenci izvajalcev javnih služb. V 26. členu Uredbe o oskrbi s pitno vodo pa je določena obveznost poročanja izvajalca GJS, ki mora ministrstvu posredovati letno poročilo o izvajanju javne službe za preteklo leto in podatke iz evidenc opravljanja storitev javne službe, ki jih določa 24. člen navedene uredbe.

Ministrstvo vodi evidenco izvajalcev javnih služb⁷³ v informacijskem sistemu IJSVO na svojih spletnih straneh <http://www.ijsvo.si/>. IJSVO vsebuje podatke o občinah in izvajalcih GJS varstva okolja, ki so javno dostopni, in obsežnejši del, ki je dostopen z geslom in v katerega vpisujejo podatke in prilagajo poročila občine in izvajalci GJS. Ta del se deli na 5 modulov:

- odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode: poročanje občin, poročanje izvajalcev javne službe, kanalizacijski sistemi, območja poselitve (aglomeracije), programi odvajanja in čiščenja, območja izvajanja javne službe, investicije v komunalne čistilne naprave in javno kanalizacijsko omrežje;
- oskrba s pitno vodo: poročanje občin, poročanje izvajalcev javne službe, vodovodni sistemi, območja poselitve, programi oskrbe s pitno vodo, zajetja;
- administracija: izvajalci javne službe, občine, uporabniki, elaborati, poročanje o cenah, občinski predpisi;
- navodila: navodila za poročanje izvajalcev javne službe o izvajanju javne službe, vključno z navodili za poročanje o cenah, navodila za poročanje občin, navodila za registre in evidence, spremljajoči dokumenti, območja javnega vodovoda;
- pomoč: forum za pomoč uporabnikom, novice, register izvajalcev GJS in register izvajalcev GJS po občinah.

Podatki v IJSVO se nanašajo predvsem na podatke iz evidence izvajalcev GJS oskrbe s pitno vodo in odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode. IJSVO omogoča vpis vseh podatkov, ki jih določajo tretji odstavek 104. člena ZVO-1, 33. in 34. člen Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode ter 24. in 26. člen Uredbe o oskrbi s pitno vodo. Informacijski sistem IJSVO omogoča tudi vpis vseh podatkov o doseženih oskrbovalnih standardih, za katere 32. člen Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode določa, da jih občine posredujejo ministrstvu zaradi vodenja in vzdrževanja podatkov o objektih in napravah, namenjenih odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode.

2.1.2.3.1.b Deveti odstavek 104. člena ZVO-1 določa, da podrobnejšo vsebino in način vodenja registra varstva okolja predpiše minister, česar minister ni storil.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo ocenjuje, da predpis, ki ga določa deveti odstavek 104. člena ZVO-1, ni potreben, zato določila, ki ga predpisuje, ni vključilo v predlog spremembe Zakona o varstvu okolja (v javni obravnavi od junija do septembra 2017).

⁷³ 8. točka tretjega odstavka 14. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev določa, da ARSO vodi evidence s področja varstva okolja. Ministrstvo je pojasnilo, da se je v letu 2015, ko je vzpostavilo register varstva okolja s področja GJS, z ARSO dogovorilo, da evidence izvajalcev GJS vodi ministrstvo samostojno.

2.1.2.3.2 Vodenje in vzdrževanje informacijskega sistema okolja

Za opravljanje nalog države na področju varstva okolja, vključno s seznanjanjem javnosti z okoljskimi podatki, ministrstvo zagotavlja vodenje in vzdrževanje informacijskega sistema okolja. Vsebino informacijskega sistema okolja ureja drugi odstavek 105. člena ZVO-1, ki določa, da vsebuje tudi podatke o objektih in napravah, namenjenih varstvu okolja, izvajalcih javnih služb varstva okolja in javnih finančnih sredstvih, porabljenih za varstvo okolja. Viri zbirk podatkov so podatki, pridobljeni na podlagi ZVO-1, podatki iz zbirk javnih podatkov oziroma zbirk podatkov, vzpostavljenih pri drugih organih in organizacijah. Nosilci teh podatkov morajo ministrstvu redno pošiljati podatke, ki jih ta zahteva za potrebe delovanja informacijskega sistema varstva okolja.

Informacijski sistem okolja, ki ga urejajo določila 105. člena ZVO-1, vodita v pretežnem delu ARSO in manjšem delu ministrstvo v več nepovezanih zbirkah podatkov oziroma informacijskih sistemih in ne predstavlja centralne informatizirane zbirke podatkov. ARSO vodi podatke na spletnih straneh Kazalci okolja v Sloveniji⁷⁴, v Atlasu okolja⁷⁵, v Registru varstva okolja⁷⁶, na spletni strani ARSO⁷⁷ in v Informacijskem sistemu za ravnanje z odpadki⁷⁸. Ministrstvo vodi predpisane podatke v IJSVO in na spletnih straneh. Večina izmed zbirk podatkov je javno dostopna. Na sliki 11 so navedeni podatki informacijskega sistema okolja oziroma zbirke podatkov z vsebino, ki jo določa drugi odstavek 105. člena ZVO-1.

⁷⁴ [URL: <http://kazalci.arso.gov.si/>], 12. 6. 2019.

⁷⁵ [URL: http://gis.arso.gov.si/atlasokolja/profile.aspx?id=Atlas_Okolja_AXL@Arso], 12. 6. 2019.

⁷⁶ [URL: http://www.arso.gov.si/varstvo%20okolja/register_varstva_okolja.html], 12. 6. 2019.

⁷⁷ [URL: <http://www.arso.gov.si/>], 12. 6. 2019.

⁷⁸ [URL: <http://okolje.arso.gov.si/odpadki/>], 12. 6. 2019.

Slika 11: Podatki informacijskega sistema okolja

ARSO informacijske zbirke	INFORMACIJSKI SISTEM OKOLJA mora po zahtevah drugega odstavka 105. člena ZVO-1 vsebovati podatke o:	MINISTRSTVO informacijske zbirke
Kazalci okolja v Sloveniji	✓ stanju okolja in njegovih delov ✓ vplivih onesnaženosti okolja na zdravje prebivalstva	
Atlas okolja	✓ naravnih pojavih	
	✓ naravnih vrednotah	
	✓ ogroženih, varovanih in zavarovanih območjih	
	✓ rabi naravnih dobrin	
Register varstva okolja	✓ emisijah in njihovih virih	
	✓ odpadkih in ravnanju z njimi	
	✓ nevarnih snoveh	
	✓ objektih in napravah, namenjenih varstvu okolja	
	✓ povzročiteljih obremenjevanja okolja	
	✓ izvajalcih GJS varstva okolja in drugih osebah, ki se ukvarjajo z varstvom okolja ✓	IJSVO
Informacijski sistem za ravnanje z odpadki	✓	
spletna stran ARSO	✓ okoljskih nesrečah	
	nevladnih organizacijah varstva okolja in ohranjanja narave ✓	spletna stran ministrstva
	predpisih, standardih in normativih varstva okolja ter stanju tehnike in tehnologije ✓	
	✗ izvajalcih GJS ohranjanja narave in urejanja voda ✗	
	✗ javnih finančnih sredstvih, porabljenih za varstvo okolja in ohranjanja narave ✗	

Vir: podatki ministrstva.

2.1.2.3.2.a Ministrstvo ni vodilo in vzdrževalo informacijskega sistema okolja, ki vsebuje vse podatke, ki jih določa drugi odstavek 105. člena ZVO-1. V zbirkah podatkov niso bili vključeni podatki o izvajalcih javnih služb ohranjanja narave in urejanja voda ter javnih finančnih sredstvih, porabljenih za varstvo okolja in ohranjanje narave.

V osnutku novega Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju: osnutek ZVO) je predvideno, da bi se zahteve za informacijski sistem okolja razširile⁷⁹, z uveljavitvijo zakona naj bi bili podatki javni, ministrstvo pa bi moralo zagotoviti njihovo dostopnost na svoji spletni strani.

Pojasnilo ARSO

ARSO izvaja projekt Informacijski sistem okolje, katerega cilj je vzpostavitev državnega okoljskega informacijskega sistema. Informacijski sistem naj bi omogočal obdelavo in analizo okoljskih podatkov ter zagotavljal povezanost z ostalimi informacijskimi sistemi in podatkovnimi viri. Poenostavljal in avtomatiziral naj bi posamezne poslovne procese, zadovoljeval informacijske potrebe uporabnikov in sledil strateškim ciljem in strokovnim podlagam za odločanje na ravni države. Projekt se izvaja od leta 2015, je razdeljen na 3 stopnje, pri čemer naj bi se najprej povezali okoljski podatki na ravni Urada za varstvo okolja in narave, nato ARSO in nazadnje na ravni države. Zaključil naj bi se v letu 2020.

Na informacijski sistem varstva okolja, ki ga določa ZVO-1, se sklicujeta tudi 32. člen Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode, po katerem se v informacijskem sistemu vodijo podatki o doseženih oskrbovalnih standardih zaradi vodenja in vzdrževanja podatkov o objektih in napravah, namenjenih odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode, in 56. člen Uredbe o odpadkih, po katerem ministrstvo vodi in vzdržuje informacijski sistem o ravnanju z odpadki, ki je del informacijskega sistema okolja, za zagotavljanje sledljivosti pošiljk odpadkov ter spremljanje nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi. Ministrstvo vodi podatke po 32. členu Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode v informacijskem sistemu IJSVO. Informacijski sistem o ravnanju z odpadki vodi ARSO⁸⁰.

2.1.2.3.3 Poročila o okolju

2.1.2.3.3.a V skladu s prvim odstavkom 106. člena ZVO-1 mora ministrstvo v sodelovanju z drugimi ministrstvi najmanj vsako četrto leto pripraviti poročilo o okolju v Republiki Sloveniji. Poročilo sprejme vlada in ga posreduje državnemu zboru. Vsebinsko poročila o okolju ureja 107. člen ZVO-1, po katerem mora poročilo o okolju vsebovati tudi podatke o izvajanju nacionalnega programa varstva okolja in operativnih programov, virih in porabi sredstev za izvajanje politik varstva okolja in izvajanju javnih služb varstva okolja. Ministrstvo poročilo objavi tako, da je dostopno javnosti. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo izdelano Poročilo o okolju v Republiki Sloveniji 2017, ki je objavljeno na spletni strani ministrstva⁸¹. Prikazuje stanje okolja za obdobje od leta 2009 do leta 2015, ker poročilo ni bilo izdelano vsaka 4 leta. V poročilu je med drugim podan krajši opis vsebine operativnega programa oskrbe s pitno vodo in operativnega programa odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode, navedeno je število izvajalcev zadevnih GJS v letu 2014 oziroma 2015 in vsebina podzakonskih aktov, ki urejajo zadevni GJS. GJS ravnanja z odpadki je podrobno predstavljena, in sicer ravnanje z viri, nastajanje in obdelava odpadkov, povzročitelji odpadkov, odpadni tokovi, doseganje ciljev ravnanja z odpadki in napotki za ravnanje v

⁷⁹ Informacijski sistem okolja ureja 279. člen osnutka ZVO. Informacijski sistem okolja vsebuje tudi: programe in strategije, sprejete na podlagi navadnega zakona, okoljska izhodišča, poročilo o okolju, podatke ali povzetke podatkov monitoringa okolja, zaključke o BAT (referenčni dokument, ki je izdelan za določene dejavnosti), okoljevarstvena soglasja, okoljevarstvena dovoljenja in dovoljenja za izpuščanje plinov, okoljska poročila in poročila o vplivih na okolje in predpise občin, ki se nanašajo na okolje in niso objavljeni v Uradnem listu RS.

⁸⁰ Vsebine informacijskega sistema ravnanja z okoljem nismo preverjali, ker se ne nanaša na upravljanje občinske GJI varstva okolja, ampak na zagotavljanje sledljivosti pošiljk odpadkov, spremljanje nastajanja in ravnanja z odpadki, nadzor nad ravnanjem z odpadki in izpolnjevanje poročevalskih obveznosti do Evropske komisije.

⁸¹ [URL: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/pomembni_dokumenti/porocilo_o_okolju_2017.pdf], 12. 6. 2019.

prihodnje. Poročilo o okolju v Republiki Sloveniji 2017 vsebuje večino podatkov, ki jih določa 107. člen ZVO-1, vendar so podatki, ki se nanašajo na izvajanje nacionalnega programa varstva okolja in operativnih programov in izvajanje občinskih GJS varstva okolja, izraženi v manjšem obsegu in se ne nanašajo na izvajanje ciljev in ukrepov. V poročilu ni navedena vrednost porabljenih sredstev za izvajanje politik varstva okolja. Navedeno pa je, da se bistveni del ukrepov financira iz sredstev evropske kohezijske politike.

Tretji odstavek 106. člena ZVO-1 določa, da mora ministrstvo vsako drugo leto pripraviti tudi poročilo o okolju ali njegovih posameznih delih, ki je sestavljeno iz kazalcev stanja okolja. Ministrstvo poročilo objavi tako, da je dostopno javnosti.

V skladu s 6. točko tretjega odstavka 14. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev ARSO opravlja upravne in strokovne naloge spremljanja stanja okolja. Strokovne naloge, povezane z občinsko GJI, sta do 4. 4. 2017 opravljal predvsem Služba za mednarodno sodelovanje in Urad za varstvo okolja in ohranjanje narave, od 5. 4. 2017 dalje pa Urad za varstvo okolja in narave in Urad za stanje okolja. ARSO pripravlja in javno objavlja poročila o okolju ali njegovih posameznih delih oziroma kazalce stanja okolja na svojih spletnih straneh⁸². Kazalce okolja sestavlja prek 200 kazalcev, ki za 17 tematskih skupin z grafi in komentarji pregledno prikazujejo spremembe v okolju in omogočajo spremljanje izvajanja ciljev veljavne okoljske zakonodaje. V obdobju, na katero se nanaša revizija, ARSO ni objavila poročila o okolju v Sloveniji, je pa objavila izračun kazalcev v letih 2016 in 2017 za nekatere izmed kazalcev, ki prikazujejo podatke do vključno leta 2015. ARSO je zadnje poročilo o okolju Kazalci okolja v Sloveniji izdala julija 2014 in predstavlja podatke do vključno leta 2012. Navedeno poročilo vsebuje tudi kazalce s področja občinske GJS varstva okolja, in sicer glede čiščenja odpadnih voda in odlaganja odpadkov.

Namen kazalcev je poročanje in spremljanje stanja okolja in napredka okoljskih politik. Z izvajanjem občinskih GJS varstva okolja so neposredno povezani nekateri kazalci s področja instrumentov okoljske politike, voda in odpadkov. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je v povezavi z izvajanjem občinskih GJS varstva okolja ARSO objavila kazalec čiščenja odpadnih voda na komunalnih in skupnih čistilnih napravah⁸³ do leta 2015. Iz podatkov je razvidno, da se delež prebivalcev, katerih odpadne vode se čistijo na komunalnih in skupnih čistilnih napravah povečuje, kar je predvsem v korist sekundarnega in terciarnega čiščenja. Neposredno so z izvajanjem občinskih GJS varstva okolja povezani še kazalci, ki se nanašajo na komunalne odpadke, odlaganje odpadkov na odlagališča in ravnanje z odpadki, ki so predstavljeni za leta 2012, 2009 oziroma 2008, ter kazalec okoljskih dajatev za obremenjevanje okolja iz leta 2006.

Pojasnilo ministrstva

ARSO za tematike, za katere je določena obveznost spremljanja v ZVO-1, razvije kazalec, ko je na razpolago mednarodno primerljiva metodologija in pristojne institucije zberejo ustrezne podatke. Pri izdelavi novih kazalcev ARSO upošteva strokovne publikacije⁸⁴ Evropske agencije za okolje⁸⁵. Za izbor kazalcev se je ARSO oprla na kriterije, ki se nanašajo na pomembnost kazalca za Slovenijo v okviru 5-delnega okvira presoje, kriterije zanesljivosti vira podatkov,

⁸² [URL: <http://kazalci.arso.gov.si/>] in [URL: <http://eionet-si.arso.gov.si/publikacije/>], 12. 6. 2019.

⁸³ Kazalec prikazuje količino industrijske in komunalne odpadne vode ter delež prebivalcev, katerih odpadne vode se čistijo na komunalnih in skupnih čistilnih napravah, razvrščenih glede na stopnjo čiščenja. Primarno čiščenje je mehansko oziroma kemično, sekundarno je v splošnem biološko, terciarno pa poleg organskih obremenitev odstrani pretežni del obremenitev s hranili.

⁸⁴ [URL: <https://www.eea.europa.eu/publications/digest-of-eea-indicators-2014/>], 12. 6. 2019.

⁸⁵ Angl.: *European Environment Agency*.

jasnosti postavljenih ciljev in mednarodne primerljivosti metodologije za izračun kazalca. Praviloma so kazalci prikazani z letnimi vrednostmi za Slovenijo kot celoto. Okoljski pojavi imajo različno časovno dinamiko, nekateri se spreminjajo hitro (urno, dnevno), drugi se na vplive odzivajo mnogo počasneje (letno, 10-letno, 100-letno), prav tako se razlikujeta prostorska razporeditev in spremenljivost pojavov, čemur so prilagojeni načini spremljanja pojava in razpoložljivost podatkov. Dolžina niza podatkov je zato izbrana glede na razpoložljivost podatkov in glede na njihovo pomembnost za obravnavani pojav. Sektorski kazalci se izdehujejo po pogodbah, prednostno tisti, ki so potrebni za poročilo o okolju. Zaradi kadrovske in finančne omejitve se vsi kazalci ne osvežujejo letno, nekateri pa tudi zaradi tega ne, ker to ni smotno (zaradi počasnejših sprememb). V javno dostopni aplikaciji vse osvežitve niso takoj javno vidne zaradi dopolnitev (mednarodna primerjava, uskladitev komentarja in podobno).

2.1.2.3.3.b Minister daje usmeritve in obvezna navodila za delo ARSO. Minister lahko naloži, da ARSO opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe v mejah svoje pristojnosti in mu o tem poroča. Minister tudi nadzoruje delo ARSO ter lahko zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela ARSO⁸⁶. Ministrstvo ARSO ni dalo jasnih navodil glede pogostosti osvežitve podatkov oziroma izračunov kazalnikov, zato ne razpolaga s kazalci za spremljanje varstva okolja. Na odločitev ARSO glede izvedbe izračuna kazalnikov vplivajo tudi njene kadrovske in finančne omejitve.

2.1.2.3.4 Izračun in javna objava povprečne vrednosti cen storitev javnih služb varstva okolja

Naloge ministrstva glede izračuna in javne objave podatkov o izvajanju storitev javnih služb varstva okolja ureja uredba o metodologiji cen. V skladu z drugim odstavkom 15. člena uredbe o metodologiji cen mora ministrstvo na svojih spletnih straneh objaviti navodila, po katerih izvajalec pripravi poročilo o izvajanju storitev GJS varstva okolja in ga posreduje ministrstvu najkasneje do 31. 3. tekočega leta za preteklo leto. Ministrstvo od izvajalca zahteva dopolnitev poročila, če ugotovi, da ni ustrezno izdelano. Če izvajalec GJS ministrstvu v zahtevanem roku ne posreduje dopolnitve poročila, se šteje, da poročilo ni bilo poslano. Ministrstvo podatke iz poročila javno objavi na svojih spletnih straneh.

Ministrstvo ima na svojih spletnih straneh⁸⁷ objavljena navodila za predpisano poročanje. Navodila vsebujejo vse postavke, ki jih določa prvi odstavek 15. člena uredbe o metodologiji cen. V skladu z navodili izvajalci GJS predpisana poročila predajajo v elektronski obliki v aplikacijo IJSVO. Na spletni strani ministrstva⁸⁸ je objavljena excelova preglednica, v kateri so navedeni elaborati od leta 2012 do leta 2016, vključno z nazivom izvajalca GJS, občine, GJS in spletno povezavo v IJSVO, kjer se nahajajo elaborati za vse GJS varstva okolja. Ministrstvo je podatke iz poročil izvajalcev GJS za pretekla leta objavilo na svojih spletnih straneh, kot to določa šesti odstavek 15. člena uredbe o metodologiji cen. Ministrstvo pa ni prejelo poročil od vseh izvajalcev. V letu 2017 je zato izvajalce GJS 2-krat pozvalo k izpolnitvi obveznosti poročanja po 15. členu uredbe o metodologiji cen. Uredba o metodologiji cen ne vsebuje nobenih določb, ki bi omogočale sankcioniranje kršiteljev obveznosti glede poročanja. Ministrstvo ni z zadostnimi aktivnostmi zagotovilo, da bi prejelo podatke o izvajanju od vseh izvajalcev GJS, zato ni razpolagalo s popolnimi podatki, na podlagi katerih bi lahko izračunalo natančne povprečne vrednosti cen storitev GJS.

⁸⁶ 23. člen ZDU-1 in 77. člen Akta o organizaciji ARSO z dne 22. 12. 2014 s spremembami in 67. člen Akta o organizaciji ARSO z dne 3. 1. 2017.

⁸⁷ [URL: http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/voda/oskrba_s_pitno_vodo/porocanje_o_izvajanju_obvezne_obcinske_gospodarske_javne_sluzbe_oskrbe_s_pitno_vodo/], 27. 3. 2018.

⁸⁸ [URL: http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/voda/cenovno_spremljanje_izvajanja_javnih_sluzb_oskrbe_s_pitno_vodo_in_odvajanja_in_ciscenja_komunalne_in_padavinske_odpadne_vode/], 16. 4. 2018.

Pojasnilo ministrstva

Za izvajalce GJS je poročanje v skladu s 15. členom uredbe o metodologiji cen urejeno v sistemu IJSVO na način, da posamežen izvajalec odda podatke o obračunski, potrjeni in zaračunani ceni ter o višini subvencije, ter z oddajo elaborata.

2.1.2.3.4.a V skladu s petim odstavkom 15. člena uredbe o metodologiji cen bi ministrstvo moralo na podlagi poročil vsaki 2 leti izračunati povprečne vrednosti in preveriti ustreznost oblikovanih skupin primerljivih območij. Ministrstvo ima na svoji spletni strani⁸⁹ objavljene preglednice s primerljivimi območji in povprečnimi potrjenimi, zaračunanimi in obračunskimi cenami storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja za obdobje od leta 2012 do leta 2014. V obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo ni izkazalo, da je na podlagi poročil izračunalo povprečne vrednosti cen storitev občinskih GJS varstva okolja in preverilo ustreznosti oblikovanih skupin primerljivih območij, kot to določa peti odstavek 15. člena uredbe o metodologiji cen.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj vladi predlaga spremembo predpisa, ki ureja izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja, na način, da zagotovi izpolnjevanje obveznosti glede poročanja.

2.1.2.4 Povzetek ugotovitev

Minister mora za presojanje politik na področju varstva okolja ustanoviti svet kot posvetovalno telo s 5-letnim mandatom članov sveta. Kljub temu, da je svet po ustanovitvi deloval le leto dni in mandat članom sveta ni potekel ter ti niso bili razrešeni, je ministrica imenovala nove člane sveta. Ministrstvo ni zagotovilo javnosti dela sveta, saj javnosti ni seznanilo z njegovim delom. V skladu z ReNPVO 2005–2012 bi moral minister ustanoviti posebno skupino za spremljanje njegovega izvajanja z namenom, da 1-krat letno pripravi poročilo in z njim seznani ministra. Kljub temu da ReNPVO 2005–2012 določa ustanovitev skupine za spremljanje izvajanja nacionalnega programa varstva okolja že od leta 2006, je ministrstvo ni ustanovilo.

Kljub temu da mora poročilo o okolju vsebovati tudi podatke o izvajanju operativnih programov, to iz Poročila o okolju v Republiki Sloveniji 2017 ni razvidno.

Ukrepe in naloge v pristojnosti ministrstva s področja upravljanja občinske GJI sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, v večji meri določala Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki in Program ravnanja z odpadki in program preprečevanja odpadkov Republike Slovenije. Nanašali so se na vodenje in nadgrajevanje evidence za poročanje izvajalcev GJS oziroma nadgradnjo evidenc iz registra varstva okolja in informacijskega sistema o odpadkih, ureditev okoljskih dajatev ravnanja z odpadki, sistemsko ureditev finančnemu jamstvu enakovrednega ukrepa za upravljavce komunalnih odlagališč v zapiranju in zaprtih odlagališč in sistemsko ureditev izvajanja GJS varstva okolja. Ministrstvo je začelo z aktivnostmi za ureditev okoljskih dajatev na področju ravnanja z odpadki, vendar jih je opustilo, kljub temu da je ukrep vključen v operativne programe ravnanja z odpadki že od leta 2005 dalje in kljub našim ugotovitvam v predhodno izvedeni reviziji. Za vodenje in nadgradnjo evidenc iz registra varstva okolja je bila odgovorna ARSO, ki je izvedla potrebne aktivnosti. Ministrstvo je sistemsko uredilo finančnemu jamstvu enakovreden ukrep za upravljavce komunalnih odlagališč v zapiranju in zaprtih odlagališč. Operativni programi varstva okolja določajo tudi splošne naloge ministrstva, ki se nanašajo predvsem na spremembe

⁸⁹ [URL: http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/voda/cenovno_spremljanje_izvajanja_javnih_sluzb_oskrbe_s_pitno_vodo_in_odvajanja_in_ciscenja_komunalne_in_padavinske_odpadne_vode/], 12. 6. 2019.

predpisov ter vzpostavitev sistema spremljanja in nadzora. Ministrstvo je izvedlo ukrepe, ki se nanašajo na poročanje izvajalcev GJS, ni pa izvedlo vseh ukrepov iz operativnih programov varstva okolja, ki se nanašajo na spremembe predpisov in vzpostavitev sistema nadzora.

Ministrstvo zavezuje k vodenju evidenc in pripravi poročil ZVO-1 s podzakonskimi predpisi. Register varstva okolja, ki je javno dostopen na spletnih straneh ARSO, ne vsebuje evidence izvajalcev občinske GJI oskrbe s pitno vodo in odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode. Ministrstvo vodi evidenco izvajalcev občinskih GJS v informacijskem sistemu IJSVO, ki omogoča vpis vseh predpisanih podatkov. Deveti odstavek 104. člena ZVO-1 določa, da podrobnejšo vsebino in način vodenja registra varstva okolja predpiše minister, česar minister ni storil.

Za opravljanje nalog države na področju varstva okolja mora ministrstvo zagotavljati vodenje in vzdrževanje informacijskega sistema okolja. Informacijski sistem okolja ne predstavlja centralne informatizirane zbirke podatkov, vodita ga ARSO in ministrstvo v več nepovezanih zbirkah podatkov. Ministrstvo ni vodilo in vzdrževalo informacijskega sistema okolja, ki vsebuje podatke, ki jih določa drugi odstavek 105. člena ZVO-1. V zbirkah podatkov niso bili vključeni podatki o izvajalcih javnih služb ohranjanja narave in urejanja voda ter javnih finančnih sredstvih, porabljenih za varstvo okolja in ohranjanje narave.

Ministrstvo mora vsaka 4 leta pripraviti poročilo o okolju in vsaki 2 leti objaviti kazalce okolja in izračun povprečne vrednosti cen storitev javnih služb varstva okolja. Poročilo o okolju v Republiki Sloveniji 2017 prikazuje stanje okolja za obdobje od leta 2009 do leta 2015, ker poročilo ni bilo izdelano vsaka 4 leta. Navedeno poročilo vsebuje večino predpisanih podatkov, vendar so podatki o izvajanju nacionalnega programa varstva okolja in operativnih programov izraženi v manjšem obsegu, ne nanašajo se na izvajanje ciljev in ukrepov, poročilo pa prav tako ne vsebuje podatkov o porabi sredstev za izvajanje politik varstva okolja.

Strokovne naloge spremljanja stanja okolja opravlja ARSO, ki na svoji spletni strani javno objavlja kazalce okolja. V obdobju, na katero se nanaša revizija, ARSO ni objavila poročila Kazalci okolja v Sloveniji, je pa javno objavila nekatere izmed kazalcev stanja okolja, ki prikazujejo podatke do leta 2015. Ministrstvo ARSO ni dalo jasnih navodil glede pogostosti osvežitve podatkov oziroma izračunov kazalnikov, zato ne razpolaga s kazalci za spremljanje varstva okolja. Na odločitev ARSO glede izvedbe izračuna kazalnikov vplivajo tudi njene kadrovske in finančne omejitve.

Ministrstvo na podlagi poročil izvajalcev GJS ni izračunalo povprečne vrednosti cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja in preverilo ustreznosti oblikovanih skupin primerljivih območij, kot to določa peti odstavek 15. člena uredbe o metodologiji cen.

2.1.3 Spremljanje uresničevanja strateških in izvedbenih dokumentov varstva okolja

Spremljanje stanja varstva okolja je aktivnost, s katero se skozi daljše časovno obdobje ugotavljajo in vrednotijo dejansko stanje in zahteve varstva okolja ter doseganje ciljev in ukrepov politike varstva okolja. Rezultati spremljanja so navadno zbrani v poročilih, ki se pripravljajo periodično, z namenom zagotoviti ustrezno podatkovno in strokovno utemeljeno podporo za ugotavljanje uspešnosti sprejete politike in za odločanje o nadaljnji politiki varstva okolja. Na podlagi neprekinjenega spremljanja, analiziranja in ugotavljanja doseganja ciljev je mogoče prilagajati in načrtovati spremembe in ukrepe za vodenje učinkovite politike varstva okolja in za določanje prednostnih področij za izvajanje teh ukrepov.

Ministrstvo pripravlja in izvaja nacionalne politike s področja varstva okolja ter na njih temelječo zakonodajo in programe varstva okolja, spremlja stanje okolja v Republiki Sloveniji ter vodi registre okoljskih informacij in o stanju okolja obvešča javnost. Spremljanje varstva okolja je pomemben element varstva okolja, saj se na podlagi okoljskih podatkov lahko oblikujejo politike varstva okolja oziroma izdelajo programi za izboljšanje njihovega stanja.

Preverili smo, ali je ministrstvo zbiralo predpisane podatke občin in izvajalcev GJS varstva okolja glede izvajanja obveznih občinskih GJS varstva okolja in ali je ugotavljalo uresničevanje ukrepov, katerih nosilci so občine. Preverili smo, ali je ministrstvo z zbranimi podatki aktivno upravljalo, jih analiziralo in na njihovi podlagi sprejemalo nadaljnjo politiko upravljanja občinske GJI varstva okolja.

2.1.3.1 Zbiranje in upravljanje predpisanih podatkov občin in izvajalcev gospodarskih javnih služb

Uredbe s področja varstva okolja določajo obveznost občin in izvajalcev GJS glede predložitve predpisanih podatkov ministrstvu, ki vsebujejo tudi podatke o občinski GJI varstva okolja. Na sliki 12 so prikazani predpisani dokumenti, ki jih morajo občine oziroma izvajalci GJS glede izvajanja občinske GJS varstva okolja posredovati ministrstvu.

Slika 12: Prikaz predpisanih dokumentov, ki jih morajo občine oziroma izvajalci GJS posredovati ministrstvu glede izvajanja občinskih GJS varstva okolja

IZVAJALCI GJS		OBČINE	
Program izvajanja GJS oskrbe s pitno vodo	Program izvajanja GJS odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode		
Podatki o ceni izvajanja GJS vključno z elaboratom			
Poročilo o izvajanju GJS oskrbe s pitno vodo za preteklo leto s podatki iz evidence	Poročilo o izvajanju GJS odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode	Poročilo o standardih opremljenosti za oskrbo s pitno vodo	Poročilo o doseženih oskrbovalnih standardih za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode

Opomba: Za potrebe prikaza smo nazive dokumentov navedli glede na njihovo vsebino, uradni nazivi so navedeni v obrazložitvi slike.

Viri: Uredba o oskrbi s pitno vodo, Uredba o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode in uredba o metodologiji cen.

Občina zagotovi izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja, ki se izvajajo v skladu s programom izvajanja javne službe. Javne službe se izvajajo v skladu s programom izvajanja javne službe, ki ga izvajalec javne službe pripravi za obdobje 4 koledarskih let in ga posreduje občini v potrditev najpozneje do 31. 10. v koledarskem letu pred začetkom njegove uveljavitve. Izvajalec javne službe pošlje potrjen program izvajanja javne službe ministrstvu najkasneje do 31. 12. v letu pred začetkom njegove veljavnosti. Vsebino programa predpisujeta 25. člen Uredbe o oskrbi s pitno vodo in 26. člen Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode. Program mora vsebovati tudi podatke o infrastrukturi in osnovnih sredstvih, namenjenih opravljanju javne službe, ter podatke o načinu izvajanja javne službe, ki se nanašajo tudi na vzdrževanje in čiščenje javne infrastrukture. Predpisi za odlaganje odpadkov izvajalca javne službe ne obvezujejo k pripravi programa oziroma podobnega dokumenta, ki bi vseboval podatke o infrastrukturi za izvajanje javne službe. Predpisi ne določajo namena uporabe prejetih programov izvajanja javne službe, ampak določajo zgolj obveznost izvajalca javne službe, da potrjeni program posreduje ministrstvu. Ministrstvo je vzpostavilo informacijski sistem, ki omogoča prejem in shranjevanje prejetih programov. Ministrstvo je Operativni program oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2016 do 2021 v delu, ki se nanaša na analizo stanja opremljenosti območij javnih vodovodov in območij poselitve z javnim vodovodom, pripravilo na podlagi programov oskrbe s pitno vodo. Ministrstvo je pojasnilo, da na podlagi programov izvajanja GJS pripravlja operativne programe in odgovore zainteresirani javnosti, ki so na razpolago pristojnim državnim organom.

2.1.3.1.a Ministrstvo prejema podatke o GJI oskrbe s pitno vodo in odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode tudi od občin. Uredbi določata obveznost poročanja občine⁹⁰, ki mora ministrstvu najpozneje do 28. 2. tekočega leta posredovati poročilo o standardih opremljenosti za oskrbo s pitno vodo oziroma poročilo o doseženih oskrbovalnih standardih⁹¹ za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode. Predpisi za odlaganje odpadkov izvajalca javne službe ne obvezujejo k poročanju, ki bi vključevalo podatke o GJI. Občina podatke na dan 31. 12. preteklega leta pošlje ministrstvu v elektronski obliki v skladu z navodili, objavljenimi na spletni strani ministrstva. Ministrstvo v letu 2016 ni zagotovilo občinam možnosti pravočasnega poročanja, o čemer je občine obvestilo in jih mesec kasneje pozvalo k poročanju. Kljub podaljšanju roka za predložitev poročil je ministrstvo ob pregledu zbirke podatkov ugotovilo, da ni prejelo vseh poročil, in je občine ponovno pozvalo k predložitvi poročil. Ministrstvo je občine pozvalo k poročanju o standardih opremljenosti in dopolnitvi podatkov tudi v letu 2017. Zbrane podatke iz poročil o standardih opremljenosti je uporabilo za pripravo operativnih programov, kar je razvidno iz Operativnega programa oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2016 do 2021 in Operativnega programa odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode, ki vsebujeta podatke, ki jih ministrstvo pridobiva na podlagi poročila o doseženih oskrbovalnih standardih. Ministrstvo ni izkazalo, da spremlja izvajanje Operativnega programa oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2016 do 2021 na podlagi poročil o standardih opremljenosti, kot to določa tretji odstavek 27. člena Uredbe o oskrbi s pitno vodo.

Izvajalci javne službe morajo ministrstvu v skladu z določili 15. člena uredbe o metodologiji cen najpozneje do 31. 3. tekočega leta poslati poročilo, ki vsebuje podatke, potrebne za določitev povprečne vrednosti cen, količin in subvencij storitev javne službe. Več o tem v točki 2.1.2.3.4 tega poročila.

Uredba o oskrbi s pitno vodo v 26. členu določa, da izvajalec javne službe s poročilom o izvajanju javne službe za preteklo leto posreduje tudi podatke iz evidenc opravljanja storitev javne službe, ki jih določa 24. člen navedene uredbe⁹². 30. člen Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode določa, da izvajalec javne službe vsako leto izdela poročilo o izvajanju javne službe. Ministrstvo v evidenci izvajalcev javnih služb odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode po posameznih občinah vodi podatke o izvajalcih javne službe po občinah, obliki zagotavljanja javne službe za posameznega izvajalca javne službe, območjih, za katere posamezni izvajalec izvaja storitve, in občinskih predpisih, ki urejajo izvajanje javne službe. Evidenca vsebuje tudi podatke o objektih in napravah, namenjenih izvajanju javne službe⁹³.

⁹⁰ 27. člen Uredbe o oskrbi s pitno vodo. Standarde opremljenosti ureja 9. člen navedene uredbe.

⁹¹ 32. člen Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode.

⁹² Izvajalec javne službe vodi evidenco o: (1) javnih vodovodih, s katerimi upravlja, in območjih javnih vodovodov, (2) uporabnikih javne službe, (3) priključkih na javni vodovod, (4) zajetjih za pitno vodo in rezervnih zajetjih za pitno vodo, (5) vodnih pravicah za zajetja, (6) vodni bilanci javnega vodovoda, (7) vzdrževanju in čiščenju javne infrastrukture, namenjene izvajanju javne službe, in (8) stroških in cenah obveznih storitev javne službe.

⁹³ 34. člen Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode določa vodenje podatkov o: (1) javnih kanalizacijskih sistemih in njihovi vrsti, (2) iztokih iz javnih kanalizacijskih sistemov, (3) javnih kanalizacijskih omrežjih s pripadajočimi objekti in tehnološkimi sklopi, (4) komunalnih čistilnih napravah in čistilnih napravah padavinske odpadne vode, (5) lastništvu javne kanalizacije, (6) naseljih, iz katerih se komunalna in padavinska odpadna voda odvaja v javne kanalizacijske sisteme in čisti na komunalnih čistilnih napravah ali čistilnih napravah padavinske odpadne vode, (7) aglomeracijah, iz katerih se komunalna ali padavinska odpadna voda odvaja v javne kanalizacijske sisteme in čisti na komunalnih čistilnih napravah ali čistilnih napravah padavinske odpadne vode, (8) občinah, v katerih se nahajajo javni kanalizacijski sistemi in komunalne čistilne naprave ali čistilne naprave padavinske odpadne vode, in (9) upravljavcih javnih kanalizacijskih sistemov in komunalnih čistilnih naprav ali čistilnih naprav padavinske odpadne vode.

Izvajalci javne službe pošljejo ministrstvu poročilo o izvajanju javne službe za preteklo leto najpozneje do 31. 3. tekočega leta v skladu z navodili, ki jih ministrstvo objavi na svojih spletnih straneh. Predpisi za odlaganje odpadkov izvajalca javne službe, občine in ministrstva ne obvezujejo k vodenju evidenc, ki bi vsebovale podatke o GJI odlaganja odpadkov.

Ministrstvo je vzpostavilo pogoje, da občine in izvajalci GJS lahko poročajo v evidenco izvajalcev javnih služb vse predpisane podatke. Ministrstvo opozarja občine na obveznost poročanja po 30. in 32. členu Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode na svojih spletnih straneh⁹⁴ in z obvestili prek IJSVO. Izvajalci in občine predložijo poročila v elektronski obliki v skladu z navodili, ki so objavljena v informacijskem sistemu IJSVO, v navedeni informacijski sistem na spletnem naslovu www.ijsvo.si. Kljub temu, da ministrstvo opozarja občine in izvajalce GJS na obveznost poročanja, vsi zavezanci za poročanje ne sporočajo predpisanih podatkov.

Prvi odstavek 28. člena Uredbe o oskrbi s pitno vodo in 38. člen Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode določata globo za prekršek izvajalca javne službe, med drugim, če ministrstvu ne posreduje programa izvajanja javne službe ali njegovih sprememb in ministrstvu ne poroča o izvajanju javne službe. V skladu s prvim odstavkom 156. člena ZVO-1 nadzor nad izvajanjem določb navedenega zakona in na njegovi podlagi izdanih predpisov opravlja inšpekcija, pristojna za varstvo okolja. Nadzor med drugim obsega tudi nadzor nad izvajanjem obveznih GJS varstva okolja, določata pa ga tudi obe navedeni uredbi.

Inšpektorat je leta 2017 izvedel nadzor nad poročanjem občin o standardih opremljenosti za GJS oskrbe s pitno vodo. Inšpekcija je od septembra do decembra pozivala občine, ki poročil niso posredovale pravočasno, da to storijo. Iz IJSVO je bilo razvidno, da v avgustu 2017 46 od 212 občin ni poročalo o standardih opremljenosti. Inšpekcija je izvedla nadzor v 43 občinah, 3 inšpekcijski nadzori pa naj bi bili opravljeni v letu 2018. V obdobju nadzora je 31 občin ministrstvu posredovalo manjkajoča poročila, v 12 primerih pa je postopek še potekal. Inšpekcija je ugotovila, da občine v večini primerov skušajo čim prej odpraviti nepravilnosti. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je inšpekcija izvajala tudi nadzore obveznosti izvajalcev GJS glede poročanja ministrstvu. Inšpektorji so izvedli 9 nadzorov obveznosti poročanja za GJS odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode, pri katerih niso zaznali nepravilnosti.

2.1.3.1.b Ministrstvo zbira predpisane podatke občin in izvajalcev GJS varstva okolja glede izvajanja obveznih občinskih GJS varstva okolja. Predpisi ne določajo namena uporabe zbranih podatkov o izvajanju obveznih občinskih GJS varstva okolja, razen za poročilo o standardih opremljenosti za oskrbo s pitno vodo, na podlagi katerega ministrstvo spremlja izvajanje operativnega programa oskrbe s pitno vodo. Ministrstvo ni izkazalo, da spremlja izvajanje operativnih programov prek zbranih podatkov ter da z njimi aktivno upravlja za vodenje učinkovite politike varstva okolja, uporablja pa zbrane podatke za izdelavo operativnih programov. Ministrstvo tudi ni prejelo vseh predpisanih poročil, zato ne razpolaga s celovitimi podatki za načrtovanje politike varstva okolja.

⁹⁴ [URL: http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/voda/odvajanje_in_ciscenje_komunalne_odpadne_vode/javna_sluzba_odvajanja_in_ciscenja_komunalne_in_padavinske_odpadne_vode/porocanje_o_izvajanju_obvezne_obcinske_gospodarske_javne_sluzbe_odvajanja_in_ciscenja_komunalne_in_padavinske_odpadne_vode/], 12. 6. 2019.

2.1.3.2 Spremljanje uresničevanja ukrepov, katerih nosilci so občine in izvajalci gospodarskih javnih služb

Pogoji za spremljanje uresničevanja ukrepov so vzpostavljeni, kadar so ukrepi ustrezno vsebinsko in časovno določeni ter merljivi in je mogoče pridobiti povratno informacijo o njihovem izvajanju. Na podlagi analize podatkov je mogoče ugotoviti stopnjo uresničevanja ukrepov in izvesti potencialne prilagoditve za doseganje ciljev.

2.1.3.2.a V ReNPVO 2005–2012 je spremljanje izvajanja nacionalnega programa varstva okolja predvideno s pripravo poročila o izvajanju nacionalnega programa varstva okolja, ki je sestavni del poročila o okolju. Priloga 2: Spremljanje in izvajanje ukrepov in/ali doseganja ciljev po področjih, opredeljuje spremljanje izvajanja s kazalci prek doseganja zastavljenih ciljev in ukrepov do določenih rokov. Poročilo o okolju v Republiki Sloveniji 2017 ne vsebuje podatkov o izvajanju ReNPVO 2005–2012 na podlagi vnaprej določenega načina spremljanja. Osnutku NPVO 2030 je priloženo Poročilo o izvedbi Nacionalnega programa varstva okolja 2005–2012, ki v večjem delu sledi načrtovanemu spremljanju izvajanja ukrepov oziroma doseganja ciljev ReNPVO 2005–2012, vendar ne poda vseh predvidenih podatkov. Ministrstvo ni vzpostavilo pogojev za spremljanje uresničevanja ReNPVO 2005–2012, ker minister ni ustanovil posebne skupine za spremljanje ReNPVO 2005–2012, kot to določa ReNPVO 2005–2012. Podatkov o izvajanju operativnih programov tudi ni vključilo v Poročilo o okolju v Republiki Sloveniji 2017, kot to določa 107. člen ZVO-1, zato iz navedenega poročila ni razvidno, ali je ministrstvo spremljalo uresničevanje ukrepov.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo spremlja izvajanje ukrepov iz nacionalnega programa varstva okolja in operativnih programov v okviru rednih delovnih aktivnosti. Predlog NPVO 2030 načrtuje spremljanje izvajanja programa, in sicer naj bi ministrstvo letno v sodelovanju s svetom pregledalo izvajanje NPVO 2030 in napredek glede doseganja ciljev ter predvidelo ukrepe za pospešitev doseganja ciljev, če bi bili ti potrebni. Ministrstvo naj bi 2-krat v programskem obdobju (leta 2023 in leta 2027) zagotovilo vmesni pregled izvajanja NPVO 2030 in napredek glede doseganja ciljev ter s poročilom o ugotovitvah seznanilo vlado, ki lahko predlaga noveliranje programa.

V nadaljevanju so predstavljeni ukrepi in aktivnosti iz nacionalnega programa varstva okolja in operativnih programov varstva okolja, za izvedbo katerih so pristojne občine, in podatki o njihovem uresničevanju, pridobljeni prek spremljanja ministrstva.

ReNPVO 2005–2012 je bila pripravljena za programsko obdobje 2005–2012, zato za obdobje, na katero se nanaša revizija, ne določa ukrepov, za izvedbo katerih bi bile pristojne občine, se pa sklicuje na načrtovane in veljavne operativne programe varstva okolja v obdobju nastanka programa. Za obdobje, na katero se nanaša revizija, sta konkretne ukrepe s področja upravljanja občinske GJI varstva okolja, katerih nosilci so občine, določala Operativni program oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2016 do 2021 in Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode. Operativni program odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količin odloženih biorazgradljivih odpadkov in Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki konkretnih ukrepov za občine ne določata, navajata pa ocene glede potrebne oziroma izgrajene infrastrukture. Program ravnanja z odpadki in program preprečevanja odpadkov Republike Slovenije ne določa ukrepov glede upravljanja občinske GJI varstva okolja, katerih nosilci bi bile občine.

Operativni program oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2016 do 2021 kot ukrepe, za katere so pristojne občine in se neposredno nanašajo na upravljanje občinske GJI, navaja sanacijo vodovodnega sistema, opremljanje približno 190 vodovodnih sistemov z rezervnimi zajetji za pitno vodo, zagotovitev javnega vodovoda na 500 območjih poselitve oziroma za 153.299 prebivalcev in zagotovitev ustreznega čiščenja vode do leta 2021.

Po podatkih ministrstva iz IJSVO je bilo v letu 2016 število vodovodnih sistemov, ki oskrbujejo več kot 300 prebivalcev, 238, od katerih jih je bilo 141 brez rezervnih vodnih virov. V letu 2016 je bilo po podatkih IJSVO 156 območij poselitve, ki niso opremljena z javnim vodovodom, in 89 vodovodnih sistemov brez ustrezne kakovosti pitne vode.

Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode določa ukrepe, za izvedbo katerih so pristojne občine, in sicer izpolnjevanje predpisanih zahtev odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode oziroma izgradnje javne kanalizacije v določenih rokih in standardih⁹⁵, in dodatno stopnjo programa, ki ni zakonsko predpisana, mora pa biti ekonomsko in tehnično upravičena.

Po podatkih ministrstva je bilo na javno kanalizacijsko omrežje in individualne ureditve za aglomeracije s skupno obremenitvijo 2.000 PE in več na dan 31. 12. 2016 priključeno 95,4 odstotka PE, 4,6 odstotka PE pa ni bilo priključeno niti na javno kanalizacijo niti ni bilo individualno urejeno. Na javno kanalizacijsko omrežje in individualne ureditve za aglomeracije s skupno obremenitvijo med 50 in 2.000 PE je bilo na dan 31. 12. 2016 priključeno 69,1 odstotka PE, 30,9 odstotka PE ni bilo priključeno niti na javno kanalizacijo, niti ni bilo individualno urejeno. Na komunalno čistilno napravo je bilo priključeno 85,4 odstotka PE za aglomeracije s skupno obremenitvijo, enako ali večjo kot 2.000 PE, in 41,8 odstotka PE za aglomeracije s skupno obremenitvijo med 50 in 2.000 PE.

Republika Slovenija ni izpolnila zahtev glede priključenosti na javno kanalizacijsko omrežje in priključenosti na komunalno čistilno napravo za aglomeracije s skupno obremenitvijo, enako ali večjo kot 2.000 PE. Roki za zagotavljanje javne kanalizacije in čiščenje komunalne odpadne vode za aglomeracije z obremenitvijo, manjšo od 2.000 PE, so bili z Uredbo o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode podaljšani do 31. 12. 2021 oziroma do 31. 12. 2023.

Na podlagi zahtev direktive 91/271/EGS ministrstvo vsaki 2 leti izdela poročilo o izvajanju direktive 91/271/EGS na podlagi 15., 16. in 17. člena navedene direktive in o izpolnjevanju zahtev za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode. Zadnje objavljeno poročilo se nanaša na 31. 12. 2016⁹⁶.

Evropska komisija je Republiki Sloveniji 15. 2. 2017 izdala uradni opomin⁹⁷ zaradi neizpolnjevanja obveznosti iz direktive 91/271/EGS. Opomin se nanaša na neizpolnjevanje obveznosti v zvezi z zagotavljanjem in čiščenjem komunalne odpadne vode za aglomeracije z obremenitvijo, enako ali večjo od 2.000 PE, za katere se je rok iztekel ob koncu leta 2008 oziroma 2010. Republika Slovenija je v odgovoru z dne 16. 6. 2017 podala pojasnila glede očitka neizpolnjevanja zahtev in predložila najnovejše razpoložljive podatke o stanju odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode za območja aglomeracij iz opomina.

⁹⁵ Predpisane zahteve so razvidne s slike 8.

⁹⁶ [URL: http://mop.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/voda/odvajanje_komunalne_vode_porocilo_2016.pdf], 24. 10. 2019.

⁹⁷ Št. 2016/2188.

Pojasnilo ministrstva

Republika Slovenija se je zavežala k rednemu poročanju o napredku pri izpolnjevanju zahtev. Poleg odgovora je Evropski komisiji posredovala tudi 2 vmesni poročili o napredku pri izvajanju aktivnosti v zvezi z odpravo očitanih nepravilnosti oziroma neskladij. Postopek je še vedno odprt.

Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode občinam nalaga, da pripravijo in sprejmejo strateške razvojne dokumente in načrte razvojnega načrtovanja za investicije, zagotovijo ministrstvu vse potrebne podatke in izvedejo načrtovane investicije ter se povežejo z ostalimi občinami pri skupni izvedbi projektov.

V skladu z Uredbo o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode občine poročajo tudi o načrtovanih in tekočih investicijah, predvsem za aglomeracije s skupno obremenitvijo, enako ali večjo od 2.000 PE. Podatki so podlaga za pripravo poročila Evropski komisiji o izvajanju Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike⁹⁸ in novelacijo operativnega programa odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode.

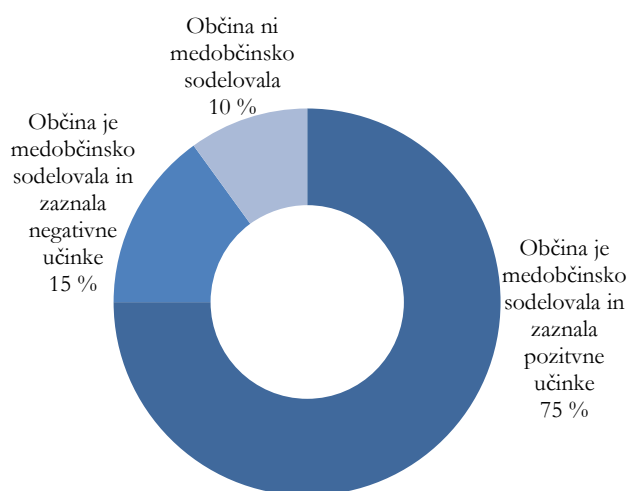
Pojasnilo ministrstva

V letu 2017 so se podatki, predpisani z obrazcem EU, začeli poskusno zbirati v IJSVO in se za potrebe poročanja redno nadgrajujejo z ugotovljenimi možnostmi izboljšav.

2.1.3.2.b Ministrstvo zbira podatke občin o investicijah v IJSVO, ni pa izkazalo aktivnosti glede povezovanja občin pri skupni izvedbi projektov.

Iz odgovorov občin na vprašalnik je razvidno stališče občin do medobčinskega povezovanja za skupno investiranje v občinsko GJI varstva okolja, kar je prikazano na sliki 13.

Slika 13: Prikaz stališča občin do medobčinskega povezovanja



Vir: odgovori občin na vprašalnik.

⁹⁸ UL L, št. 327 z dne 22. 12. 2000.

Stališče občin do medobčinskega povezovanja

Tri četrtine občin je že sodelovalo pri medobčinskem povezovanju za skupno investiranje v GJI, pri čemer so največkrat zaznale naslednje pozitivne učinke: izpolnjevanje pogojev za dostop do nepovratnih finančnih virov, celovitejši pristop k investiciji, racionalizacija stroškov investicije zaradi večjega obsega del in racionalizacija upravljanja z izgrajeno GJI, priprava dokumentacije in vodenje projektov s strani nosilne občine z več usposobljenimi kadri, tehnično in tehnološko poenotenje GJI na širšem območju, nižji stroški priprave investicijske in projektne dokumentacije ter vodenja investicije, izmenjava znanj in izkušenj ter večja izkoriščenost skupnih GJI. Ena desetina občin se z drugimi občinami pri investiranju v GJI še ni medobčinsko povezovala, 15 odstotkov občin pa se je medobčinsko povezovalo pri investiranju v GJI ter pri tem največkrat zaznalo naslednje negativne učinke. Negativni učinki medsebojnega povezovanja se nanašajo na zahtevnost medsebojnega usklajevanja zaradi različnih interesov, časovne dinamike, obveznosti in odgovornosti, določanja cen storitev in lastništva skupne infrastrukture, njenega evidentiranja in upravljanja. Občine so izpostavile še terminsko neusklajenost, finančno nedisciplino nekaterih občin, nespoštovanje mnenja nekaterih občin in predhodno sklenjenih dogovorov, večinski glasovalni delež večjih občin in način rabe GJI. Manjše število občin je navedlo, da je sodelovalo z več občinami pri medobčinskem projektu, vendar projekt s strani sofinancerjev ni bil potrjen.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Operativni program odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količin odloženih biorazgradljivih odpadkov na podlagi analiz navaja, da je primerno število regijskih centrov za ravnanje z odpadki prvega in drugega reda največ 12 in da so regijski centri po operativnem programu edini upravičeni in izvedljivi.

Po podatkih ministrstva je na dan 15. 3. 2018 v Sloveniji obratovalo 11 odlagališč komunalnih odpadkov, od tega 1 z dovoljenjem odlaganja do 31. 12. 2017. Ker je ministrstvo ocenilo, da so zmogljivosti zadostne, v Programu ravnanja z odpadki in programu preprečevanja odpadkov Republike Slovenije ni načrtovalo novih oziroma dodatnih zmogljivosti za odlaganje komunalnih odpadkov.

V skladu z Operativnim programom ravnanja s komunalnimi odpadki naj bi bili do leta 2015 zgrajeni vsi objekti za obdelavo odpadkov, to so zbirni centri, objekti za mehansko obdelavo mešanih komunalnih odpadkov, kompostarne in odlagališča. V operativnem programu je predvideno 4.000 zbiralnic in 100 zbirnih centrov. Za leti 2016 in 2017 v navedenem operativnem programu niso bili načrtovani ukrepi za občinsko GJI varstva okolja.

V Programu ravnanja z odpadki in programu preprečevanja odpadkov Republike Slovenije ministrstvo ni načrtovalo nobene občinske GJI ravnanja z odpadki, saj je na podlagi odgovorov občin na vprašalnik⁹⁹ glede ravnanja s komunalnimi odpadki ugotovilo, da je bilo postavljenih 159 zbirnih centrov in 15.633 zbiralnic ločenih frakcij, kar je več, kot je bilo načrtovano v Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki.

2.1.3.2.c Rezultati spremljanja se običajno zberejo v poročilih, v katerih je prikazano vrednotenje dejanskega stanja in zahtev, doseganje ciljev in ukrepov politike varstva okolja. Ta se pripravljajo periodično in naj bi zagotovila ustrezno podatkovno in strokovno utemeljeno podporo za ugotavljanje

⁹⁹ Na vprašalnik z dne 19. 9. 2016 so odgovorile 203 občine, v katerih je leta 2016 prebivalo 98 odstotkov prebivalcev Republike Slovenije.

doseganja ciljev in nadaljnje načrtovanje. Ministrstvo ni pripravljalo poročil, iz katerih bi bilo razvidno, da je sproti spremljalo izvajanje ukrepov, ki jih je v operativnih programih načrtovalo za občine in izvajalce GJS. Glede na veliko število občin in izvajalcev GJS je sprotno spremljanje mogoče le na podlagi dokumentiranih analiz oziroma poročil. Na podlagi neprekinjenega spremljanja, to je ugotavljanja doseganja ciljev in potreb, je mogoče prilagajati in načrtovati spremembe in ukrepe za vodenje učinkovite politike ter določanje prednostnih ukrepov. Ministrstvo ni izkazalo, da je redno spremljalo izvajanje uresničevanja ukrepov, je pa iz novih operativnih programov razvidno, da je razpolagalo z večino podatkov o izvajanju ukrepov za pripravo novih operativnih programov. Ministrstvo je tudi pojasnilo izvajanje ukrepov.

2.1.3.3 Povzetek ugotovitev

Izvajalci GJS morajo ministrstvu za GJS oskrbe s pitno vodo in odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode posredovati program izvajanja javne službe, podatke o ceni izvajanja GJS vključno z elaboratom in poročilom oziroma podatke o izvajanju javnih služb za preteklo leto, občine pa morajo ministrstvu posredovati poročilo o standardih opremljenosti za navedeni javni službi.

Ministrstvo je vzpostavilo pogoje, da občine in izvajalci GJS lahko sporočajo predpisane podatke v informacijski sistem, ter jih opozarja na obveznost poročanja predpisanih podatkov. Kljub obvezam iz predpisov in opozorilom ministrstva vsi zavezanci podatkov ne sporočajo. Predpisi ne določajo namena uporabe zbranih podatkov o izvajanju obveznih občinskih GJS varstva okolja, razen za poročilo o standardih opremljenosti za oskrbo s pitno vodo, na podlagi katerega bi ministrstvo moralo spremljati izvajanje operativnega programa oskrbe s pitno vodo. Ministrstvo ni izkazalo, da spremlja izvajanje operativnih programov prek zbranih podatkov iz poročil občin in izvajalcev GJS ter z njimi aktivno upravlja za vodenje učinkovite politike varstva okolja, uporablja pa zbrane podatke za izdelavo operativnih programov. Ministrstvo tudi ni prejelo vseh predpisanih poročil, zaradi česar ne razpolaga s celovitimi podatki za načrtovanje politike varstva okolja.

Ministrstvo ni vzpostavilo vseh pogojev za spremljanje uresničevanja ReNPVO 2005–2012, ker minister ni ustanovil posebne skupine za njeno spremljanje. Ministrstvo ni pripravljalo poročil, iz katerih bi bilo razvidno, ali je sproti spremljalo izvajanje ukrepov, ki jih je v operativnih programih načrtovalo za občine in izvajalce GJS. Podatkov o izvajanju operativnih programov tudi ni vključilo v Poročilo o okolju v Republiki Sloveniji 2017, zato iz poročila ni razvidno, ali je ministrstvo spremljalo uresničevanje ukrepov. Ministrstvo tudi ni redno spremljalo izvajanja uresničevanja ukrepov, je pa iz novih operativnih programov razvidno, da je razpolagalo z večino podatkov o izvajanju ukrepov za pripravo novih operativnih programov.

2.2 Ureditev pravnega položaja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja

2.2.1 Priprava nove zakonodaje, ki naj bi urejala razmerja med državo oziroma občinami in upravljavci gospodarske javne infrastrukture varstva okolja ter posebni pravni status infrastrukture

ZGJS je sistemski zakon, ki celovito ureja izhodišča, ki veljajo za vsa področja GJS (energetika, promet in zveze, komunalno in vodno gospodarstvo, varstvo okolja, upravljanje z gospodarsko infrastrukturo), in

s tem povezana razmerja med državo oziroma občinami, ki so odgovorne za zagotovitev javnih dobrin in organizacijo GJS (v nadaljevanju: lastniki GJI), ter izvajalci GJS. Pri tem so posebej pomembna razmerja glede GJI, ki naj bi bila praviloma v lasti države ali občin, medtem ko z njo upravljajo izvajalci GJS na posameznih področjih (v nadaljevanju: upravljavci GJI), ki nastopajo v različnih pravnoorganizacijskih oblikah (javna podjetja, režijski obrati, subjekti zasebnega prava kot koncesionarji in javni gospodarski zavodi). Ureditev razmerij med lastniki in upravljavci GJI je bistvenega pomena za zagotavljanje izgradnje, vzdrževanja in obnavljanja GJI ter njene uporabe pod enakimi pogoji, kar je nujen pogoj za učinkovito in kakovostno izvajanje posameznih vrst GJS.

ZGJS ne vzpostavlja domneve za obstoj lastninske pravice države ali občin na celotni obstoječi in novozgrajeni GJI (vključno z GJI na področju varstva okolja). ZGJS je za obstoječo GJI sicer določil, da z njegovo uveljavitvijo postane lastnina države ali občine, vendar pa se v praksi ni v vseh primerih zagotovila zemljiškoknjižna ureditev na ta način pridobljene lastninske pravice.¹⁰⁰ ZGJS tudi ne določa preostalih razmerij med lastniki in upravljavci GJI (določitev pravice do upravljanja, podelitev posebne ali izključne pravice za upravljanje, sklenitev pogodbe o upravljanju in podobno), zaradi česar ta razmerja niso sistemsko urejena oziroma v področni zakonodaji sploh niso urejena, kar še posebej velja na primer za GJI na področju varstva okolja¹⁰¹.

Za GJI na sistemski ravni ni vzpostavljen poseben pravni status, ki bi v javnem interesu določal namenskost uporabe in učinkovite omejitve razpolaganja pri posameznih vrstah GJI (določitev posebnega pravnega statusa GJI in določitev roka ter odgovornih subjektov za izvedbo vpisa v javne evidence in sankcije za opustitev vpisa). Zaradi tega je to prepuščeno področni zakonodaji, ki pa je pomanjkljiva v tem, da vprašanje določitve posebnega pravnega statusa GJI in iz tega izvirajočih pravnih posledic na področju varstva okolja v ZVO-1 ni urejeno¹⁰². Ocenjujemo, da veljavna ureditev iz ZGJS v nekaterih delih ni usklajena s pravili prava EU, ki zavezujejo Republiko Slovenijo.

Na podlagi zahtevanih popravljalnih ukrepov naših revizij je ministrstvo v preteklosti že večkrat napovedalo pripravo novega zakona, ki bi urejal GJS (v nadaljevanju: nov ZGJS) in ki bi posodobil ureditev GJS in s tem povezano GJI ter jo uskladjal z evropskim pravnim redom.

¹⁰⁰ Iz prehodnih in končnih določb oz. 76. člena ZGJS izhaja, da postanejo z njegovo uveljavitvijo lastnina države ali občin vsi infrastrukturni objekti, naprave, omrežja ter mobilna in druga sredstva, ki so namenjeni izvajanju GJS, vendar ti pojmi v zakonu niso bili podrobneje opredeljeni, hkrati pa se v praksi ni v vseh primerih (na primer Javni holding Ljubljana, d. o. o.) zagotovilo, da bi se pridobitev lastninske pravice na podlagi zakona ustrezno uredila tudi v zemljiški knjigi (tretji odstavek 76. člena ZGJS).

¹⁰¹ Iz točke 2.2.4.5. revizijskega poročila o ureditvi razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS izhaja, da v področnih predpisih niso enako opredeljena pravna razmerja glede lastništva infrastrukture za izvajanje GJS in odnos med državo/občinami kot lastniki infrastrukture in izvajalci GJS za vse GJS. Glede na to, da pri občinski GJI varstva okolja razmerja niso bila urejena v področnem predpisu (ZVO-1) in jih tudi ni določal Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Uradni list RS, št. 14/07), smo ocenili, da vlada ni zagotovila pogojev, na podlagi katerih bi bilo mogoče ustrezno urediti razmerja med občinami in izvajalci GJS na področju varstva okolja. V letu 2018 je sicer pričel veljati ZSPDSLS-1, ki pa opisanih pomanjkljivosti pravne ureditve ni odpravil.

¹⁰² Točka 2.2.3 revizijskega poročila o ureditvi razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS. Posledica neurejenih razmer na tem področju je tveganje za neupravičen pravni promet z (ne)premičninami, ki predstavljajo GJI, kar lahko onemogoči ali oteži nemoteno izvajanje GJS.

Preverili smo, ali je ministrstvo pripravilo predlog novega ZGJS ali druge zakonodaje, s katero bi se odpravile pomanjkljivosti obstoječe zakonodaje in zagotovila enoten, sistemsko skladen okvir za urejanje razmerij med državo oziroma občinami in upravljavci GJI za vse vrste GJS (vključno z občinsko GJI na področju varstva okolja) in poseben pravni status za zaščito GJI. Nadalje smo preverjali, ali je ministrstvo izvedlo ukrepe, ki jih je predvidela vlada v odzivnem poročilu iz leta 2011 na revizijsko poročilo o ureditvi razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS¹⁰³. Od ministrstva so bila pridobljena pojasnila, kaj je na tem področju bilo storjenega in ali so bili uresničeni načrti aktivnosti, ki jih je v odzivnem poročilu iz leta 2011 napovedovala vlada in ki hkrati ustrezajo zakonskim dolžnostim ministrstva na področju sistemske ureditve GJS, vključno z občinskimi GJS na področju varstva okolja.

2.2.1.1 Izvajanje aktivnosti ministrstva za sistemsko ureditev razmerij med državo oziroma občinami in upravljavci gospodarske javne infrastrukture varstva okolja ter določitev posebnega pravnega statusa te infrastrukture

2.2.1.1.1 Pristojnost ministrstva za pripravo predloga nove zakonodaje

Vlada je v odzivnem poročilu iz leta 2011 navedla, da bo ministrstvo v sodelovanju z drugimi pristojnimi ministrstvi pripravilo predlog novega ZGJS, v katerem bodo jasneje določena razmerja med državo oziroma občinami kot lastniki GJI in upravljavci GJS. V novem ZGJS naj bi se med drugim predvidelo, da se lastništvo GJI na podlagi sistemske ureditve v ZGJS enovito uredi v področnih predpisih. V okviru priprav novega zakona je vlada predvidela ustanovitev medresorske delovne skupine, ki bi morala pripraviti poročilo o dejanskem stanju izvajanja GJS in s tem povezano problematiko po posameznih področjih (promet, energetika, varstvo okolja in podobno), kar bi služilo kot izhodišče za novo pravno ureditev. Predlog novega ZGJS naj bi bil pripravljen do konca leta 2012.

V odzivnem poročilu iz leta 2011 je vlada kot enega izmed nosilcev za pripravo predloga novega ZGJS določila ministrstvo. Odločitev vlade se je skladala s stvarno pristojnostjo posameznih ministrstev, določeno z novelo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi¹⁰⁴, ki je prišel veljati 16. 12. 2014. Od takrat ZDU-1 v 38.a členu izrecno določa, da opravljanje nalog na področju sistemskega urejanja GJS in javnih služb varstva okolja, ohranjanja narave in urejanja voda sodi med pristojnosti ministrstva. Navedeno pomeni, da je ministrstvo od konca leta 2014 pristojno tudi za sistemsko ureditev posebnega režima za zaščito GJI v primerih, ko je to potrebno, za vpis tega režima v javne evidence in nadzor nad tem.

K pripravi predloga novega ZGJS se je ministrstvo zavezalo tudi v odzivnem poročilu z dne 17. 10. 2016¹⁰⁵ na revizijsko poročilo o urejanju oskrbe s pitno vodo v Pomurju kjer je navedlo, da bo začelo pripravljati ustrezne predpise z namenom zagotovitve takšnega financiranja GJI, da se bodo sredstva, zbrana iz uporabe GJI za oskrbo s pitno vodo (najemnina), namensko porabila za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v komunalno infrastrukturo. Ministrstvo je takrat v ta namen sprejelo načrt aktivnosti in predvidelo predložitev predloga novega ZGJS vladi do maja 2017 in sprejem ZGJS v državnem zboru do septembra 2017. Ministrstvo je sprejem novega ZGJS ali ZVO-1 oziroma drugega

¹⁰³ Vlada je v odzivnem poročilu iz leta 2011 med drugim zagotovila, da bo ministrstvo v sodelovanju z drugimi pristojnimi ministrstvi pripravilo nov ZGJS, v katerem bodo jasneje določena razmerja med državo oziroma občinami kot lastniki GJI in izvajalci GJS, pri čemer naj bi bil predlog zakona pripravljen do konca leta 2012.

¹⁰⁴ Uradni list RS, št. 90/14.

¹⁰⁵ Št. 006-6/2013/28.

ustreznega predpisa napovedalo tudi v okviru porevizijskega postopka, ki se je nanašal na revizijo o oblikovanju, določanju in nadziranju cen obveznih občinskih GJS varstva okolja, kjer je navedlo, da načrtuje potrditev predloga zakona po izvedeni javni razpravi in medresorski obravnavi v novembru 2019 in nato izvedbo zakonodajnega postopka od decembra 2019 do februarja 2020. Namen pri tem je bil, da se za GJS varstva okolja na zakonski ravni ustrezno opredeli in določi temeljni vsebinski okvir za oblikovanje in določanje cen storitev obveznih GJS v državnih in občinskih predpisih ter določijo regulacijsko obračunsko obdobje, časovna dinamika in aktivnosti ali naloge občine v postopku določanja cen storitev GJS varstva okolja, poračun oziroma vračilo prekomernih nadomestil pri izvajanju GJS, vrste komunalnih odpadkov, za katere se izvajata obvezni GJS zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov, in namenska poraba sredstev, zbranih iz uporabe GJI (najemnina), za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v komunalno infrastrukturo, in se določi roke za posredovanje vladi.

2.2.1.1.2 Vodenje postopkov za sprejem predloga nove zakonodaje in posledice tega

Ministrstvo je v aprilu 2016 pridobilo strokovno študijo Inštituta za upravo pravo, v kateri so bila predstavljena strokovna izhodišča za prenovo sistemske ureditve GJS. 18. 7. 2016 je s sklepom ustanovilo medresorsko delovno skupino, ki je imela nalogo pripraviti predloge rešitev za zakon, ki bi sistemsko uredil področje GJS. Kot način dela skupine je bilo predvideno delo in usklajevanje članov skupine na sestankih, o katerih se pišejo zapisniki, in z dopisi v pisni obliki oziroma po elektronski pošti. Medresorska delovna skupina je bila sestavljena iz predstavnikov ministrstev, ki so pristojni za okolje, javno upravo, infrastrukturo, gospodarski razvoj in tehnologijo ter finance.

Delovna skupina je imela 1 sestanek v decembru 2016, ko je bilo na podlagi opozorila Ministrstva za finance ugotovljeno, da bi bilo smiselno predlog novega ZGJS združiti s predlogom Zakona o podeljevanju koncesij, ki ga je pripravljalo Ministrstvo za finance. Ministrstvo in Ministrstvo za finance sta 26. 5. 2017 sklenila dogovor, da bo Ministrstvo za finance do 7. 7. 2017 pripravilo predlog zakona, ki bo združeval vsebino sistemskega urejanja GJS in podeljevanje koncesij. Ministrstvo je osnutek novega ZGJS že pred tem, to je 19. 5. 2017, posredovalo v seznanitev Ministrstvu za infrastrukturo, ki je 30. 5. 2017 pripravilo osnutek poročila o dejanskem stanju izvajanja GJS za področje energetike. Pripravljen osnutek novega ZGJS rešuje vprašanje lastništva na GJI na način, da je lastnik te infrastrukture država ali lokalne skupnosti in le izjemoma (za določen čas in pod določenimi pogoji) izvajalec GJS¹⁰⁶. Predvidena je tudi normativna ureditev preostalih temeljnih razmerij med državo ali lokalnimi skupnostmi in upravljavci GJI (določitev pravice do upravljanja, podelitev posebne ali izključne pravice za upravljanje, sklenitev pogodbe o upravljanju, prenos morebitnih stvarnih pravic za izvajanje GJS in podobno)¹⁰⁷.

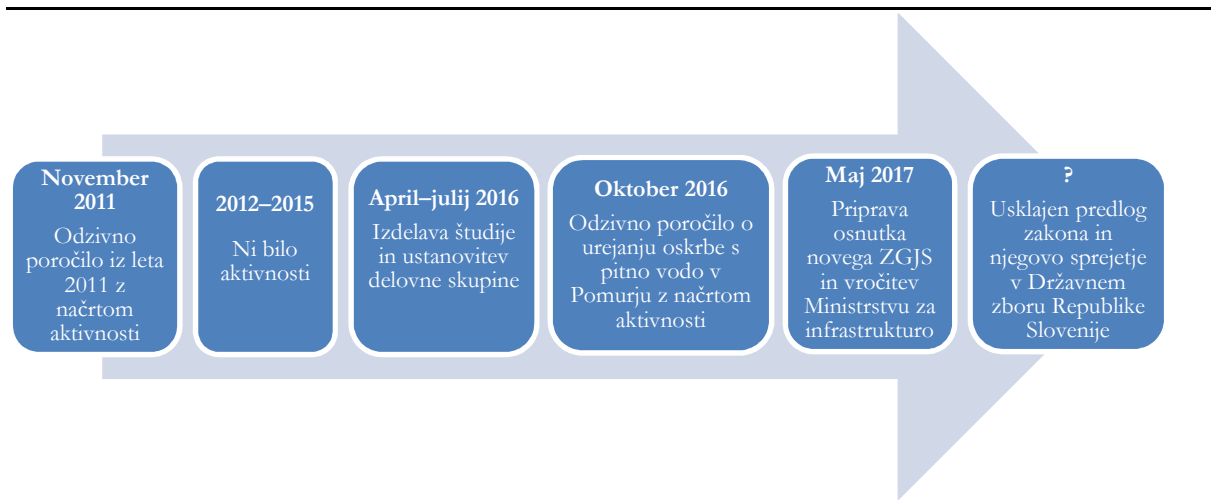
2.2.1.1.2.a Ministrstvo je z aktivnostmi za pripravo novega ZGJS pričelo šele v aprilu 2016, čeprav smo popravljalne ukrepe glede nujnosti prenove zakonodaje na tem področju zahtevali že v reviziji o ureditvi razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS in je vlada v odzivnem poročilu na to revizijo napovedala sprejem novega ZGJS do konca leta 2012. Ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo od začetka priprave

¹⁰⁶ 17. člen osnutka novega ZGJS določa: (1) Infrastruktura GJS je v lasti države ali samoupravnih lokalnih skupnosti; (2) izjemoma je lahko infrastruktura posamezne GJS v lasti imetnika posebne ali izključne pravice za njeno izvajanje, če jo je ta zgradil z lastnimi sredstvi in če je tako določeno v pogodbi o podelitvi te posebne ali izključne pravice; (3) s prenehanjem posebne ali izključne pravice iz prejšnjega odstavka tega člena preide lastninska pravica na infrastrukturi GJS na državo oziroma samoupravno lokalno skupnost.

¹⁰⁷ 18., 19. in 22. člen osnutka novega ZGJS.

predpisa in skozi celotno obdobje od leta 2016 do leta 2017 izvajati intenzivne ter koordinirane aktivnosti za sprejem nove zakonodaje, saj pred tem na tem področju ni bilo ničesar storjenega, kot to ponazarja časovna lestvica na sliki 14. Pri tem je bistveno, da je vlada v odzivnem poročilu iz leta 2011 ministrstvo določila za enega izmed nosilcev aktivnosti za sprejem novega ZGJS.

Slika 14: Prikaz časovne lestvice izvajanja aktivnosti ministrstva pri pripravi novega ZGJS po izvedbi revizije o ureditvi razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS



2.2.1.1.2.b Medresorska delovna skupina ni pripravila poročila o dejanskem stanju izvajanja GJS po posameznih področjih, čeprav bi bilo to koristno za pripravo kakovostnih ter s potrebami prakse usklajenih zakonskih rešitev. Poročilo o dejanskem stanju izvajanja GJS je za področje energetike 30. 5. 2017 ločeno pripravilo le Ministrstvo za infrastrukturo, vendar je bilo to šele po tem, ko je ministrstvo pripravilo osnutek zakona in je ta že bil poslan v usklajevanje Ministrstvu za infrastrukturo, kar kaže na pomanjkljivo koordinacijo nalog v postopku priprave zakona.

2.2.1.1.2.c Da Mestna občina Ljubljana s svojimi javnimi podjetji in kasneje Javnim Holdingom Ljubljana, d. o. o. pri urejanju lastništva GJI, kar vključuje GJI varstva okolja, ni spoštovala 76. člena ZGJS, smo opozorili pri več revizijah¹⁰⁸. Zaradi systemske odprave takšnih situacij je bilo pri reviziji o ureditvi razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS vladi naloženo, da mora v odzivnem poročilu izkazati, da je sprejela načrt aktivnosti za določitev postopkov, ki bodo omogočali odpravo nepravilnosti, ki so posledica nespoštovanja 76. člena ZGJS.

Ministrstvo v predlogu novega ZGJS ni predvidelo rešitve za tiste primere, ko v preteklosti ni bilo zagotovljeno, da bi vsi subjekti v celoti uredili lastništvo GJI na način, kot to določa prehodna določba 76. člena ZGJS. Zato bi bilo smiselno, da bi nov ZGJS določil obveznost za ureditev lastništva GJI države ali občine tudi v vseh tistih primerih, ko to v preteklosti ni bilo urejeno, roke za izpolnitev ter sankcije za primer opustitve izpolnitve obveznosti.

¹⁰⁸ Revizijsko poročilo o poslovanju Mestne občine Ljubljana v letu 2004, [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1758/2150105.pdf], 8. 1. 2020 in revizijsko poročilo o pravilnosti in smotrnosti ravnanja z odpadki v javnem podjetju Snaga, d. o. o., Ljubljana, v letu 2003, [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/2008/2093204.pdf], 8. 1. 2020.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v ustreznem zakonu predvidi rešitev za primere, ko v preteklosti ni bila v celoti izpeljana ureditev lastništva GJI, kot to določa prehodna določba 76. člena ZGJS, roke za izpolnitev ter sankcije za primer opustitve izpolnitve obveznosti.

2.2.1.1.2.d Predlog novega ZGJS vprašanje lastništva na obstoječi GJI (vključno z GJI varstva okolja) ureja na način, da je lastnik te infrastrukture država ali lokalne skupnosti in le izjemoma (za določen čas in pod določenimi pogoji) izvajalec GJS. V zvezi s predlagano ureditvijo opozarjamo na to, da ne predvideva rešitev za primere, ko je bila lastninska pravica na GJI v preteklosti prenesena na izvajalca GJS in je ta kot lastnik vpisan v zemljiško knjigo, pri čemer ni nujno, da je bil s prenehanjem posebne ali izključne pravice izvajalca GJS predviden prehod lastninske pravice na infrastrukturi GJS nazaj na državo oziroma samoupravno lokalno skupnost in da so bili izpolnjeni pogoji za obstoj lastninske pravice izvajalca GJS, kot jih predvideva predlog novega ZGJS. Prav tako opozarjamo na to, da ni jasno, na kakšen način se bo lahko vzpostavila lastninska pravica države ali občine na GJI v obliki (vodovodnih in komunalnih) omrežij in objektov, ki se nahajajo na zasebnih zemljiščih. Po sedanji pravni ureditvi se je v teh primerih raba omrežja in objektov zagotavljala na podlagi služnosti ali stavbne pravice, ki pa je kot stvarna pravica na tuji stvari¹⁰⁹ (nepremičnini tretje osebe) vpisana v korist občine ali izvajalcev GJS, zaradi česar je ni mogoče preprosto enačiti z lastninsko pravico občine na omrežju in objektih GJI.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v postopku priprave predloga novega ZGJS ali drugega predpisa s tega področja predvidi normativno rešitev za primere, ko je bila lastninska pravica na GJI v preteklosti prenesena na izvajalca GJS in je ta kot lastnik vpisan v zemljiško knjigo.

2.2.1.1.2.e Ministrstvo ni pripravilo in predlagalo vladi v sprejem predloga novega ZGJS ali drugih, sistemsko usklajenih predpisov, ki bi za GJI varstva okolja opredelili kriterije za določitev posebnega pravnega statusa posameznih vrst te infrastrukture in hkrati določili zavezanca za vpis tega statusa v javne evidence ter nadzor nad dejanskim izvajanjem vpisov. Opozarjamo na to, da predlog novega ZGJS, ki ga je pripravilo ministrstvo, ne predvideva rešitev za opredelitev kriterijev za določitev posebnega pravnega statusa GJI. Bistvo takšne opredelitve bi bilo v tem, da se v javnem interesu zagotovita namenska raba GJI in možnost enakopravnega dostopa do GJI za vse zainteresirane osebe ter se v javnem interesu omejuje pravni promet s to infrastrukturo oziroma morebitne pravice tretjih oseb na infrastrukturi (na primer v izvršilnih in stečajnih postopkih)¹¹⁰. Zaradi pravne varnosti pa je treba poskrbeti, da je takšen (javnopravni) režim razviden iz podatkov v javnih evidencah (na primer iz zemljiške knjige) in na ta način transparenten.

Na to problematiko smo opozorili v reviziji o ureditvi razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS¹¹¹. Ugotavljamo, da se na področju GJI varstva okolja od takrat ni nič spremenilo. Ministrstvo ni oblikovalo

¹⁰⁹ Definiciji služnosti in stavbne pravice podaja Stvarnopravni zakonik (Uradni list RS, št. 87/02, 91/13) v 210. in 256. členu.

¹¹⁰ 19. člen SPZ določa, da je javno dobro stvar, ki jo v skladu z njenim namenom ob enakih pogojih lahko uporablja vsakdo (splošna raba). Zakon določa, katera stvar je javno dobro in kakšni so pogoji za njegovo uporabo. Na javnem dobrem se lahko pridobi tudi posebna pravica uporabe pod pogoji, ki jih določa zakon.

¹¹¹ Točka 2.2.3 revizijskega poročila.

normativnih rešitev, ki bi predvidele vsebinske kriterije za opredelitev posebnega pravnega statusa posameznih vrst GJI varstva okolja, določale javnopravne posledice takšne opredelitve ter obvezen vpis tega dejstva v javne evidence¹¹². Prav tako še vedno ni bil vzpostavljen nadzor nad vpisovanjem teh podatkov v javne evidence in niso predvidene sankcije za opustitev vpisov podatkov. Nekaj določb o tem vsebuje zgolj ZUreP-2¹¹³, ki podrobneje ureja le postopek za pridobitev statusa grajenega javnega dobra (245. člen), medtem ko ostala vprašanja ureja zelo skopo (na primer definicija splošne rabe, ki je bistven element javnega dobra – 244. člen, ali pravne posledice določitve javnega dobra – 246. člen) ali pa jih niti ne ureja (na primer nadzor nad ugotavljanjem statusa javnega dobra in vpisovanjem tega dejstva v javne evidence, vključno s sankcijami v primeru opustitve vpisa). Da bi to bilo potrebno, potrjujejo tudi v tej reviziji zbrani podatki, ki prikazujejo zemljiškoknjižno neurejeno stanje javnega dobra občinske GJI varstva okolja (tabela 2).

Tabela 2: Prikaz števila občin z zemljiškoknjižno neurejenim stanjem javnega dobra občinske GJI varstva okolja

	Število občin	Delež vseh občin v odstotkih	Delež občin, ki so posredovale podatke v odstotkih
Vpisi javnega dobra za celotno GJI	0	0	0
Vpisi javnega dobra za del GJI	50	23,6	23,9
Odsotnost vpisov javnega dobra	133	62,7	63,6
Občina ne razpolaga s podatki	26	12,3	12,5
Občina ni posredovala podatkov	3	1,4	/

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Evidentiranje javnega dobra v zemljiški knjigi

V Republiki Sloveniji je od 209 občin, ki so posredovale podatke, le 50 (23,9 odstotka) takšnih, ki imajo v zemljiško knjigo vpisan status javnega dobra vsaj za del GJI s področja varstva okolja. Pri tem pa nobena izmed občin nima tega urejenega za celotno GJI s področja varstva okolja. 26 občin pa ne razpolaga s podatki glede vpisov javnega dobra v zemljiško knjigo.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Podatki iz tabele 2 kažejo, da je delež občin, ki imajo zemljiškoknjižno urejen vpis statusa javnega dobra vsaj za del GJI na področju varstva okolja, zelo nizek. Zato bi bilo potrebno, da bi nova zakonodaja

¹¹² ZGO-1 je sicer na splošno urejal status grajenega javnega dobra za zemljišča v splošni rabi in na njih ležeče objekte, postopek izdaje odločbe za grajeno javno dobro državnega ali lokalnega pomena in zahtevo za vpis tega dejstva v zemljiško knjigo (2., 21. in naslednji členi ZGO-1). Določbe ZGO-1 za večji del GJI s področja varstva okolja niso bile uporabne, saj kanalizacijskih in vodovodnih omrežij, ki tečejo pod zemljo, ni bilo mogoče šteti za zemljišča in na njih zgrajene objekte. Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 61/17, 72/17-popr.), ki je s 1. 6. 2018 nadomestil ZGO-1, pa določb o grajenem javnem dobru in postopkih v zvezi s tem sploh ne vsebuje več.

¹¹³ 244. do 247. člen ZUreP-2.

predvidela kriterije za opredelitev posebnega pravnega statusa GJI na področju varstva okolja in določila zavezanca za vpis tega dejstva v javne evidence ter nadzor nad dejanskim izvajanjem vpisov.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v postopku priprave predloga novega ZGJS ali drugega predpisa s tega področja na sistemski ravni uredi kriterije za določitev posebnega pravnega statusa GJI, kar zajema zlasti zahtevo po namenski rabi GJI za vse subjekte pod enakimi pogoji, omejuje pravni promet s to infrastrukturo, zagotavlja obveznost vpisa tega statusa v javne evidence in nadzor nad izvajanjem vpisov.

2.2.1.1.2.f Ker ministrstvo ni pravočasno pripravilo predloga novega ZGJS, ta ni bil predložen vladi do rokov, ki so bili v ta namen določeni v načrtih aktivnosti vlade in ministrstva v okviru naših preteklih revizij¹¹⁴, zaradi česar tudi ni bilo možnosti za njegovo sprejetje v državnem zboru. Zato v slovenski zakonodaji še vedno ni predpisa, ki bi opredeljeval sistemsko skladna in posodobljena pravila za ureditev razmerij med lastniki in upravljavci GJI varstva okolja ter določal kriterije za vzpostavitev posebnega pravnega statusa za to infrastrukturo in nadzor nad tem. Na to opozarjali že v reviziji o ureditvi razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS in kasnejših revizijah. Ocenjujemo, da nujnost ukrepanja ministrstva še posebej velja za občinsko GJI varstva okolja, saj na tem področju zakonodaja razmerij med lastniki in upravljavci infrastrukture ter posebnega pravnega statusa infrastrukture ne ureja¹¹⁵.

2.2.1.2 Povzetek ugotovitev

Zakonodaja, ki ureja pravni položaj GJI, je pomanjkljiva, saj ne ureja lastninske pravice države ali občin na celotni obstoječi in novozgrajeni GJI, kar vključuje GJI na področju varstva okolja. ZGJS je sicer za obstoječo GJI določil, da z njegovo uveljavitvijo, GJI postane lastnina države ali občine, vendar se v praksi pridobitev lastninske pravice na podlagi ZGJS ni v vseh primerih zemljiškoknjižno uredila. ZGJS tudi ne določa preostalih razmerij med lastniki in upravljavci GJI (določitev pravice do upravljanja, podelitev posebne ali izključne pravice za upravljanje, sklenitev pogodbe o upravljanju in podobno), zaradi česar ta razmerja niso sistemsko urejena oziroma v področni zakonodaji sploh niso urejena, kar še posebej velja na primer za GJI na področju varstva okolja.

Vlada je v odzivnem poročilu iz leta 2011 navedla, da bo ministrstvo kot eden izmed nosilcev aktivnosti v sodelovanju z drugimi pristojnimi ministrstvi pripravilo nov ZGJS do konca leta 2012. K temu, da bo pripravilo predlog novega ZGJS, se je ministrstvo zavezalo tudi v okviru odzivnih poročil na naše

¹¹⁴ Rok za sprejetje novega ZGJS je bil večkrat na novo določen in zatem zaradi neupoštevanja določenih rokov tudi večkrat prestavljen. V okviru revizije Ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS iz leta 2011 je vlada kot rok za pripravo predloga novega ZGJS določila konec leta 2012, pri čemer je bilo ministrstvo določeno kot eno izmed odgovornih oseb za pripravo zakona. V odzivnem poročilu na revizijo Urejanje oskrbe s pitno vodo v Pomurju iz leta 2016 je ministrstvo ta rok premaknilo na maj 2017. Po izvedbi revizije Oblikovanje, določanje in nadziranje cen obveznih občinskih GJS varstva okolja iz leta 2018 pa je ministrstvo kot rok za potrditev predloga novega ZGJS načrtovalo november 2019.

¹¹⁵ V reviziji Ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS je bilo ugotovljeno, da obstoječa zakonodaja, ki ureja občinsko GJI varstva okolja, ne vsebuje določil, ki bi to infrastrukturo opredeljevala kot javno dobro. Iz drugega odstavka 149. člena ZVO-1 izhaja zgolj to, da so objekti in naprave, potrebni za izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja, infrastruktura lokalnega pomena. Točka 2.2.3 revizijskega poročila Ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS.

kasnejše revizije. Z aktivnostmi za pripravo novega ZGJS je pričelo šele v aprilu 2016, čeprav bi se te aktivnosti zaradi dlje časa obstoječe neurejenosti tega področja in odsotnosti ukrepov ministrstva morale v intenzivni in koordinirani obliki izvajati že bistveno prej in trajati skozi celotno obdobje, na katero se nanaša revizija. Do izdaje tega poročila še vedno ni bil pripravljen in vladi predložen v potrditev dokončen in s preostalimi pristojnimi ministrstvi usklajen predlog novega zakona, ki bi reševal problematiko.

Medresorska delovna skupina za pripravo novega zakona ni pripravila poročila o dejanskem stanju izvajanja GJS po posameznih področjih, čeprav bi to bilo koristno za pripravo kakovostnih ter s potrebami prakse usklajenih zakonskih rešitev. Poročilo o dejanskem stanju izvajanja GJS je za področje energetike ločeno pripravilo le Ministrstvo za infrastrukturo, vendar je to bilo storjeno šele po tem, ko je ministrstvo pripravilo predlog novega ZGJS in je ta že bil poslan v usklajevanje Ministrstvu za infrastrukturo, kar kaže na pomanjkljivo koordinacijo nalog v postopku priprave zakona. V predlogu novega ZGJS ministrstvo ni predvidelo rešitve za primere, ko v preteklosti ni bilo zagotovljeno, da bi vsi subjekti v celoti uredili lastništvo GJI na način, kot določa prehodna določba 76. člena ZGJS. Predlog novega ZGJS tudi ne predvideva rešitev za primere, ko je bila lastninska pravica na GJI v preteklosti prenesena na izvajalca GJS in je ta kot lastnik vpisan v zemljiško knjigo, pri čemer ni nujno, da je bilo predvideno, da s prenehanjem posebne ali izključne pravice izvajalca GJS lastninska pravica na GJI preide nazaj na državo oziroma samoupravno lokalno skupnost. Prav tako opozarjamo na to, da ni jasno, na kakšen način se bo lahko vzpostavila lastninska pravica države ali občine na GJI v obliki (vodovodnih in komunalnih) omrežij in objektov, ki se nahajajo na zasebnih zemljiščih.

Ker ministrstvo ni pripravilo predloga novega ZGJS, ta ni bil potrjen na vladi do izteka načrtovanih rokov in zato tudi ni bilo možnosti za sprejem zakona v državnem zboru. Zaradi tega še vedno ni predpisa, ki bi opredeljeval sistemsko skladna in posodobljena pravila, ki za vsa področja GJS urejajo pravni položaj GJI. Pri tem opozarjamo, da je stanje urejenosti pravnega položaja GJI še posebej slabo na področju opredelitve posebnega pravnega statusa občinske GJI varstva okolja.

2.2.2 Priprava nove zakonodaje, ki bi omogočala vzpostavitev stvarnih pravic na omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture, ki ležijo na zasebnih zemljiščih, in evidentiranje teh pravic

Pri posameznih pojavnih oblikah GJI (kot so ceste, železnice in pristanišča) se za potrebe GJI neposredno uporablja zemljišče oziroma se GJI kaže kot grajen objekt na zemeljski površini. V teh primerih je pretežna raba zemljišča v funkciji GJI, kar zahteva pridobitev lastninske pravice na nepremičnini v korist občine ali države. Vzpostavitev potrebnih stvarnih pravic na GJI, njihovo prenašanje, obremenjevanje in evidentiranje v praksi praviloma ne povzroča težav in poteka v skladu z ustaljenimi pravili stvarnega in zemljiškoknjžnega prava, ki veljajo za nepremičnine.

Drugače je v primerih občinske GJI varstva okolja, ki za doseganje svojega namena ne zahteva pretežne uporabnostne komponente zemljišča, saj gre večinoma za (kabelska in cevna) omrežja ali objekte¹¹⁶, ki ležijo pod ali nad zemljišči, ki so lahko v lasti tretjih oseb.¹¹⁷ V teh primerih gre za omrežja, ki se v

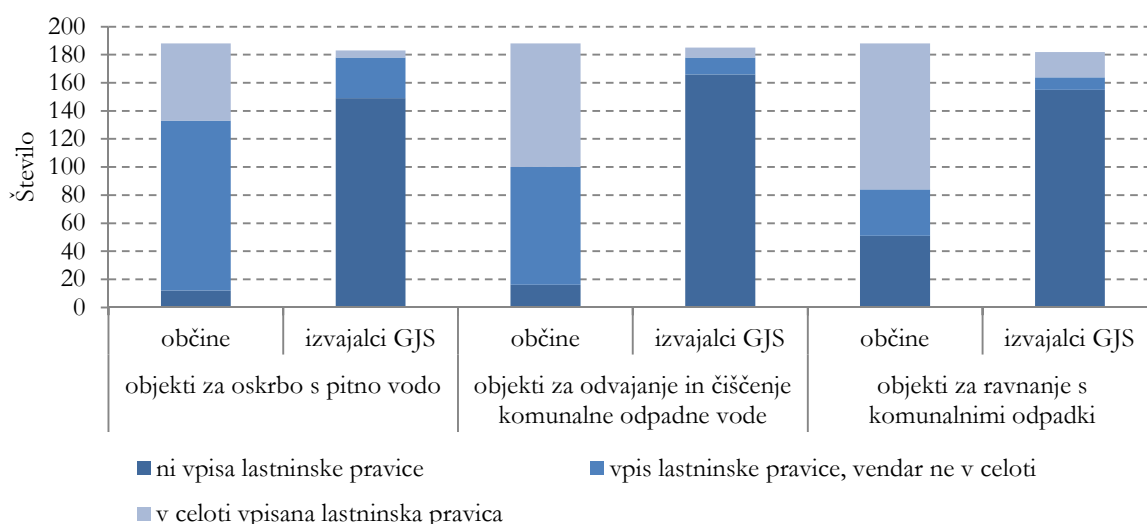
¹¹⁶ Gre zlasti za infrastrukturo na področju oskrbe s pitno vodo in odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode (vodovodna in kanalizacijska omrežja oziroma objekti).

¹¹⁷ Smiselno enako izhaja iz strokovnega projekta Pravna ureditev evidentiranja stvarnih pravic na gospodarski javni infrastrukturi, Inštitut za primerjalno pravo, Ljubljana, junij 2009.

obstojećem sistemu pravno zagotavljajo zlasti na podlagi služnosti v javno korist, ki ima po svojih pravnih lastnostih pravno naravo omejitve lastninske pravice. Upravljalci GJI ali občina ima v teh primerih služnost na tujem zemljišču, če je ta pravnoveljavno ustanovljena in vpisana v zemljiško knjigo. Upravljalci GJI ali občina lahko izključno na podlagi te pravice pravno obvladuje omrežje GJI.

V reviziji o ureditvi razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS smo opozorili na neustreznost pravne ureditve glede stvarnih pravic na omrežjih GJI, ki vsebuje vrsto pomanjkljivosti (kot so časovna omejenost osebnih služnosti, omejena upravičenja imetnika služnosti in vpis služnosti v korist izvajalca GJS) in povzroča težave v praksi. Eden izmed vzrokov za takšno stanje je, da so bila v preteklosti številna omrežja GJI na zemljiščih tretjih oseb zgrajena brez ustrezne pravne podlage, na podlagi zgolj (neformalnega) pisnega ali ustnega soglasja lastnika zemljišča ali celo brez vsake dokumentacije, kar se marsikje še do danes ni uredilo¹¹⁸. To potrjujejo tudi aktualni podatki, ki smo jih v okviru izvajanja te revizije pridobili od občin, ki so poročale o stanju urejenosti vpisov lastninske pravice oziroma služnosti v korist občin v zvezi z GJI varstva okolja. Rezultati odgovorov občin na vprašalnik za različne vrste občinske GJI varstva okolja so predstavljeni v nadaljevanju na slikah 15 in 16.

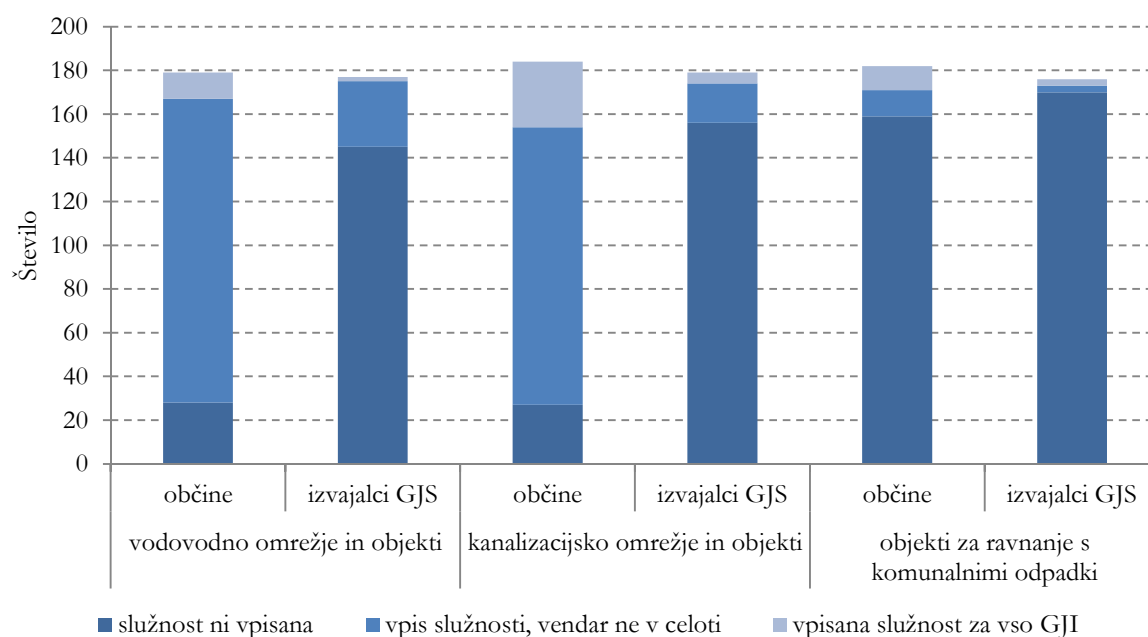
Slika 15: Prikaz števila občin in izvajalcev GJS, ki imajo lastninsko pravico na zemljiščih, kjer ležijo objekti občinske GJI varstva okolja vpisano v zemljiško knjigo



Vir: odgovori občin na vprašalnik.

¹¹⁸ Kot v Damjan, M.: Pravne podlage za ureditev položaja infrastrukturnih omrežij na tujih zemljiščih, Pravni letopis, 2013. Avtor izhaja iz primerjave med podatki zbirnega katastra GJI o poteku omrežja v naravi in podatki zemljiške knjige o stvarnih pravicah na nepremičninah, na podlagi česar podaja zaključek, da je urejena služnost napeljave prek tujega zemljišča v zemljiški knjigi v Republiki Sloveniji prej izjema kot pravilo.

Slika 16: Prikaz števila občin in izvajalcev GJS, ki imajo služnost za omrežja GJI varstva okolja na zemljiščih, ki niso v lasti občine, vpisano v zemljiško knjigo



Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Evidentiranje zemljiškokenjižnega vpisa stvarnih pravic

Pretežni delež slovenskih občin (v povprečju 56,2 odstotka¹¹⁹) nima urejenega zemljiškokenjižnega vpisa lastninske pravice na vseh nepremičninah, na katerih ležijo objekti za izvajanje GJS varstva okolja. Poleg tega obstaja 63 takšnih občin, pri katerih imajo na vseh ali nekaterih zemljiščih, na katerih leži občinska GJI varstva okolja, lastninsko pravico v zemljiško knjigo vpisano izvajalci GJS. Na področju zemljiškokenjižnega urejanja služnostne pravice za omrežja občinske GJI varstva okolja, ki ležijo na zemljiščih tretjih oseb, je stanje še slabše, saj ima za celotno (vodovodno in kanalizacijsko) omrežje oziroma GJI v zvezi z odpadki to urejeno v povprečju le 9,7 odstotka občin¹²⁰. Pri tem je 43 takšnih občin, pri katerih je služnostna pravica na delu ali celotni GJI varstva okolja vpisana v korist izvajalca GJS.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Pridobljeni podatki kažejo, da je stanje urejenosti vpisov lastninske ali služnostne pravice na občinski GJI varstva okolja v zemljiško knjigo slabo. Dodatna težava je v tem, da so v posameznih občinah kot lastniki zemljišč z GJI oziroma kot imetniki služnosti na GJI vpisani kar izvajalci GJI in ne občine (povezava s točko 2.2.1.1.2 tega poročila). K takšni situaciji svoj delež prispeva pravna ureditev področja, ki je

¹¹⁹ Po področjih ti deleži znašajo: vodooskrba – 70,74 odstotka ((121 + 12) / 188), kanalizacija – 53,19 odstotka ((84 + 16) / 188) in odpadki – 44,68 odstotka ((33 + 51) / 188). 24 občin podatka o tem ni posredovalo.

¹²⁰ Po področjih ti deleži znašajo: vodooskrba – 6,7 odstotka (12 / 179), kanalizacija – 16,3 odstotka (30 / 184) in odpadki – 6 odstotkov (11 / 182). 33 občin za področje vodooskrbe, 28 občin za področje kanalizacije in 30 občin za področje odpadkov podatkov ni posredovalo.

pomanjkljiva, ker: ne določa, kateri subjekt (občina ali izjemoma in za določen čas izvajalec GJS) in pod kakšnimi pogoji se lahko vpiše kot lastnik ali imetnik služnosti na GJI; ne določa, v kakšnem roku je treba predlagati vpise in sankcije za primer opustitve dolžnosti vpisa.

Vlada je v odzivnem poročilu iz leta 2011 navedla, da bo za ureditev razmer na tem področju pripravila in potrdila predlog Zakona o omrežjih gospodarske javne infrastrukture (v nadaljevanju: ZOGI), ki bi postavil temelje za vzpostavitev stvarnih pravic na omrežjih GJI, njihovo evidentiranje v evidenci javnega značaja (vključno z vpisi v zemljiško knjigo) in ureditev prehodnega režima zaradi vpliva predvidene ureditve na zatečena razmerja. ZOGI naj bi predvidoma določal vpisovanje služnosti na infrastrukturi v korist države, ko gre za državne GJS, oziroma v korist občine, ko gre za občinske GJS, odpravljene naj bi bile časovne omejitve trajanja osebnih služnosti pri GJI, določena pa naj bi bila tudi uporaba/izkoriščanje služnosti vsakokratnega izvajalca GJS.

Ministrstvo je delno normativno rešitev za vprašanje lastništva GJI (vključno z GJI na področju varstva okolja) predvidelo v predlogu novega ZGJS (povezava s točko 2.2.1.1.2 tega poročila).

2.2.2.1 Izvajanje aktivnosti ministrstva pri pripravi predlogov predpisov za vzpostavitev stvarnih pravic na omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture, ki ležijo na zasebnih zemljiščih, in evidentiranje teh pravic

2.2.2.1.1 Pristojnost ministrstva za pripravo predloga nove zakonodaje

Vlada je v odzivnem poročilu iz leta 2011 navedla, da je za pripravo novega zakona, ki bi sistemsko uredil vprašanje vzpostavitve stvarnih pravic na omrežjih GJI in njihovo evidentiranje (ZOGI), odgovorno ministrstvo. Ministrstvo naj bi v skladu z odzivnim poročilom iz leta 2011 imenovalo projektno skupino, z njeno pomočjo pripravilo in uskladilo predlog zakona ter ga nato predložilo vladi, ta pa državnemu zboru v sprejem.

2.2.2.1.2 Vodenje postopkov za sprejem predloga nove zakonodaje

Ministrstvo je za sprejem ZOGI načrtovalo oblikovanje projektne skupine, ki bi jo sestavljali strokovnjaki ministrstev, Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo in zunanji strokovnjaki, vendar ta skupina ni bila imenovana.

Ministrstvo je v letu 2016 pripravilo predlog Zakona o evidentiranju gospodarske infrastrukture¹²¹ (v nadaljevanju: ZEGI) kot predpis, ki bi urejal evidentiranje podatkov o objektih in omrežjih GJI na način, da bi se zanje določala identifikacijska oznaka objekta in omrežja ter evidentirali podatki o njihovih fizičnih lastnostih (struktura in položaj). Materija opredelitve stvarnopravnih pravic na GJI in način njihovega evidentiranja pa v ta zakon nista bila vključena. Za predlog ZEGI je bila v nadaljevanju opravljena javna razprava, kjer pa je bilo po navedbi ministrstva ponovno izpostavljeno, da je za celostno ureditev te problematike treba obravnavati tudi stvarnopravni vidik urejanja pravic na GJI.

Ministrstvo je v letu 2016 predlagalo Ministrstvu za pravosodje, da prevzame postopek za pripravo ZOGI, pri čemer bi mu pomagalo. To pa je Ministrstvo za pravosodje zavrnilo, ker bi to po njegovi oceni presegalo njegove pristojnosti.

¹²¹ Enotna identifikacijska oznaka evidence vladnega akta: EVA: 2016-2550-0001.

2.2.2.1.2.a Ministrstvo je bilo z odzivnim poročilom iz leta 2011 določeno kot odgovorni nosilec za izvedbo vseh aktivnosti glede priprave novega zakona, ki bi sistemsko uredil vprašanje vzpostavitve stvarnih pravic na omrežjih GJI in njihovo evidentiranje (ZOGI). Ministrstvo je na podlagi usmeritev vlade iz odzivnega poročila iz leta 2011 v zvezi s tem načrtovalo ustanovitev medresorske delovne skupine, za kar so v letu 2011 že potekale posamezne aktivnosti na ministrstvu. Ministrstvo v letih 2016 in 2017 teh aktivnosti, ki so vmes zastale, ni obnovilo, zaradi česar tudi do trenutka izdaje tega poročila ni bila imenovana medresorska delovna skupina za pripravo predloga ZOGI.

Pojasnilo ministrstva

Za pripravo predloga ZOGI je bila načrtovana delovna skupina, sestavljena iz strokovnjakov ministrstev, Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo ter zunanjih strokovnjakov (sodniki in odvetniki), vanjo pa bi bil vključen tudi dr. Miha Juhart s Pravne fakultete v Ljubljani kot vodja v letu 2009 izvedenega raziskovalnega projekta Pravna ureditev evidentiranja stvarnih pravic na gospodarski javni infrastrukturi. Čeprav so se posamezne aktivnosti že izvajale, delovna skupina tedaj ni bila imenovana (tudi iz razlogov, ker niso bila zagotovljena finančna sredstva za njeno delo), zato je od leta 2011 delo na pripravi ZOGI povsem zastalo.

Ministrstvu je bila naložena odgovornost za izvedbo vseh aktivnosti za pripravo predloga ZOGI, kar vključuje odgovornost za oblikovanje načrtovane delovne skupine. Če ustanovitev delovne skupine tudi med letoma 2016 in 2017 ni bila mogoča iz finančnih razlogov, bi moralo ministrstvo na to opozoriti vlado. Prav tako bi jo moralo opozoriti na potrebo po finančnih sredstvih oziroma jo opozoriti na težave in jo pozvati, da poda usmeritve za nadaljnje delo, česar pa ni storilo.

2.2.2.1.2.b Ministrstvo je s pomočjo GURS kot organa v sestavi ministrstva pripravilo predlog ZEGI, ki je urejal zgolj vprašanje evidentiranja podatkov o objektih in omrežjih GJI v javni evidenci (na primer določitev enolične identifikacijske oznake, struktura in položaj GJI), ni pa na sistemski ravni urejal načina vzpostavitve stvarnih pravic na GJI. Na ta način je odstopilo od pristopa, ki ga je vlada predvidela v odzivnem poročilu iz leta 2011, da mora ministrstvo pripraviti predlog zakona (ZOGI), ki bo na enem mestu in na sistemski ravni urejal tako stvarne pravice na GJI kot tudi način njihovega evidentiranja v javnih knjigah.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je predlog ZEGI že posredovalo v javno obravnavo, kjer pa je bilo ponovno izpostavljeno, da je za celostno ureditev te problematike treba obravnavati tudi stvarnopravni vidik infrastrukture. Zato je ministrstvo na Ministrstvo za pravosodje, ki je pristojno za področje stvarnega prava, naslovilo dopis z dne 5. 5. 2016 in ga pozvalo k pripravi predpisa, ki bi urejal stvarnopravna razmerja na objektih in omrežjih gospodarske infrastrukture, hkrati pa mu je ponudilo pomoč pri pripravi tega predpisa. Ministrstvo za pravosodje je v odgovoru z dne 18. 5. 2016 zavrnilo (ločen) pristop k obravnavi te materije v 2 zakonih in se zavzelo za celovito ureditev vseh razmerij (ne le stvarnopravnih) v 1 sistemskem predpisu.

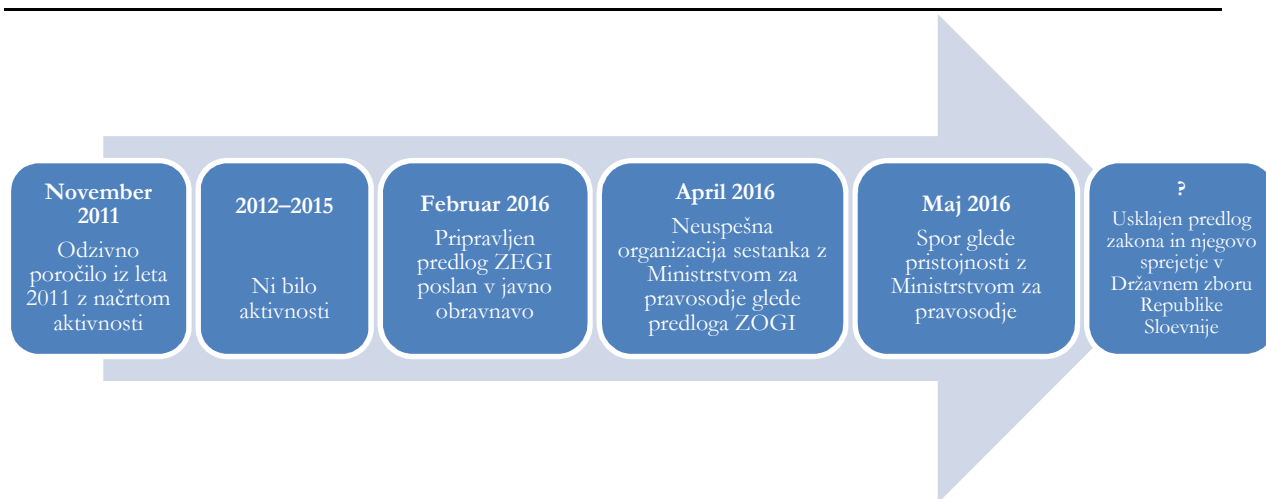
Ministrstvo poudarja, da je pristojno zgolj za predlaganje pravne ureditve evidentiranja tehničnih (dejanskih) podatkov o objektih in omrežjih GJI, nima pa pristojnosti predlagati pravne ureditve stvarnopravnih razmerij na GJI.

Ministrstvo dodaja, da je bilo v obdobju od leta 2010 do leta 2018 sprejetih več predpisov še posebej iz pristojnosti Ministrstva za infrastrukturo, ki se nanašajo na ločeno in specialno urejanje definicije ter urejanja statusa posameznih tipov GJI. Prav tako je k ustreznim spremembam stvarnopravnega področja pristopilo Ministrstvo za pravosodje. Predlog Stvarnopravnega zakonika, ki je bil v juniju 2019 predmet medresorskega usklajevanja in je že v vladnem postopku, vsebuje predloge rešitev, ki obravnavajo tudi problematiko stvarnopravnega urejanja GJI. Gre za spremembe na področju

neprave stvarne služnosti v javno korist in stavbne pravice (odprava časovnih omejitev trajanja pravic, prenos pravic na novega upravljavca infrastrukture). Ministrstvo zato meni, da je vprašljiva potreba po posebnem zakonu, ki bi urejal stvarnopravna razmerja na objektih in omrežjih GJI, temveč je treba uporabiti obstoječ instrumentarij na področju gradbenega, stvarnega in zemljiškooknjižnega prava ter prava evidentiranja nepremičnin z nekaterimi izboljšavami in optimizacijami.

Iz pojasnila ministrstva izhaja, da je bilo tudi z vsebino javne obravnave predloga ZEGI potrjeno, da ministrstvo s tem, ko ni realiziralo zavez vlade iz odzivnega poročila iz leta 2011 in je samostojno (brez usklajevanja z ostalimi pristojnimi ministrstvi in brez dodatnih usmeritev vlade) pripravilo predlog zakona zgolj za evidentiranje dejanskih podatkov o GJI, ni ravnalo v smeri medresorskega usklajevanja ureditve problematike, ki je nujno. Ocenjujemo, da na to kažejo tudi opozorila Ministrstva za pravosodje. Ministrstvo ni imenovalo medresorske delovne skupine za pripravo enotnega (sistemskega) zakona ali obvestilo vlade o nestrinjanju glede pristojnosti za ureditev tega področja z Ministrstvom za pravosodje¹²², da bi vlada podala nadaljnje usmeritve. Zaradi opustitve teh dolžnosti ministrstva so se aktivnosti za pripravo predloga novega ZOGI vnovič povsem zaustavile. V zvezi s predvidenimi spremembami Stvarnopravnega zakonika in drugimi izboljšavami obstoječe zakonodaje (slednje ministrstvo ni podrobneje definiralo), na kar se sklicuje ministrstvo, opozarjamo na to, da ni jasno, ali bo zgolj z opredeljevanjem služnosti in stavbne pravice (ki so stvarne pravice na tuji stvari) mogoče v celoti uresničiti zakonsko domnevo iz predloga novega ZGJS, da so lastniki GJI praviloma država ali lokalne skupnosti in le izjemoma (za določen čas in pod določenimi pogoji) izvajalec GJS (povezava s točko 2.2.1.1.2.d tega poročila).

Slika 17: Prikaz časovne dinamike izvajanja aktivnosti ministrstva pri pripravi novega ZOGI po izvedbi revizije o ureditvi razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS



2.2.2.2 Povzetek ugotovitev

V tej reviziji pridobljeni podatki kažejo, da je stanje zemljiškooknjižne urejenosti vpisov lastninske ali služnostne pravice lokalnih skupnosti na zemljiščih z GJI in omrežjih oziroma objektih GJI varstva okolja,

¹²² Iz drugega odstavka 61. člena ZDU-1 izhaja, če se pri delu ministrstev pojavijo sporna vprašanja, odloči o tem sporu vlada, ki da usmeritve za njihovo rešitev.

ki ležijo na zasebnih zemljiščih, slabo. Dodatna težava je v tem, da so v posameznih občinah kot lastniki zemljišč z GJI oziroma kot imetniki služnosti na GJI vpisani kar izvajalci GJS in ne občine. Ocenjujemo, da k takšni situaciji prispeva pomanjkljiva pravna ureditev tega področja.

Vlada je že v odzivnem poročilu iz leta 2011 navedla, da je ministrstvo odgovorni nosilec za pripravo novega zakona, ki bi sistemsko uredil vprašanje vzpostavitve stvarnih pravic na omrežjih GJI in njihovo evidentiranje (ZOGI). V ta namen je bila načrtovana ustanovitev medresorske delovne skupine z zunanjimi strokovnjaki, za kar so v letu 2011 že potekale posamezne aktivnosti na ministrstvu. Ministrstvo v letih 2016 in 2017 teh aktivnosti, ki so vmes zastale, ni obnovilo, zaradi česar tudi v tem obdobju ni bila imenovana medresorska delovna skupina za pripravo nove zakonodaje. Če ustanovitev delovne skupine tudi med letoma 2016 in 2017 ni bila mogoča iz finančnih razlogov, bi ministrstvo moralo na to opozoriti vlado. Prav tako bi jo moralo opozoriti na potrebo po finančnih sredstvih oziroma jo opozoriti na težave in jo pozvati, da poda usmeritve za nadaljnje delo, česar pa ni storilo.

Ministrstvo je v letu 2016 pripravilo predlog zakona (ZEGI), ki je urejal zgolj vprašanje evidentiranja podatkov o objektih in omrežjih GJI v javni evidenci, ni pa na sistemski ravni urejal načina vzpostavitve stvarnih pravic na GJI. Na ta način je ministrstvo odstopilo od pristopa, ki ga je vlada predvidela v odzivnem poročilu iz leta 2011, da mora ministrstvo pripraviti predlog zakona, ki bo na enem mestu in na sistemski ravni urejal tako stvarne pravice na GJI kot tudi način njihovega evidentiranja v javnih knjigah. Iz pojasnila ministrstva izhaja, da je bilo tudi z vsebino javne obravnave predloga zakona potrjeno, da ministrstvo s tem, ko ni realiziralo zavez vlade iz odzivnega poročila iz leta 2011 in je samostojno (brez usklajevanja z ostalimi pristojnimi ministrstvi in brez dodatnih usmeritev vlade) pripravilo predlog zakona zgolj za evidentiranje dejanskih podatkov o GJI, ni ravnalo v smeri medresorskega usklajevanja ureditve problematike, kar je nujno. Na to kažejo tudi opozorila Ministrstva za pravosodje. Ministrstvo ni imenovalo medresorske delovne skupine za pripravo enotnega (sistemskega) zakona ali obvestilo vlade o nestrinjanju glede pristopa k urejanju tega področja z Ministrstvom za pravosodje, da bi vlada podala nadaljnje usmeritve. Zaradi opustitve teh dolžnosti ministrstva so se aktivnosti za pripravo predloga novega ZOGI vnovič povsem zaustavile.

2.3 Ureditev sistema financiranja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja

ZPNačrt¹²³ je v 77. členu določal, da je občina zagotavljala gradnjo komunalne opreme ter da se je gradnja komunalne opreme financirala iz:

- komunalnega prispevka,
- proračuna občine,
- proračuna države in
- drugih virov.

Pod pojmom sredstva evropske kohezijske politike razumemo namenska sredstva proračuna za slovensko udeležbo (v nadaljevanju: slovenska udeležba) in sredstva proračuna EU. Sredstva evropske kohezijske politike so pomembna predvsem pri večjih investicijah v občinsko GJI varstva okolja, za katere občine nimajo zadostnih sredstev za njihovo financiranje. Občine občinsko GJI varstva okolja financirajo tudi iz

¹²³ Gradnjo in financiranje komunalne opreme sedaj ureja 156. člen ZUreP-2.

občinskega proračuna ter občinskih namenskih virov, med katere uvrščamo sredstva komunalnega prispevka, nadomestilo za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS varstva okolja oziroma najemnino¹²⁴ ter okoljske dajatve. Poenostavljen prikaz virov financiranja občinske GJI varstva okolja je na sliki 18.

Slika 18: Poenostavljen prikaz virov financiranja občinske GJI varstva okolja

VIRI FINANCIRANJA OBČINSKE GJI VARSTVA OKOLJA						
SREDSTVA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE		PRORAČUN OBČINE				
slovenska udeležba	sredstva proračuna EU	NAMENSKI VIRI			DRUGI VIRI	
		komunalni prispevek	okoljska dajatev	najemnina	nenamenski viri	zadolževanje

2.3.a Ministrstvo vodi politiko varstva okolja in daje občinam usmeritve za upravljanje z občinsko GJI varstva okolja, zato bi moralo biti za učinkovito vodenje politike upravljanja z občinsko GJI varstva okolja seznanjeno tudi z zbranimi sredstvi občin iz naslova komunalnega prispevka, najemnini in okoljskih dajatev za investicije v obvezno občinsko GJI varstva okolja in na tej podlagi ob upoštevanju tudi evropske zakonodaje načrtovati časovne okvire za doseganje ciljev za posamezne operative programe varstva okolja. Ministrstvo razpolaga s podatki o vrednosti investicij v občinsko GJI varstva okolja iz slovenske udeležbe in sredstev evropske kohezijske politike za leti 2016 in 2017, z ostalimi podatki o razpoložljivih sredstvih za investicije v to infrastrukturo za navedeno obdobje, kot so sredstva komunalnega prispevka, najemnine in okoljske dajatve, pa ministrstvo ne razpolaga.

Ministrstvo bi lahko podatke o prihodkih občin po virih financiranja za potrebe vodenja politike varstva okolja pridobilo od Ministrstva za finance. Ministrstvo za finance razpolaga s podatki o prihodkih občin v zbirni bilanci občin, kjer so med drugim razvidni tudi viri financiranja za investicije v občinsko GJI varstva okolja. Podatki o prihodkih občin, ki predstavljajo vir za investicije v GJI za leti 2016 in 2017, so predstavljeni v tabeli 3.

¹²⁴ Zakon o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF; Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13, 13/18) v 43. členu med namenske prejemke ne uvršča najemnini iz javne infrastrukture. Drugi odstavek 80. člena ZJF pa določa, da se najemnina za stvarno premoženje lahko uporablja samo za nakup, gradnjo in vzdrževanje stvarnega premoženja. Zaradi navedenega se šteje, da je najemnina namenski vir za nakup, gradnjo in vzdrževanje GJI.

Tabela 3: Prihodki občin po virih financiranja, ki predstavljajo vir za investicije v GJI za leti 2016 in 2017

Vir prihodka občin	Leto 2016		Leto 2017	
	Vrednost v evrih	Struktura v odstotkih	Vrednost v evrih	Struktura v odstotkih
Komunalni prispevek ¹⁾	44.127.328	25,6	48.119.628	25,7
Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov ²⁾	1.449.431	0,8	1.623.618	0,9
Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda ³⁾	27.089.409	15,7	23.694.250	12,7
Prihodki od drugih najemnin ⁴⁾	99.882.092	57,9	113.852.175	60,8
Skupaj prihodki	172.548.260	100,0	187.289.671	100,0

Opombe: ¹⁾ Prihodki od komunalnih prispevkov – konto 714105.

²⁾ Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov – konto 704719.

³⁾ Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda – konto 704700.

⁴⁾ Prihodki od drugih najemnin – konto 710304.

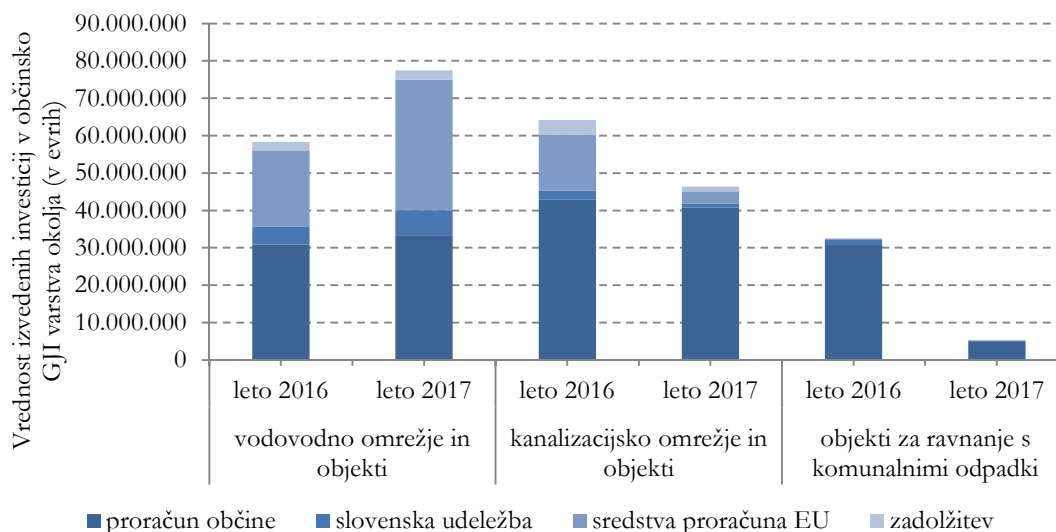
Vir: podatki Ministrstva za finance – podatki občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih splošnega dela proračuna ter o realiziranih odhodkih in drugih izdatkih posebnega dela proračuna za leti 2016 in 2017.

Po podatkih iz zbirnih bilanc občin so občine v letu 2016 v svojih proračunih izkazale za 172.548.260 evrov prihodkov iz naslova komunalnih prispevkov, okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih (v nadaljevanju: okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih), okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda (v nadaljevanju: okoljska dajatev zaradi odvajanja odpadnih voda) in drugih najemnin. Največji delež teh prihodkov predstavljajo prihodki iz drugih najemnin v znesku 99.882.092 evrov¹²⁵, kar znaša 57,9 odstotka vseh navedenih prihodkov. V letu 2017 so se ti prihodki povečali za 8 odstotkov na 113.852.175 evrov, tudi v tem letu so največji delež predstavljali prihodki iz drugih najemnin v znesku 113.852.175 evrov oziroma 60,8 odstotka vseh navedenih prihodkov.

Vrednosti izvedenih investicij v občinsko GJI varstva okolja v letih 2016 in 2017 prikazuje slika 19.

¹²⁵ Proračunska postavka ni obrazložena, zato ne razpolagamo s podatki, ali so v tem znesku vključene samo najemnine za uporabo GJI obveznih občinskih GJS varstva okolja.

Slika 19: Prikaz vrednosti izvedenih investicij v občinsko GJI varstva okolja v letih 2016 in 2017



Vir: odgovori občin na vprašalnik.

V nadaljevanju obravnavamo financiranje občinske GJI varstva okolja iz sredstev evropske kohezijske politike in iz proračuna občine (komunalnega prispevka, najemnine ter okoljskih dajatev).

2.3.1 Financiranje s sredstvi evropske kohezijske politike

Ministrstvo mora pri izvajanju operativnih programov varstva okolja usklajevati vse sektorske razvojne programe, ki posegajo v področje izvedbe občinske GJI varstva okolja, ter usmerjati sredstva evropske kohezijske politike na tista območja poselitve, kjer gre za prednostno izvedbo ukrepov in je zaradi specifičnih okoliščin pridobivanje lastnih sredstev občin oteženo.

2.3.1.1 Usklajenost Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 z operativnimi programi varstva okolja

Preverili smo, ali je ministrstvo načrtovalo oziroma usmerilo sredstva evropske kohezijske politike v skladu s cilji iz operativnih programov varstva okolja.

Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 določa prednostne osi izbranih prednostnih naložb, kamor naj bi Slovenija vlagala sredstva evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020 za doseganje ciljev Strategije Evropa 2020. V programu so na podlagi dejanskega stanja in načrtovanega doseganja ciljev predstavljene prednostne osi za 11 tematskih ciljev, prednostne naložbe, specifični cilji in kazalniki rezultatov, vključno s finančnim načrtom programa, celostnim pristopom k teritorialnemu razvoju, posebnimi pristopi, pristojnimi deležniki in drugim. V Operativnem programu za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 je navedeno, da Slovenija še ne izpolnjuje zahtev evropskih direktiv o čiščenju komunalne vode in oskrbe s pitno vodo, zato so načrtovani tudi ukrepi gradnje infrastrukture za odpadno vodo in oskrbo s pitno vodo:

- investicije v primarno in sekundarno infrastrukturo za zbiranje in ustrezno stopnjo čiščenja komunalnih odpadnih voda na območjih poselitve s skupno obremenitvijo, enako ali večjo od 2.000 PE, ki še ne izpolnjuje zahtev direktive 91/271/EGS;

- projekti za vzpostavitev primerjalnega vrednotenja izvajalcev GJS na področju zbiranja in čiščenja komunalnih odpadnih voda in na področju oskrbe s pitno vodo; tako se bodo povečale učinkovitost in preglednost izvajanja GJS varstva okolja ter kakovost storitev za končne uporabnike;
- sredstva bodo namenjena tudi gradnji novih in rekonstrukciji obstoječih vodovodnih sistemov (primarna in sekundarna omrežja), da se izboljša varna oskrba s kakovostno pitno vodo in zmanjšajo izgube pitne vode, ter ukrepom za sanacijo in aktivno zaščito vodnih virov, vzpostavitvi ustreznega sistema za spremljanje kakovosti pitne vode in varstvu vodnih virov.

Za zagotavljanje učinkovitega izvajanja okoljske zakonodaje bodo sredstva namenjena tudi za pripravo ustreznih zbirk podatkov in vzpostavitev infrastrukture za učinkovito povezovanje in prikazovanje informacij in podatkov (na primer vzpostavitev sistema za celovito načrtovanje in nadzorovanje sistemov za oskrbo s pitno vodo od stanja vodnih teles podzemne vode do pipe, vzpostavitev sistema za celovito načrtovanje in spremljanje čiščenja odpadnih voda, priprava zbirke podatkov za izvajanje shem razširjene odgovornosti proizvajalcev za odpadke). Za izvedbo vseh ukrepov, torej tudi s področja okoljske zakonodaje, je v okviru prednostne osi 6 Boljše stanje okolja in biotske raznovrstnosti načrtovanih skupaj 400 milijonov evrov.

Eden izmed specifičnih ciljev, zapisanih v operativnem programu, ki se nanaša na občinsko GJI varstva okolja, je zmanjšanje emisij v vode zaradi gradnje infrastrukture za odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda. Cilj je, da bo 97 odstotkov celotne obremenitve z območij poselitve z več kot 2.000 PE priključenih na javno infrastrukturo za zbiranje in ustrezno stopnjo čiščenja komunalnih odpadnih voda. V Operativnem programu za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 je navedeno, da je decembra 2014 ta cilj dosegalo le 36 odstotkov PE celotne obremenitve z območij poselitve z več kot 2.000 PE. Z vlaganji v projekte, ki naj bi bili s sredstvi Kohezijskega sklada iz finančne perspektive 2007–2013 dokončani do konca leta 2015, naj bi se ta delež povečal za 16 odstotkov PE celotne obremenitve z območij poselitve z več kot 2.000 PE. S sredstvi, ki bodo za to področje na voljo v finančnem obdobju 2014–2020, je načrtovana ureditev ustreznega sistema zbiranja in čiščenja komunalne odpadne vode še za 8 odstotkov PE celotne obremenitve z območij poselitve z več kot 2.000 PE.

Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 na področju oskrbe s pitno vodo predvideva naložbe v gradnjo infrastrukture za oskrbo s pitno vodo za zagotovitev izboljšanja varne oskrbe s kakovostno pitno vodo, zmanjšanja izgub pitne vode, sanacije in zaščite vodnih virov, vzpostavitve ustreznega sistema za spremljanje kakovosti pitne vode in varstva vodnih virov. Cilji Operativnega programa oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2016 do 2021 se nanašajo na zmanjšanje vodnih izgub v javnih vodovodih, zagotavljanje rezervnih zajetij za vodo, doseganje standardov opremljenosti oskrbe s pitno vodo, povečanje varnosti oskrbe s pitno vodo na območjih javnih vodovodov, kar je skladno s cilji Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020.

Na področju odvajanja in čiščenja odpadne komunalne vode predvideva Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 naložbe v gradnjo infrastrukture za komunalno odpadno vodo za zagotovitev ustrezne stopnje čiščenja komunalnih odpadnih voda na območjih poselitve s skupno obremenitvijo, enako ali večjo od 2.000 PE, ki še ne izpolnjuje zahtev direktive 91/271/EGS. Cilji Operativnega programa odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode (2005–2017) se nanašajo na uresničitev predpisanih zahtev odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode oziroma izgradnjo javne kanalizacije, ukrepi za zagotavljanje teh ciljev pa so prednostno razvrščeni glede na obremenitve s

komunalno odpadno vodo v PE po območjih poselitve, kar je skladno s cilji Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020.

Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 ne predvideva naložb v infrastrukturo za ravnanje s komunalnimi odpadki, kar je v skladu z Operativnim programom ravnanja s komunalnimi odpadki (2012–2020) ter s Programom ravnanja z odpadki in programom preprečevanja odpadkov Republike Slovenije, kjer tudi ni načrtovanih investicij v infrastrukturo za ravnanje s komunalnimi odpadki¹²⁶.

2.3.1.2 Stanje in potrebe občin ter financiranje investicij v občinsko gospodarsko javno infrastrukturo varstva okolja

Preverili smo, ali ministrstvo razpolaga s podatki o stanju občinske GJI varstva okolja in o potrebah po investicijah v občinsko GJI varstva okolja.

2.3.1.2.1 Stanje in potrebe občin po investicijah v občinsko gospodarsko javno infrastrukturo varstva okolja

Ministrstvo vodi podatke o stanju občinske GJI varstva okolja v informacijskih sistemih IJSVO in IS-Odpadki ter zbirnem katastru GJI. Podatki v IJSVO se nanašajo na podatke iz evidence izvajalcev GJS oskrbe s pitno vodo in GJS odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode. Podatke v zvezi z infrastrukturo za ravnanje s komunalnimi odpadki pa vodi ARSO. V tabeli 4 je prikaz stanja občinske GJI varstva okolja po podatkih ministrstva na dan 31. 12. 2016 in 31. 12. 2017.

¹²⁶ V Programu ravnanja z odpadki in programu preprečevanja odpadkov Republike Slovenije je navedeno, da obstoječa infrastruktura za odlaganje obdelanih komunalnih odpadkov zadošča za predvidene količine odloženih komunalnih odpadkov v obdobju od leta 2015 do leta 2030, tudi zmogljivosti naprav za obdelavo ločeno zbranih bioloških odpadkov (kompostarne in bioplinarne) in naprav za mehansko biološko obdelavo mešanih komunalnih odpadkov pred njihovim odlaganjem ob koncu leta 2015 zadoščajo za potrebe Slovenije. Prav tako je predvidena potreba po odlaganju obdelanih mešanih komunalnih odpadkov v obdobju od leta 2015 do leta 2030 za celotno državo manjša od razpoložljive zmogljivosti odlaganja odpadkov na obstoječih odlagališčih v tem obdobju. Gledano po statističnih regijah, bi bilo na primer zaradi manjših transportnih stroškov in večje zanesljivosti ravnanja s komunalnimi odpadki primerno po letu 2016 na območjih nekaterih statističnih regij zagotoviti dodatne zmogljivosti odlaganja (predvsem s širitvijo obstoječih odlagališč), pri čemer bi izvedli širitve odlagališč, katerih upravljavci so si že pridobili okoljevarstvena soglasja in dovoljenja za širitev odlagališč.

Tabela 4: Stanje občinske GJI varstva okolja na dan 31. 12. 2016 in 31. 12. 2017

Stanje občinske GJI varstva okolja na dan	Delež priključenosti na sistem za oskrbo s pitno vodo	Delež priključenosti na javno kanalizacijsko omrežje	v odstotkih
			Delež priključenosti na komunalno čistilno napravo
31. 12. 2016	81 ¹⁾	77,5	74,8
31. 12. 2016 – aglomeracije >= 2.000 PE	/	89	87,3
31. 12. 2017	86 ¹⁾	79,0	76,6
31. 12. 2017 – aglomeracije >= 2.000 PE	/	91,3	89,4

Opomba: ¹⁾ Podatke je ministrstvo povzelo iz IJSVO, pri čemer ministrstvo ne razpolaga s podatki za vse občine.
Vira: podatki ministrstva, podatki iz IJSVO.

Po podatkih ministrstva iz IJSVO je bil po stanju na dan 31. 12. 2017 delež priključenosti na sistem za oskrbo s pitno vodo 86-odstoten¹²⁷, delež priključenosti na javno kanalizacijsko omrežje 79-odstoten (za aglomeracije s skupno obremenitvijo, enako ali večjo od 2.000 PE, 91,3-odstoten) ter delež priključenosti na komunalno čistilno napravo 76,6-odstoten (za aglomeracije s skupno obremenitvijo, enako ali večjo od 2.000 PE, 89,4-odstoten).

Na področju občinske GJI za ravnanje s komunalnimi odpadki je bilo po podatkih ministrstva (ARSO) na dan 31. 12. 2017 v Sloveniji 8 centrov za ravnanje s komunalnimi odpadki z objekti in napravami za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov, 11 odlagališč ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov in 113 zbirnih centrov¹²⁸.

S podatki o stanju občinske GJI varstva okolja za oskrbo s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode ter ravnanje s komunalnimi odpadki razpolaga tudi GURS, ki te podatke vodi v zbirnem katastru GJI in so predstavljeni v prilogi 1. Iz razpoložljivih podatkov GURS izhajajo, da je bilo po stanju na dan 31. 12. 2017 v Sloveniji 164 zbirnih centrov, po podatkih ARSO (IS-Odpadki) pa je bilo teh centrov 113, kar pomeni, da je v zbirni kataster GJI vpisanih več podatkov o zbirnih centrih kot v informacijskem sistemu IS-Odpadki. Ker je celovitost podatkov v zbirnem katastru GJI in IS-Odpadki odvisna od sporočanja podatkov s strani občin in izvajalcev GJS, obstaja tveganje, da nobena izmed zbirk ne vsebuje popolnih podatkov (več o tem v točki 2.3.3.1.a tega poročila).

¹²⁷ Pri čemer ministrstvo ne razpolaga s podatki za vse občine.

¹²⁸ Po pojasnilu ministrstva so navedeni zbirni centri, ki so v regijskih centrih, in nekateri drugi zbirni centri, pri čemer to niso vsi zbirni centri, ker za izvajalce GJS v upravnem postopku za izdajo potrdila za zbiranje mešanih komunalnih odpadkov ni treba ne v vlogi ne v izdanem potrdilu navesti zbirnih centrov. Tako ministrstvo ne razpolaga s podatki o vseh zbirnih centrih, ampak samo s tistimi, ki so jih sporočili izvajalci GJS. Poleg tega obstajajo tudi drugi izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov, ki predajajo odpadke enemu ali več zbirnim centrom, in tudi s temi podatki ministrstvo ne razpolaga.

2.3.1.2.1.a Ministrstvo je seznanjeno s podatki o stanju občinske GJI varstva okolja, vendar pri tem ne razpolaga s popolnimi podatki, saj so podatki v IJSVO in IS-Odpadki pomanjkljivi, ker vse občine oziroma izvajalci GJS ministrstvu ne poročajo. Kljub temu, da namen IJSVO ni zbiranje podatkov o občinski GJI varstva okolja, navedeni informacijski sistem omogoča zbiranje tovrstnih podatkov. Ocenjujemo, da bi morale ministrstvo za učinkovito vodenje politike upravljanja z občinsko GJI varstva okolja od občin oziroma izvajalcev GJS pridobiti popolne podatke o stanju obvezne občinske GJI. Ministrstvo mora za učinkovito vodenje politike upravljanja z občinsko GJI varstva okolja poznati potrebe občin po investicijah v občinsko GJI varstva okolja. Na ta način lahko ministrstvo pripravlja program za črpanje evropskih sredstev ter operativne programe varstva okolja in sledi potrebam občin po investicijah v GJI varstva okolja.

Pojasnilo ministrstva

Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 določa, da bodo sredstva namenjena tudi za pripravo ustreznih zbirk podatkov in vzpostavitev infrastrukture za učinkovito povezovanje in prikazovanje informacij in podatkov. Projekt še ni izveden.

V tabeli 5 je na podlagi podatkov iz odgovorov občin na vprašalnik predstavljena ocenjena vrednost načrtovanih investicij v GJI varstva okolja za obdobje od leta 2018 do leta 2020.

Tabela 5: Ocenjena vrednost načrtovanih investicij v GJI varstva okolja v obdobju od leta 2018 do leta 2020
v evrih

GJI	Proračun občine	Sredstva evropske kohezijske politike		Zadolževanje
		slovenska udeležba	sredstva proračuna EU	
Vodovodno omrežje in objekti	120.875.055	22.938.437	101.907.445	8.143.608
Kanalizacijsko omrežje in objekti	265.271.950	42.818.601	196.157.879	12.193.886
Objekti za ravnanje s komunalnimi odpadki	29.131.427	0	0	140.000
Skupaj	415.278.432	65.757.038	298.065.324	20.477.494

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Ocenjena vrednost načrtovanih investicij v GJI varstva okolja v obdobju od leta 2018 do leta 2020

Skoraj polovica občin je v obdobju od leta 2014 do leta 2020 in v prejšnji finančni perspektivi prejela sredstva evropske kohezijske politike. Večina ostalih občin je v postopku pridobivanja oziroma namerava kandidirati za sredstva evropske kohezijske politike v obdobju od leta 2014 do leta 2020. Za sredstva evropske kohezijske politike ne bo kandidiralo manj kot 10 odstotkov občin, in sicer 5 občin, ker nimajo potreb po teh investicijah, 8 občin, ker ne razpolagajo z zadostnimi lastnimi sredstvi iz občinskih proračunov, in 5 občin, ker se niso uspele dogovoriti za medobčinsko sodelovanje z drugimi občinami. Petina občin ni prejela sredstev evropske kohezijske politike za obdobje od leta 2014 do leta 2020, ker ne izpolnjuje meril za pridobitev teh sredstev. 95 odstotkov občin se je izreklo, da potrebuje sredstva evropske kohezijske politike za izgradnjo oziroma nadgradnjo občinske GJI varstva okolja.

V obdobju od leta 2018 do leta 2020 občine načrtujejo investicije v GJI varstva okolja v skupni vrednosti 799.578.288 evrov, od tega iz občinskega proračuna 415.278.432 evrov, iz naslova zadolžitve 20.477.494 evrov, slovenske udeležbe 65.757.038 evrov in iz sredstev evropskega proračuna 298.065.324 evrov. Občine načrtujejo, da bodo dobro polovico teh sredstev investirale v izgradnjo GJI odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode, ostala sredstva v GJI oskrbe s pitno vodo in neznatni deleži v GJI ravnanja z odpadki.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Ministrstvo je na podlagi poročanja občin v informacijski sistem IJSVO in IS-Odpadki seznanjeno s podatki o načrtovanih investicijah občin v občinsko GJI varstva okolja, ki so jih občine vpisale v informacijski sistem. Ministrstvo glede na razpoložljive podatke ocenjuje, da imajo občine v obdobju od leta 2018 do leta 2020 potrebe po investicijah v občinsko GJI varstva okolja, in sicer za GJS oskrbe s pitno vodo v znesku 210 milijonov evrov¹²⁹ in za GJS odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode v znesku 469,6 milijona evrov¹³⁰, kar znaša skupaj 679,6 milijona evrov.

2.3.1.2.2 Financiranje gradnje sistemov za odvajanje in čiščenje odpadnih voda pod 2.000 PE

Iz odgovorov občin izhajajo potrebe občin tudi po gradnji sistemov za odvajanje in čiščenje odpadnih voda pod 2.000 PE, ki jih brez zagotavljanja zunanjih virov same ne bodo zmogle financirati.

Na dan 31. 12. 2016 je bila za območja poselitve s skupno obremenitvijo do 2.000 PE stopnja priključenosti na javno kanalizacijsko omrežje 69,1-odstotna, stopnja priključenosti na komunalno čistilno napravo pa je bila 41,8-odstotna. Iz tega izhaja, da na območjih poselitve do 2.000 PE več kot 30 odstotkov prebivalcev nima zagotovljene priključitve na kanalizacijsko omrežje ter približno 60 odstotkov teh nima zagotovljene priključenosti na komunalno čistilno napravo.

V Operativnem programu za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 so predvidene investicije v primarno in sekundarno infrastrukturo za zbiranje in ustrezno stopnjo čiščenja komunalnih odpadnih voda na območjih poselitve s skupno obremenitvijo, enako ali večjo od 2.000 PE, ki še ne izpolnjuje zahtev direktive 91/271/EGS. V navedenem operativnem programu sta za ustrezno odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode za območja poselitve do 2.000 PE predvidena roka 31. 12. 2015 in 31. 12. 2017, ki sta bila z Uredbo o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode podaljšana do 31. 12. 2021 oziroma do 31. 12. 2023.

Da bi ministrstvo načrtovalo oziroma usmerjalo sredstva evropske kohezijske politike v občinsko GJI varstva okolja v skladu s potrebami občin, mora biti s temi potrebami seznanjeno.

Ministrstvo prek IJSVO zbira podatke občin o načrtovanih in tekočih investicijah v aglomeracijah. Podatki se nanašajo tako na investicije v javno kanalizacijsko omrežje kot tudi na investicije v komunalne čistilne naprave. Po podatkih občin (poročanje za leto 2017) znaša predvideni strošek načrtovanih in tekočih investicij v infrastrukturo za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode za aglomeracije s skupno obremenitvijo, manjšo od 2.000 PE, 352 milijonov evrov.

¹²⁹ Ocena ministrstva glede na razpoložljive podatke.

¹³⁰ Podatki izhajajo iz IJSVO – poročila občin o doseženih oskrbovalnih standardih po stanju na dan 31. 12. 2017. V znesek brez DDV so zajeti predvideni stroški ukrepov za tekoče in načrtovane ukrepe v javno kanalizacijsko omrežje ter komunalno čistilno napravo aglomeracije. Podatki so oddani za 1.995 od skupaj 2.232 aglomeracij.

Dostopnost sredstev evropske kohezijske politike za aglomeracije s skupno obremenitvijo pod 2.000 PE

Glede na razpršeno gradnjo v Sloveniji tudi znotraj posameznih aglomeracij je pridobivanje nepovratnih sredstev evropske kohezijske politike tudi za investicije v GJI varstva okolja v aglomeracijah s skupno obremenitvijo, manjšo od 2.000 PE, nujno.

Neustrezna ureditev sistema financiranja izgradnje GJI v povezavi s predpisanimi zahtevami glede standardov opremljenosti

Država sprejema predpise in občinam nalaga obveznost doseganja predpisanih standardov opremljenosti v predpisanih rokih, vendar pa jim ne zagotavlja finančne in strokovne podpore za učinkovito in pravočasno izpolnjevanje predpisanih zahtev. Po mnenju več občin je treba sistemsko urediti zagotavljanje sredstev za opremljanje s kanalizacijskim sistemom aglomeracije pod 2.000 PE, saj brez sofinanciranja roki ne bodo doseženi.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

2.3.1.2.2.a Ministrstvo je sofinanciralo izgradnjo sistemov na območjih poselitve z večjimi obremenitvami, to je nad 2.000 PE, za katere se je po Operativnem programu za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 rok iztekkel že leta 2015. Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 pa ne predvideva sofinanciranja naložb za izgradnjo sistemov za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode na območjih poselitve z obremenitvami do 2.000 PE. Tudi sofinanciranja iz državnega proračuna ministrstvo ni načrtovalo, čeprav je v Uredbi o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode občinam določilo roke tudi na tem področju. Na potrebo po vlaganjih v te sisteme opozarjajo tudi občine. Opozorile pa so tudi, da bodo brez drugih virov financiranja same težko zagotovile njihovo izgradnjo.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo sodeluje pri Programiranju finančne perspektive 2021–2027, kjer si prizadeva, da se financiranje lokalne javne infrastrukture vključi med upravičene ukrepe za črpanje sredstev evropske kohezijske politike v naslednji finančni perspektivi. Pripravlja tudi predlog novele Zakona o vodah, v skladu s katerim bi bilo mogoče sofinancirati občinske projekte izgradnje ali rekonstrukcije kanalizacije s skupno obremenitvijo, manjšo od 2.000 PE, iz Sklada za vode, če ne bo mogoče zagotoviti sofinanciranja iz sredstev evropske kohezijske politike. Novela zakona je v medresorskem usklajevanju.

2.3.1.2.3 Zadostnost sredstev za učinkovito upravljanje in zagotavljanje občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja

Ministrstvo vodi politiko varstva okolja in določa normativne zahteve, ki jih morajo občine izpolnjevati pri zagotavljanju izvajanja obveznih občinskih GJS varstva okolja. Po mnenju občin razpoložljiva finančna sredstva niso zadostna za učinkovito upravljanje in zagotavljanje občinske GJI varstva okolja glede na predpisane standarde opremljenosti.

Zadostnost sredstev za učinkovito upravljanje in zagotavljanje občinske GJI varstva okolja

Tri četrtine občin meni, da vzpostavljen sistem financiranja ne zagotavlja zadostnih sredstev za učinkovito upravljanje in zagotavljanje GJI varstva okolja, ena četrtina občin pa meni, da vzpostavljen sistem financiranja zagotavlja zadostna sredstva za učinkovito upravljanje in zagotavljanje GJI varstva okolja. Občine so utemeljile, da je sistem financiranja ustrezen, kadar se sredstva porabijo namensko in gre predvsem za obnove in nadomestitve ter kadar so pridobljena dodatna sredstva evropske kohezijske politike, ki lahko predstavljajo tudi do 86 odstotkov virov sredstev financiranja GJI. Opozorile pa so tudi na problem nezmožnosti pridobitve sredstev evropske kohezijske politike zaradi razpršene poselitve, kar močno podraži vlaganja v GJI.

Večina občin, ki meni, da sistem financiranja ni ustrezen, je to utemeljila z navedbami, da zbrana sredstva iz namenskih virov (najemnina, okoljske dajatve, komunalni prispevek) niso zadostna, z nezmožnostjo pridobitve sredstev evropske kohezijske politike zaradi neizpolnjevanja pogojev in meril in razpršeno poselitvijo. Občine menijo, da država nima določenih finančnih mehanizmov, s katerimi bi občine do zastavljenih rokov lahko izpolnile predpisane zahteve glede občinske GJI varstva okolja. Pogoji in merila za sofinanciranje s sredstvi evropske kohezijske politike so neustrezni, saj izločajo manjše okoljsko pomembne investicije in so do sofinanciranja upravičeni le večji strnjeni sistemi bogatejših občin. Občine so opozorile, da se morajo za investiranje v GJI varstva okolja zaradi predpisanih zahtev zadolževati, opozorile pa so tudi na veliko dodatno obremenitev končnih uporabnikov z amortizacijo novozgrajene GJI varstva okolja na geografsko razvejanem območju in območjih razpršene poselitve. Po mnenju občin bi bil vzpostavljen sistem učinkovit, če bi sredstva zadoščala za izgradnjo GJI varstva okolja po predpisanih standardih opremljenosti in v rokih.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

2.3.1.2.3.a Ministrstvo ob upoštevanju evropske zakonodaje določa roke za izpolnitev standardov opremljenosti za občinsko GJI varstva okolja, pri tem pa nima podatkov, ali občine razpolagajo z zadostnimi finančnimi sredstvi za izgradnjo obvezne občinske GJI varstva okolja po predpisanih standardih opremljenosti in v rokih.

2.3.1.3 Povzetek ugotovitev

Ministrstvo mora pri izvajanju operativnih programov varstva okolja usklajevati vse sektorske razvojne programe, ki posegajo v področje izvedbe občinske GJI varstva okolja, usmerjati sredstva evropske kohezijske politike na tista območja poselitve, kjer gre za prednostno izvedbo ukrepov in je zaradi specifičnih okoliščin pridobivanje lastnih sredstev občin oteženo.

Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 določa prednostne osi izbranih prednostnih naložb, kamor bo Slovenija vlagala sredstva evropske kohezijske politike, med drugim so načrtovani ukrepi gradnje infrastrukture za odpadno vodo in oskrbo s pitno vodo za investicije v infrastrukturo za zbiranje in čiščenje komunalnih odpadnih voda na območjih poselitve s skupno obremenitvijo, enako ali večjo od 2.000 PE; za projekte za vzpostavitev primerjalnega vrednotenja izvajalcev GJS na področju zbiranja in čiščenja odpadnih komunalnih voda in na področju oskrbe s pitno vodo ter za gradnjo novih in rekonstrukcijo obstoječih vodovodnih sistemov.

Ministrstvo mora pri izvajanju Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 upoštevati potrebe, ki izhajajo iz operativnih programov varstva okolja. Ministrstvo na področju oskrbe s pitno vodo in področju odvajanja in čiščenja odpadnih voda usmerja sredstva evropske kohezijske politike v skladu z operativnimi programi varstva okolja. Naložbe v infrastrukturo za ravnanje s komunalnimi odpadki pa v Operativnem programu za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 v obdobju od leta 2014 do leta 2020 niso predvidene, kar je skladno z Operativnim programom za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020.

Ministrstvo vodi podatke o stanju občinske GJI varstva okolja v informacijskih sistemih IJSVO (za GJI oskrbe s pitno vodo ter GJI odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode), IS-odpadki (za GJI ravnanje s komunalnimi odpadki) in zbirnem katastru GJI, vendar podatki niso popolni, ker vse občine oziroma

izvajalci GJS ministrstvu ne poročajo. Ministrstvo bi moralo za učinkovito vodenje politike upravljanja z občinsko GJI varstva okolja od občin oziroma izvajalcev GJS pridobiti popolne podatke o stanju obvezne občinske GJI.

Ministrstvo na področju odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda sofinancira izgradnjo sistemov na območjih poselitve z večjimi obremenitvami, to je nad 2.000 PE, za katere se je rok iztekel že leta 2015. Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 ne predvideva sofinanciranja naložb v izgradnjo sistemov za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode na območjih poselitve z obremenitvami pod 2.000 PE. Tudi sofinanciranja iz državnega proračuna ministrstvo ni načrtovalo, čeprav je občinam določilo roke na tem področju.

Ministrstvo ob upoštevanju evropske zakonodaje določa roke za izpolnitev standardov opremljenosti za občinsko GJI varstva okolja, pri tem pa nima podatkov, ali občine razpolagajo z zadostnimi finančnimi sredstvi za izgradnjo obvezne občinske GJI varstva okolja v skladu s temi zahtevami.

2.3.2 Financiranje s komunalnim prispevkom

Komunalni prispevek predstavlja enega od virov za financiranje gradnje komunalne opreme. Področje obračunavanja in plačevanja komunalnega prispevka so v obdobju, na katero se nanaša revizija, urejali ZPNačrt in naslednji podzakonski akti¹³¹:

- Uredba o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč¹³²,
- Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka¹³³,
- Pravilnik o podlagah za odmero komunalnega prispevka na osnovi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč s posameznimi vrstami komunalne opreme¹³⁴ (v nadaljevanju: pravilnik za odmero komunalnega prispevka na podlagi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč).

ZPNačrt je v 70. členu določal, da je opremljanje stavbnih zemljišč projektiranje in gradnja komunalne opreme ter objektov in omrežij druge GJI, ki so potrebni, da se lahko prostorske ureditve oziroma objekti, načrtovani z občinskim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom, izvedejo in

¹³¹ Ti podzakonski akti se še uporabljajo do uveljavitve novih podzakonskih predpisov in če niso v nasprotju z ZUreP-2.

¹³² Uradni list RS, št. 80/07. 30. 3. 2019 je začela veljati Uredba o programu opremljanja stavbnih zemljišč in odloku o podlagah za odmero komunalnega prispevka za obstoječo komunalno opremo ter o izračunu in odmeri komunalnega prispevka (Uradni list RS, št. 20/19), ki je razveljavila Uredbo o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč.

¹³³ Uradni list RS, št. 95/07. Ta pravilnik se je prenehal uporabljati z dnem uveljavitve Uredbe o programu opremljanja stavbnih zemljišč in odloku o podlagah za odmero komunalnega prispevka za obstoječo komunalno opremo ter o izračunu in odmeri komunalnega prispevka, razen 6. člena, ki se uporablja do uskladitve veljavnih programov opremljanja ter odlokov o merilih in odmeri komunalnega prispevka z določbami te uredbe v skladu s prvim odstavkom 35. člena.

¹³⁴ Uradni list RS, št. 95/07. 13. 10. 2018 je začel veljati Pravilnik o podlagah za odmero komunalnega prispevka za obstoječo komunalno opremo na osnovi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč s posameznimi vrstami komunalne opreme (Uradni list RS, št. 66/18), hkrati je pravilnik za odmero komunalnega prispevka na podlagi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč prenehal veljati.

služijo svojemu namenu. Stavbno zemljišče v posamezni enoti urejanja prostora se je v skladu z 72. členom ZPNačrt štelo za opremljeno:

- če je v tej enoti urejanja zgrajena in predana v upravljanje komunalna oprema ter so objekti in omrežja druge GJI, ki so določeni v prostorskem aktu občine, ali
- če je v prostorskem aktu občine predvidena komunalna oprema ter so predvideni objekti in omrežja druge GJI, vključene v občinski načrt razvojnih programov v okviru občinskega proračuna za tekoče ali naslednje leto.

Občina je na podlagi 73. člena ZPNačrt v občinskem prostorskem načrtu določila vrste komunalne opreme, ki jo je bilo treba zgraditi po posameznih enotah urejanja prostora, in ob upoštevanju dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja¹³⁵ določila tudi, katere objekte in omrežja GJI, ki niso komunalna oprema in niso prostorske ureditve državnega pomena, je bilo treba zgraditi v posameznih enotah urejanja prostora.

V nadaljevanju obravnavamo podlage za odmero komunalnega prispevka, namenskost porabe sredstev komunalnega prispevka in oprostitve plačila komunalnega prispevka.

2.3.2.1 Podlage za odmero komunalnega prispevka

Preverili smo, ali je ministrstvo izvajalo nadzor nad ustreznostjo pravnih podlag za odmero komunalnega prispevka pri občinah.

ZPNačrt je v 74. členu določal, da se opremljanje stavbnih zemljišč izvaja na podlagi programa opremljanja. Program opremljanja se je pripravil na podlagi občinskega prostorskega načrta ali občinskega podrobnega prostorskega načrta, sprejel pa ga je občinski svet z odlokom¹³⁶. Občina je lahko gradila komunalno opremo, ki je bila določena v prostorskem aktu, tudi brez programa opremljanja, če po vrednosti letno ni presegala 5 odstotkov sredstev, ki jih je občina v preteklem letu vložila v komunalno opremo. Za to komunalno opremo občina ni smela zaračunati komunalnega prispevka.

Na podlagi enajstega odstavka 79. člena ZPNačrt je občina, ki v 6 mesecih po uveljavitvi občinskega prostorskega načrta ni sprejela programa opremljanja, vključno s podlagami za odmero komunalnega prispevka za vso obstoječo komunalno opremo na območju celotne občine, odmerjala komunalni prispevek na podlagi pravilnika za odmero komunalnega prispevka na podlagi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč.

V skladu s 75. členom ZPNačrt so se s programom opremljanja podrobneje določili komunalna oprema, ki jo je bilo treba zgraditi, roki za gradnjo po posameznih enotah urejanja prostora ter podlage za odmero komunalnega prispevka. Investicije v komunalno opremo iz načrta razvojnih programov v okviru občinskega proračuna so morale biti utemeljene v občinskem prostorskem načrtu ali v občinskem

¹³⁵ Nacionalne strategije razvoja, regionalni razvojni programi, sektorski nacionalni programi oziroma njihovi operativni programi, drugi načrti razvoja omrežij ter drugi akti, s katerimi se na podlagi predpisov načrtuje razvoj oziroma širitev posameznih objektov in omrežij GJI (tretji odstavek 73. člena ZPNačrt).

¹³⁶ Program opremljanja se lahko sprejme kot sestavni del odloka, s katerim se sprejme prostorski akt občine, kot spremembe in dopolnitve takega odloka ali s posebnim odlokom o programu opremljanja, ki mora biti skladen s prostorskim aktom občine (tretji odstavek 74. člena ZPNačrt).

podrobnem prostorskem načrtu. S programom opremljanja so se za obstoječo komunalno opremo določile podlage za odmero komunalnega prispevka. Podlage za odmero komunalnega prispevka so predstavljali obračunska območja¹³⁷, stroški komunalne opreme, preračun stroškov na enoto mere in podrobnejša merila za odmero komunalnega prispevka. Pri pripravi podlag za odmerjanje komunalnega prispevka je morala občina upoštevati že vložena sredstva v izgradnjo komunalne opreme in investicije v komunalno opremo, ki so bile določene v občinskem načrtu razvojnih programov za tekoče in naslednje leto. Na sliki 20 so prikazane podlage za določanje višine komunalnega prispevka občin.

Slika 20: Prikaz podlag občin za določanje višine komunalnega prispevka



Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Podlage za določanje višine komunalnega prispevka

87 odstotkov občin je določalo višino komunalnega prispevka na podlagi sprejetega programa opremljanja stavbnih zemljišč v občini, 8 odstotkov občin pa na podlagi pravilnika za odmero komunalnega prispevka na podlagi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč oziroma občinskega akta. 5 občin ni zaračunavalo komunalnega prispevka tudi zaradi demografske ogroženosti, 4 občine pa so določale komunalni prispevek brez pravnih podlag.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Ministrstvo je glede priprave programov opremljanja stavbnih zemljišč občin pri zunanjem izvajalcu naročilo analizo Vsebinski pregled programov opremljanja stavbnih zemljišč¹³⁸ (v nadaljevanju: analiza pregleda programov opremljanja stavbnih zemljišč). Namen analize je bil opraviti pregled vsebine in načina priprave programov opremljanja stavbnih zemljišč s strani občin in njihovih strokovnih podlag z

¹³⁷ Obračunsko območje posamezne vrste komunalne opreme je območje, na katerem se zagotavlja priključevanje na to vrsto komunalne opreme, oziroma območje njene uporabe (76. člen ZPNačrt).

¹³⁸ Po naročilu ministrstva je analizo izdelal Ljubljanski urbanistični zavod, d. d., št. projekta: 7967, julij 2016.

namenom izboljšanja in poenotenja dosedanje prakse in zakonskih določil. V analizi je bil opravljen vsebinski pregled izdelanih programov opremljanja stavbnih zemljišč za 40 občin v Sloveniji.

Na podlagi pridobljenih podatkov in pogovorov s predstavniki občin je bilo v analizi pregleda programov opremljanja stavbnih zemljišč, ki jo je naročilo ministrstvo, med drugim ugotovljeno, da:

- se programi opremljanja stavbnih zemljišč izdelujejo izključno za potrebe izračuna komunalnega prispevka in ne predstavljajo razvojnega dokumenta za načrtovanje komunalne opreme;
- so programi opremljanja stavbnih zemljišč izdelani pomanjkljivo, nenatančno in neverodostojno in zato ne bi smeli biti podlaga za določitev obveznosti zavezancev za komunalni prispevek kot enega redkih neposrednih občinskih namenskih virov;
- so izračuni v programih opremljanja stavbnih zemljišč v večini primerov prilagojeni končnemu zelenemu rezultatu in ne odražajo deleža dejanskih stroškov za gradnjo komunalne opreme;
- ministrstvo ne izvaja nadzora nad veljavnimi programi opremljanja stavbnih zemljišč; nadzor je treba nemudoma začeti izvajati po uradni dolžnosti, sicer se bo slaba praksa nadaljevala;
- nekateri programi opremljanja stavbnih zemljišč ne upoštevajo, da preračunani obračunski stroški na enoto mere na obračunskih območjih komunalne opreme iste vrste v posamezni občini ne smejo odstopati navzgor za več kot 2-kratnik najmanjšega stroška na enoto mere, zato je treba zagotoviti stalen nadzor nad veljavnimi odloki o programih opremljanja stavbnih zemljišč s strani ministrstva;
- je treba za izdelavo programov opremljanja stavbnih zemljišč in podlag za odmero prispevka za priključitev na obstoječo komunalno opremo v zakonskih predpisih dodatno opredeliti nekatera navodila za izdelavo oziroma pridobitev podatkov ter predvsem bistveno povečati nadzor nad izdelanimi programi opremljanja stavbnih zemljišč;
- so odloki o programih opremljanja stavbnih zemljišč v več kot 25 odstotkih pregledanih primerov pomanjkljivi ali napačni (manjkajo obvezne vsebine odloka, kot na primer opredelitev stroškov, pojavljajo se napake pri določitvi stroškov, preračunih na enoto mere), zato je nujen stalen nadzor s strani ministrstva.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v zvezi z opravljenimi pregledi programov opremljanja stavbnih zemljišč pojasnilo, da v letih 2016 in 2017 ni izvajalo sistematičnih nadzorov splošnih pravnih aktov s področja odmere komunalnega prispevka, saj je bila v pripravi nova zakonodaja s tega področja. Ugotovitev analize ni bilo mogoče šteti kot pobude za uvedbo naknadnega nadzora, so pa bistveno pripomogle k uveljavitvi novosti v novi prostorski zakonodaji (ZUreP-2).

Ministrstvo je na področju opremljanja stavbnih zemljišč in komunalnega prispevka v letih 2016 in 2017 izvedlo nadzor pri 3 občinah. Ugotovilo je, da občine niso imele ustreznih pravnih podlag za odmero komunalnega prispevka in občine pozvalo k odpravi ugotovljenih nepravilnosti. 2 občini sta nepravilnosti odpravili, pri 1 občini pa nadzor še ni bil zaključen.

2.3.2.1.a Ministrstvo je naročilo analizo pregleda programa opremljanja stavbnih zemljišč z namenom izboljšanja in poenotenja dosedanje prakse in zakonskih določil. Ugotovitve analize se nanašajo na pomanjkljive podlage za določanje komunalnega prispevka občin. Iz analize je izhajalo, da so odloki o programih opremljanja stavbnih zemljišč v več kot 25 odstotkih pregledanih primerov pomanjkljivi ali napačni (manjkajo obvezne vsebine odlokov, kot na primer opredelitev stroškov, pojavljajo se napake pri določitvi stroškov, preračunih na enoto mere), programi opremljanja stavbnih zemljišč pa so izdelani pomanjkljivo, nenatančno in niso verodostojni. Ministrstvo kljub ugotovljenim nepravilnostim in pomanjkljivostim in priporočilom iz analize po izvedbi povečanega in stalnega nadzora nad podlagami za odmero komunalnega prispevka občin ni izvedlo aktivnosti, da bi izboljšalo ugotovljeno stanje.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je priporočila iz analize upoštevala pri pripravi ZUreP-2 in 2 podzakonskih predpisov, po katerih morajo občine uskladiti vse veljavne odloke o programih opremljanja in odloke o merilih za odmero komunalnega prispevka do 17. 11. 2019 (odloke, sprejete na podlagi ZUreP-1) oziroma 29. 3. 2021 (odloke, sprejete na podlagi ZPNačrt). Ministrstvo zaradi priprave nove zakonodaje in nudenja strokovne pomoči občinam pri pripravi odlokov po novih predpisih ni izvajalo sistematičnih nadzorov, ampak zgolj nadzore na podlagi pritožb ali prijav.

2.3.2.2 Namenskost porabe sredstev komunalnega prispevka

Preverili smo, ali je ministrstvo v skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti¹³⁹ spremljalo izvajanje predpisov na področju komunalnega prispevka in namen porabe sredstev komunalnega prispevka pri občinah ter ukrepalo v primerih, kadar občine z odlokom niso opredelile komunalnega prispevka kot namenskega vira financiranja gradnje komunalne opreme in kadar občine sredstev komunalnega prispevka niso porabljale namensko.

ZPNačrt je v 84. členu opredeljeval komunalni prispevek kot namenski vir financiranja gradnje komunalne opreme. Občina je morala z odlokom, s katerim je sprejela občinski proračun, določiti komunalni prispevek kot namenski prihodek. Sredstva, zbrana s komunalnimi prispevki, je lahko občina porabila samo za namen gradnje komunalne opreme skladno z načrtom razvojnih programov občinskega proračuna.¹⁴⁰

Določba glede namenske rabe prihodkov iz komunalnega prispevka v občinskih aktih

Skoraj 70 odstotkov občin je v občinskih aktih predpisalo namensko rabo prihodkov iz komunalnega prispevka.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Iz analize odgovorov občin na vprašalnik je razvidno, da približno 30 odstotkov občin v občinskih aktih ni predpisalo namenske porabe prihodkov iz naslova komunalnega prispevka, kar povečuje tveganje, da občine teh sredstev ne porabljajo namensko.

2.3.2.2.a Resolucija o normativni dejavnosti v poglavju o smernicah za pripravo presoje posledic določa, da je pri oblikovanju in izvajanju javnih politik, ki zajemajo administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, odločilnega pomena presoja posledic predpisa, ki naj bi bil odraz javne politike na določenem področju. S spremljanjem praktične uveljavitve predpisa se ugotavlja uresničevanje ciljev, ki so bili zastavljeni s sprejetim predpisom. Presoja posledic predpisa se izvaja na podlagi meril, opredeljenih v postopku priprave predpisa. Če cilji niso doseženi ali so doseženi le delno, je treba ugotoviti vzrok: neustrezna zasnova predpisa, nerealno zastavljeni cilji, neustrezno izvajanje ali nepredvideni dogodki. Pristojno ministrstvo za pripravo zakonodaje na področju varstva okolja je pristojno in dolžno spremljati izvajanje zakonodaje. Pristojnost za nadzor in možnost ukrepanja sta določeni v okviru 144. člena ustave, 64. člena ZDU-1 in 88.a člena ZLS. Takšen nadzor vključuje predvsem svetovanje, pomoč ter preprečevanje nezakonitosti dela v občinah, v drugem koraku tudi opozorilo na neskladje v odlokih ter

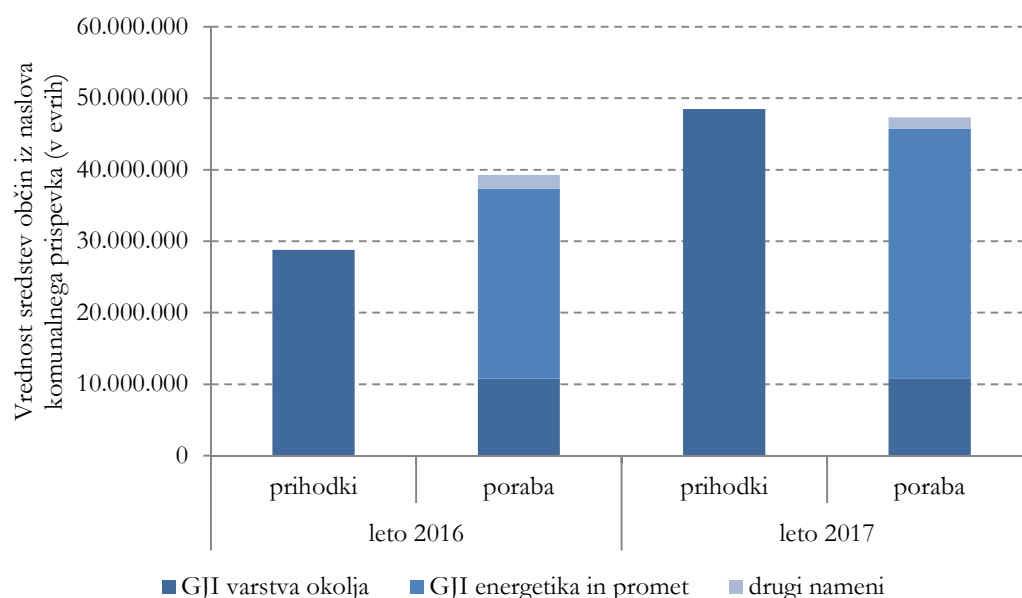
¹³⁹ Uradni list RS, št. 95/09.

¹⁴⁰ Namenskost porabe sredstev, zbranih s komunalnim prispevkom, je na enak način predpisana tudi v 229. členu ZUreP-2.

predlog za odpravo neskladij, v primeru nespoštovanja opozoril in predlogov pa mora ministrstvo predlagati vladi, da začne postopek pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta občine (na primer odloka o proračunu) z ustavo in zakonom. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedlo nobenega nadzora nad občinskimi akti v zvezi z določitvijo namenskosti porabe sredstev iz naslova komunalnega prispevka in zato pri občinah tudi ni ugotovilo neskladnosti s predpisi in ni ukrepalo (več o tem v točki 2.3.5.1 tega poročila). Ministrstvo v zvezi s splošnimi akti občine ni izvajalo nadzorstvene dolžnosti. Iz analize odgovorov občin na vprašalnik pa je mogoče sklepati, da bi bili nadzori potrebni.

Na sliki 21 so prikazani prihodki in poraba sredstev iz naslova komunalnega prispevka občin v letih 2016 in 2017, pridobljeni na podlagi odgovorov občin na vprašalnik.

Slika 21: Prikaz vrednosti prihodkov in porabe sredstev občin iz naslova komunalnega prispevka v letih 2016 in 2017



Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Prihodki iz naslova komunalnega prispevka in poraba komunalnega prispevka

V obdobju, na katero se nanaša revizija, skoraj 5 odstotkov občin ni imelo prihodkov iz naslova komunalnega prispevka. 95 odstotkov občin je v letu 2016 imelo 28.395.796 evrov in v letu 2017 48.466.953 evrov prihodkov iz naslova komunalnega prispevka. V navedenih letih se cena opremljanja v evrih na enoto površine ni spreminjala, zato je rast prihodkov posledica večjih gradbenih aktivnosti.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, 7 občin od 212 ni imelo prihodkov in ne odhodkov iz naslova komunalnega prispevka. Desetina občin je sporočila podatke za ceno opremljanja glede na površino parcele objekta in glede na neto tlorisno površino stavbe, pri čemer so nekatere občine navedle, da pri izračunu komunalnega prispevka upoštevajo pravilnik za odmero komunalnega prispevka na podlagi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč, ki predpisuje medsebojno razmerje 0,3 : 0,7. Najnižja cena opremljanja glede na površino parcele objekta je znašala 0,87 evra/m², najvišja 45,37 evra/m² v

letu 2016 in 45,66 evra/m² v letu 2017, povprečna pa 12,24 evra/m² v letu 2016 oziroma 9,79 evra/m² v letu 2017. Najnižja cena opremljanja glede na neto tlorisno površino stavbe je znašala 2,5 evra/m², najvišja 92,35 evra/m² v letu 2016 in 93,01 evra/m² v letu 2017, povprečna pa 39,62 evra/m² v letu 2016 in 39,24 evra/m² v letu 2017. Nekatere izmed občin so opozorile, da uporabljajo več obračunskih območij.

Skoraj polovica občin v letih 2016 in 2017 v komunalno opremo ni investirala, 40 odstotkov ostalih občin je za gradnjo komunalne opreme za občinsko GJI varstva okolja v letu 2016 porabilo 10.795.046 evrov, v letu 2017 pa 10.765.360 evrov. Občine so več sredstev vlagale v gradnjo ostale komunalne opreme, kot so ceste, energetske objekti, parkirišča, za katere so iz zbranih komunalnih prispevkov v letu 2016 namenile 26.533.765 evrov, v letu 2017 pa 34.945.471 evrov. Občine so opozorile, da zbrana sredstva iz komunalnega prispevka ne zadoščajo, zaradi česar morajo komunalno opremo financirati še iz drugih virov. Približno 5 odstotkov občin je zbrana sredstva iz komunalnega prispevka porabila za investicije za druge namene (na primer za osnovno šolo, vrtec, zdravstveni dom), in sicer v letu 2016 1.923.006 evrov in v letu 2017 1.600.054 evrov. V letu 2016 so občine za investicije v komunalno opremo in druge investicije skupaj porabile 39.251.817 evrov, kar je 38 odstotkov več od zbranih sredstev iz komunalnega prispevka v navedenem letu, v letu 2017 pa 47.310.886 evrov, kar znaša 98 odstotkov zbranih sredstev iz komunalnega prispevka.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Ministrstvo je na podlagi podatkov o prihodkih občin iz naslova komunalnega prispevka za leti 2016 in 2017, ki jih je pridobilo od Ministrstva za finance, izdelalo analizi prihodkov v občinske proračune iz naslova komunalnih prispevkov za leti 2016 in 2017. Cilj teh analiz je bil ugotoviti, koliko sredstev zberejo posamezne občine v občinske proračune iz naslova komunalnih prispevkov glede na realizirane skupne prihodke občinskih proračunov. Ministrstvo je na podlagi teh analiz ugotovilo, da so deleži prihodkov iz naslova komunalnega prispevka glede na skupne prihodke občin zelo različni, za leto 2016 se ti gibljejo od 0 do 14,2 odstotka in za leto 2017 od 0 do 19,2 odstotka, povprečno pa so občine v letu 2016 zbrale 2,3 odstotka, v letu 2017 pa 2,4 odstotka prihodkov iz naslova komunalnega prispevka glede na skupne prihodke občin.

Zagotavljanje namenske rabe sredstev iz naslova komunalnega prispevka je pomembno, saj imajo občine s tem zagotovljen finančni vir za gradnjo komunalne opreme. Glede na to, da je ministrstvo pristojno za pripravo predpisov s področja opremljanja stavbnih zemljišč in plačevanja komunalnega prispevka in da je pri pripravi predloga Zakona o prostorskem načrtovanju¹⁴¹ v obrazložitvi predloga navedlo, da je zaznalo nenamensko porabo sredstev občin, zbranih s komunalnim prispevkom, smo preverili, ali je ministrstvo izvedlo kakšne aktivnosti za vzpostavitev nadzora nad namenskostjo porabe sredstev iz naslova komunalnega prispevka.

2.3.2.2.b Ministrstvo je seznanjeno s podatki o prihodkih občin iz naslova komunalnega prispevka za leti 2016 in 2017. Na podlagi teh podatkov je ministrstvo ugotavljalo, kakšni so deleži prihodkov iz naslova komunalnega prispevka glede na skupne prihodke občin. Po podatkih iz vprašalnika občin izhaja, da so občine v letih 2016 in 2017 porabljale sredstva iz naslova komunalnega prispevka tudi za druge namene, in sicer so občine za leto 2016 porabile 1.923.006 evrov oziroma 4,9 odstotka sredstev iz komunalnega prispevka in za leto 2017 za 1.600.055 evrov oziroma 3,4 odstotka sredstev iz naslova

¹⁴¹ Enotna identifikacijska oznaka evidence vladnega akta: EVA 2006-2511-0025.

komunalnega prispevka za druge namene (za šole, vrtce, zdravstvene domove). Ministrstvo je bilo seznanjeno s tveganji glede nenamenske porabe sredstev iz naslova komunalnega prispevka občin in je pristojno za ureditev tega področja, vendar vladi ni predlagalo spremembe predpisa, ki ureja prostorsko načrtovanje, za vzpostavitev nadzora nad namenskostjo porabe teh sredstev.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pripravi predlog sprememb predpisa, ki ureja prostorsko načrtovanje, v delu, ki se nanaša na vzpostavitev nadzora pri občinah nad namenskostjo porabe sredstev iz naslova komunalnega prispevka, in ga predloži vladi v sprejem.

2.3.2.3 Oprostitve plačila komunalnega prispevka

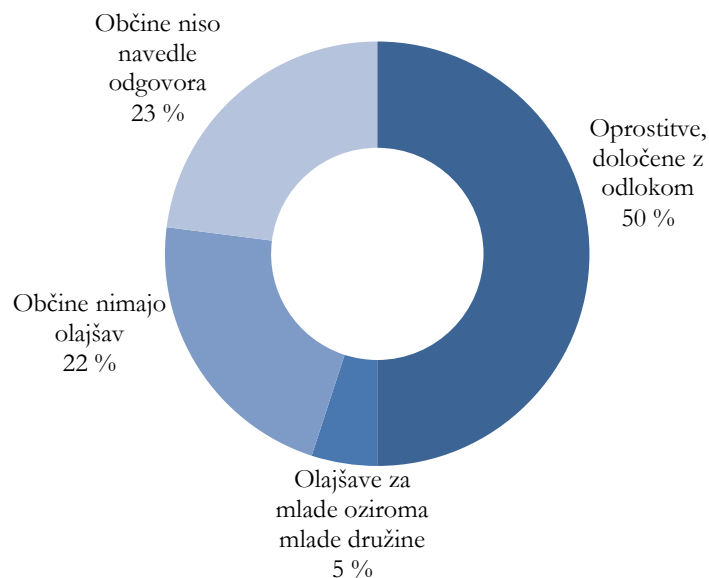
Preverili smo, ali je ministrstvo v predpisih ustrezno in zadostno opredelilo oprostitve plačila komunalnega prispevka in ali je ministrstvo ukrepalo, kadar občine z odloki niso opredelile oprostitve plačila komunalnega prispevka v skladu s predpisi.

Oprostitve plačila komunalnega prispevka je določal ZPNačrt v 83. členu. Po tem členu se komunalni prispevek ni plačal za gradnjo GJI. Občina je lahko predpisala, da se komunalni prispevek ni plačal za gradnjo neprofitnih stanovanj in gradnjo posameznih vrst stavb za izobraževanje, znanstveno-raziskovalno delo in zdravstvo.

Občina je lahko predpisala delno ali celotno oprostitvev plačila komunalnega prispevka tudi za gradnjo vseh ali posameznih vrst nestanovanjskih stavb po predpisih o uvedbi in uporabi enotne klasifikacije vrst objektov, ki jih je za obdobje, na katero se nanaša revizija, določala Uredba o klasifikaciji vrst objektov in objektih državnega pomena¹⁴² (kot so na primer gostinske stavbe, poslovne in upravne stavbe, trgovske stavbe in stavbe storitvene dejavnosti, industrijske stavbe in skladišča, nestanovanjske kmetijske stavbe, pokopališke stavbe). V tem primeru je morala občina oproščena sredstva v enaki višini nadomestiti iz občinskega proračuna. Delež občin z oprostitvami in olajšavami oziroma subvencijami plačila komunalnega prispevka je razviden s slike 22.

¹⁴² Uradni list RS, št. 109/11.

Slika 22: Prikaz deleža občin z oprostitvami in olajšavami pri plačilu komunalnega prispevka



Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Oprostitve in olajšave oziroma subvencije plačila komunalnega prispevka

Polovica občin ima z odlokom določene zakonsko določene oprostitve in nekatere druge olajšave oziroma subvencije plačila komunalnega prispevka, ki v ZPNačrt niso opredeljene, pri 5 odstotkih občin se te nanašajo na olajšave za mlade oziroma mlade družine, medtem ko četrtnina občin ni navedla, da ima olajšave oziroma subvencije plačila komunalnega prispevka. V skladu s pojasnili občin se večina olajšav nanaša na oprostitve, ki jih je določal ZPNačrt. Občine so med olajšavami poleg zakonsko predpisanih oprostitvev navedle tudi subvencije za spodbujanje podjetništva; olajšave za obstoječe objekte, ki se priključujejo na novo; olajšave za socialno ogrožene, olajšave za objekte društev s sedežem v občini; olajšave v primeru nadomestne gradnje zaradi uničenja objekta zaradi naravne nesreče in podobno. 8 občin je navedlo, da občanom omogočajo obročno odplačevanje komunalnega prispevka. 1 izmed občin na podlagi odločitve občinskega sveta upokojemcem, invalidom ter družinam s povprečnimi dohodki omogoča oprostitve delnega ali celotnega plačila komunalnega prispevka, če vložijo vlogo na občinsko upravo.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

V skladu z analizo pregleda programov opremljanja stavbnih zemljišč so oprostitve komunalnega prispevka pomemben ukrep občin za spodbujanje gradnje posameznih vrst stavb oziroma objektov. Izvajalec analize, ki jo je naročilo ministrstvo opozarja, da je treba dopolniti oziroma razmisliti o smotrnosti spremembe zakonskih določil glede na razpršenost oprostitvev posameznih vrst stavb in objektov ter predvsem nespoštovanje pravila, da so do oprostitve plačila komunalnega prispevka upravičene le nestanovanjske stavbe. Izvajalec analize predlaga možnost oprostitvev za vse vrste stavb in objektov, pri čemer je treba natančno določiti, za katere od teh objektov ni potrebno nadomeščanje oproščenega dela komunalnega prispevka v občinskem proračunu, saj analiza programov opremljanja stavbnih zemljišč kaže, da občine v pomembnem deležu navajajo oprostitve, ki so v javnem interesu in jih

kot take lahko prepozna tudi zakonodajalec. Iz analize pregleda programov opremljanja stavbnih zemljišč v zvezi z oprostitvami komunalnega prispevka med drugim izhajajo naslednje ugotovitve in predlogi:

- poleg za do sedaj navedenih stavb naj se oprostitev komunalnega prispevka brez nadomeščanja omogoči še za naslednje stavbe:
 - stavbe za kulturo in razvedrilo – samo nekomercialne dejavnosti (klasifikacijska raven 1261),
 - muzeje in knjižnice (klasifikacijska raven 1262),
 - garažne stavbe – samo gasilski domovi (klasifikacijska raven 12420),
 - obredne stavbe (klasifikacijska raven 1272);
- za ostale stavbe naj se omogoči možnost oprostitve, posebej pa je treba opredeliti obveznost nadomeščanja komunalnega prispevka v nenamenskih sredstvih občinskega proračuna, da se na letni ravni ugotovi vpliv te oprostitve na občinske proračune;
- oprostitev plačila komunalnega prispevka naj se dopusti tudi za vse vrste stavb in objektov, katerih investitor je občina ali država; s tem se izkaže zagotavljanje javnega interesa, pri čemer je pomembno omogočiti to predvsem občini, država je v tem primeru podrejena, možnost oprostitve je v celoti prepuščena presoji občine;
- v nekaterih analiziranih odlokih o programih opremljanja stavbnih zemljišč so določene oprostitve plačila komunalnega prispevka za gradnjo enostanovanjskih stavb za mlade družine (v odloku o programu opremljanja stavbnih zemljišč oziroma posebnem pravilniku); izvajalec analize meni, da morajo biti oprostitve za takšne primere opredeljene in tudi zagotovljene iz drugih virov (socialni transferi in podobno), čeprav je njihova določitev mogoča tudi v področni prostorski zakonodaji, kot je bilo predlagano v zakonodajnih spremembah ZUreP-2;
- oprostitve plačila komunalnega prispevka so v posameznih primerih napisane dvoumno/ohlapno in prepuščene presoji pristojnega občinskega organa oziroma župana (na primer, za javne objekte v občinski lasti lahko župan investitorju zmanjša plačilo komunalnega prispevka ali ga v celoti oprosti); takšna določila ne smejo biti dopustna, pravila morajo veljati za vse enako.

Občine so oprostile plačilo komunalnega prispevka tudi gospodarskim subjektom. Po prvem odstavku 107. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije¹⁴³ je praviloma vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica (ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih ali občinskih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga¹⁴⁴), nezdružljiva z notranjim trgom, če prizadene trgovino med državami članicami (razen izjem, določenih v 107. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije). Oprostitve in olajšave oziroma subvencije plačila komunalnega prispevka gospodarskim družbam lahko privedejo do različnih položajev gospodarskih družb na trgu in do izkrivljanja konkurence, zato jih je treba, če predstavljajo državne pomoči, predhodno priglasiti Evropski komisiji¹⁴⁵.

¹⁴³ UL C, št. 326 z dne 26. 10. 2012 (prečiščeno besedilo).

¹⁴⁴ Ožje je izraz državna pomoč opredeljen v 3. členu ZJF, po katerem so državne pomoči samo izdatki in zmanjšani prejemki države oziroma občine, ki pomenijo korist za prejemnika pomoči in mu tako zagotavljajo prednost pred konkurenti in so namenjeni za financiranje in sofinanciranje programov v institucionalnih enotah, ki se ukvarjajo s tržno proizvodnjo blaga in storitev.

¹⁴⁵ Na podlagi 3. člena Zakona o spremljanju državnih pomoči (Uradni list RS, št. 37/04) Ministrstvo za finance med drugim izvaja naslednje naloge: obravnava, ocenjuje in posreduje priglasitev državnih pomoči Evropski komisiji, obravnava, ocenjuje in daje mnenje za državne pomoči, ki pomenijo skupinsko izjemo, in za pomoči po pravilu *de minimis*, zbira, obdeluje in spremlja podatke o državnih pomočeh in o pomočeh, dodeljenih po pravilu *de minimis*, ter vodi evidence o teh podatkih.

Oprostitev plačila komunalnega prispevka za gospodarske subjekte, ustreznost in zadostnost nabora oprostitev plačila komunalnega prispevka v predpisih

V obdobju, na katero se nanaša revizija, 85 odstotkov občin ni imelo primerov oprostitev plačila komunalnega prispevka za gospodarske subjekte. Podatke o oprostitvah je navedlo 25 občin, ki so v letih 2016 in 2017 gospodarskim subjektom v skupaj 104 primerih oprostile za najmanj 1.918.957 evrov plačila komunalnega prispevka. 2 izmed občin z največjim številom oprostitev, to je 9 in 13 oprostitev, zneska oprostitev nista navedli. Najvišja oprostitev za 4 primere skupaj pri 1 občini je znašala 712.010 evrov. 1 izmed občin je oprostitev plačila komunalnega prispevka prijavila kot državno pomoč *de minimis*.

Tri četrtine občin meni, da je nabor oprostitev plačila komunalnega prispevka v predpisih ustrezen in zadosten. Ostala četrtina občin meni, da bi oprostitev morale vključevati tudi oprostitev za objekte v lasti občine; za mlade in mlade družine; sanacije degradiranega območja; ohranjanje poselitve na demografsko ogroženih področjih; investicije v obrambo; za posledice naravnih nesreč; upoštevanje preteklih vlaganj v GJI, za katero se odmerja komunalni prispevek, ter za društva in poslovne subjekte, ki delujejo v javnem interesu.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je na podlagi vprašanj občin v zvezi z oprostitvami plačila komunalnega prispevka ugotovilo, da je največ nejasnosti v zvezi z odmerami komunalnega prispevka za enostavne in nezahterne objekte, saj občine zaradi drugačnega postopka izdaje gradbenega dovoljenja oziroma ko za objekte gradbeno dovoljenje ni potrebno, ne pridobijo ustreznih podatkov za odmero komunalnega prispevka. Nejasnosti so bile tudi glede oprostitev plačila komunalnega prispevka zaradi rušenja obstoječega objekta zaradi naravne nesreče in gradnje novega objekta na drugi lokaciji ter glede preteklih vlaganj.

Ukrepi ministrstva

Ministrstvo je v ZUreP-2 določilo nekatere oprostitev plačila komunalnega prispevka, ki v ZPNačrt niso bile predpisane in so navedene v nadaljevanju. V 226. členu ZUreP-2 so te oprostitev določene za gradnjo:

- enostavnih objektov;
- nezahtevnih objektov, ki nimajo samostojnih priključkov in se gradijo kot pomožni objekti k osnovnemu objektu;
- nadomestitve obstoječega objekta zaradi naravne nesreče.

V 227. in 228. členu ZUreP-2 so določene dodatne občinske oprostitev plačila komunalnega prispevka; občina lahko predpiše delno ali celotno oprostitev plačila komunalnega prispevka za gradnjo do višine 50 odstotkov v primeru dozidave, nadzidave ali rekonstrukcije obstoječega objekta ter oprostitev plačila komunalnega prispevka za pretekla vlaganja v primeru odstranitve in gradnje novega objekta.

Iz analize odgovorov občin na vprašalnik smo ugotovili, da je vsaj 27 občin poleg zakonsko dovoljenih oprostitev plačila komunalnega prispevka v občinskih odlokih opredelilo tudi nekatere oprostitev, olajšave oziroma subvencije, za katere pa ni pravne podlage v ZPNačrt (kot na primer olajšave za mlade oziroma mlade družine, olajšave za socialno ogrožene).

Ministrstvo v letih 2016 in 2017 ni izvajalo sistematičnih nadzorov splošnih pravnih aktov s področja odmere komunalnega prispevka. V zvezi z oprostitvami plačila komunalnega prispevka je ministrstvo, v obliki odgovorov na zastavljena vprašanja, občine predvsem opozarjalo na ustrezno uporabo 83. člena ZPNačrt.

Ministrstvo je pristojno za nadzor nad zakonitostjo dela občinskih organov na podlagi 144. člena ustave ter 64. člena ZDU-1 in 88.a člena ZLS. Smisel in namen tega nadzorstva sta v prvi vrsti svetovanje, pomoč ter preprečevanje nezakonitosti dela v občinah. Če ministrstvo meni, da je določen občinski akt v neskladju z ustavo in zakonom, na neskladje opozori in predlaga ustrezne rešitve. Kadar občina ne uskladi svojega splošnega akta z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom. Ustavno sodišče pa je edino pristojno, da sprejme zavezujočo odločitev in odpravi ali razveljavi občinski predpis.

2.3.2.3.a Ministrstvo je bilo na podlagi izdelane analize pregleda programa opremljanja stavbnih zemljišč seznanjeno s tem, da so nekatere občine v svojih odlokih opredelile tudi nekatere oprostitve plačila komunalnega prispevka, za katere ni pravne podlage v ZPNačrt, ter da so nekatere občine oprostitve plačila komunalnega prispevka v svojih odlokih opredelile dvoumno/ohlapno in so posledično prepuščene presoji pristojnega občinskega organa oziroma župana. Vendar pa ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedlo nobenega nadzora nad občinskimi akti v zvezi z opredelitvijo oprostitve plačila komunalnega prispevka, da bi občine na to opozorilo in predlagalo ustrezne rešitve. Ministrstvo je opustilo svoje nadzorstvene dolžnosti nad splošnimi akti občine.

Pojasnilo ministrstva

Tako ZPNačrt v 83. členu kot tudi ZUreP-2 v 226. in 227. členu natančno določata dopustne oprostitve plačila komunalnega prispevka. Če občina v odloku, ki je podlaga za odmero komunalnega prispevka, določa tudi drugačne oprostitve, na primer za različne populacijske skupine, kot so mlade družine, socialno ogrožene osebe in podobno, za to nima pravne podlage v predpisih s področja urejanja prostora, zaradi česar so takšna določila neskladna s prostorsko zakonodajo.

Če občina želi za takšne populacijske skupine znižati komunalni prispevek, mora za to iskati pravno podlago v drugih predpisih in za takšno subvencioniranje javne dajatve, kot je komunalni prispevek, sprejeti tudi samostojni odlok. Ravno tako mora v samostojnem ugotovitvenem postopku izdati ustrezen individualni pravni akt (odločbo ali sklep). Pri tem mora občina ravnati skladno s predpisi o financiranju občin, s predpisi o dodeljevanju državnih pomoči in podobno. V takšnem primeru ministrstvo ne spremlja, katere pravne podlage občina uporabi, saj ne gre več za pristojnost ministrstva.

Na podlagi ZPNačrt so bile oprostitve plačila komunalnega prispevka vezane na namembnost objekta (nestanovanjska stavba) in ne na pravni status zavezanca. ZPNačrt ni dopuščal nikakršnih drugačnih olajšav in oprostitve plačila komunalnega prispevka (kot so na primer olajšave za mlade družine, za socialno ogrožene, olajšave zaradi preteklih vlaganj). Takšne olajšave v občinskih odlokih za odmero komunalnega prispevka niso skladne z določili ZPNačrt.

2.3.2.4 Povzetek ugotovitev

Opremljanje stavbnih zemljišč se je v skladu z ZPNačrt izvajalo na podlagi programa opremljanja, ki ga je moral z odlokom sprejeti občinski svet, ali pa na podlagi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč. Ministrstvo je naročilo analizo pregleda programa opremljanja stavbnih zemljišč z namenom izboljšanja in poenotenja dosedanje prakse in zakonskih določil. V analizi je bilo ugotovljeno, da so bili odloki o programih opremljanja stavbnih zemljišč v več kot 25 odstotkih pregledanih primerov pomanjkljivi ali napačni, saj so manjkale nekatere obvezne vsebine odlokov, programi opremljanja stavbnih zemljišč pa so izdelani pomanjkljivo in nenatančno. Ministrstvo kljub priporočilom iz analize po izvedbi povečanega in stalnega nadzora nad podlagami za odmero komunalnega prispevka občin in kljub ugotovljenim nepravilnostim in pomanjkljivostim ni izvedlo nadzora, da bi izboljšalo ugotovljeno stanje.

ZPNačrt je določal komunalni prispevek kot namenski vir financiranja gradnje komunalne opreme. Občina je morala z odlokom določiti komunalni prispevek kot namenski prihodek in sredstva, zbrana s komunalnimi prispevki, porabiti samo za namen gradnje komunalne opreme. Zagotavljanje namenske rabe sredstev iz naslova komunalnega prispevka je pomembno, saj imajo občine s tem zagotovljen finančni vir za gradnjo komunalne opreme. Iz analize odgovorov občin na vprašalnik je razvidno, da približno 30 odstotkov občin v občinskih aktih ni predpisalo namenske porabe prihodkov iz naslova komunalnega prispevka, kar predstavlja tveganje, da občine teh sredstev niso porabljale namensko. V odgovorih so občine navedle, da so porabile sredstva iz komunalnega prispevka tudi za druge namene (za šole, vrtce, zdravstvene domove). Prav tako je iz odgovorov občin razvidno, da so poleg zakonsko dovoljenih oprostitev plačila komunalnega prispevka v občinskih odlokih občine opredelile tudi nekatere oprostitve, olajšave oziroma subvencije komunalnega prispevka (kot so na primer olajšave za mlade oziroma mlade družine, olajšave za socialno ogrožene), za katere ni pravne podlage v predpisih. Ministrstvo ni izvedlo nobenega nadzora nad občinskimi akti v zvezi z določitvijo namenskosti porabe sredstev iz naslova komunalnega prispevka in opredelitvijo oprostitev plačila komunalnega prispevka in zato tudi ni ukrepalo. S tem je opustilo nadzorstvene dolžnosti nad splošnimi akti občine. Ministrstvo vladi tudi ni predlagalo spremembe predpisa, ki ureja prostorsko načrtovanje, za vzpostavitev nadzora namenske porabe sredstev občin, čeprav je bilo s tveganji za nenamensko porabo sredstev občin iz naslova komunalnega prispevka seznanjeno.

2.3.3 Financiranje z najemnino za uporabo gospodarske javne infrastrukture

Izvajalec GJS predlaga ceno posamezne storitve GJS varstva okolja z elaboratom, ki ga predloži v potrditev pristojnemu občinskemu organu¹⁴⁶. Sestavna dela cene posamezne storitve GJS, ki jo plača uporabnik storitev, sta omrežnina in stroški izvajanja GJS, pri GJS odvajanja in čiščenja odpadne vode in GJS ravnanja s komunalnimi odpadki je sestavni del cene tudi okoljska dajatev¹⁴⁷. Občina kot lastnik občinske GJI varstva okolja za opravljanje GJS daje izvajalcem GJS to infrastrukturo v najem in za njeno uporabo obračunava najemnino. Višina najemnine se določi najmanj v višini amortizacije, ki pa jo izvajalec GJS vključi v ceno omrežnine¹⁴⁸. Najemnina se lahko porablja samo za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja občine¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Prvi odstavek 5. člena uredbe o metodologiji cen.

¹⁴⁷ Prvi odstavek 16. člena, drugi odstavek 19. člena in tretji odstavek 22. člena uredbe o metodologiji cen.

¹⁴⁸ Prvi odstavek 3. člena uredbe o metodologiji cen.

¹⁴⁹ 80. člen ZJF.

Slika 23: Poenostavljen prikaz upravljanja z najemnino za uporabo GJI varstva okolja



Opombi: ¹⁾ Na primer stroški zavarovanja GJI, stroški odškodnin, povezanih z gradnjo, obnovo in vzdrževanjem GJI, odhodki financiranja (obresti in drugi stroški, povezani z dolžniškim financiranjem gradnje ali obnove GJI).

²⁾ Okoljska dajatev zaradi odvajanja komunalne odpadne vode in okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov nista prikazani v ceni storitev GJS, ker ju ne določata izvajalec GJS in občina, ampak je to urejeno s predpisi na nacionalni ravni.

Stroški amortizacije GJI se izkazujejo v poslovnih knjigah lastnika GJI, to je občine. Lastnik GJI izkazane stroške amortizacije pokriva s prihodki od zaračunavanja najemnine, ki predstavljajo stroške izvajalca GJS. Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti¹⁵⁰ določa, da je zaradi preglednosti finančnih odnosov med organi oblasti (državnimi organi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti) in javnimi podjetji treba poročati o dodelitvi in uporabi javnih sredstev med drugim pri poravnavi izgub iz poslovanja, nepovratnih sredstvih (subvencijah, dotacijah in podobno) ali posojilih, dodeljenih pod pogoji, ugodnejšimi od tržnih pogojev, in odpovedi običajnemu nadomestilu za uporabo javnih sredstev¹⁵¹. Če naj bi si lastnik infrastrukture z zaračunavanjem najemnine povrnil vsaj stroške infrastrukture, potem mora višino najemnine izračunati vsaj v višini amortizacije in obresti za posojila, če je bila infrastruktura financirana z najemom posojil¹⁵². Stroški amortizacije morajo biti izračunani v skladu s predpisi in v ustrezni višini.

¹⁵⁰ Uradni list RS, št 33/11.

¹⁵¹ Prvi odstavek 4. člena Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti.

¹⁵² Enako velja tudi za sprotne stroške uporabe infrastrukture (vzdrževanje, zavarovanje in podobno), ki pa se običajno s pogodbo prenesejo na izvajalca GJS neposredno.

Podlage za ustrezen obračun amortizacije so:

- popolne evidence GJI za izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja;
- realno vrednotenje GJI za izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja;
- ustrezne amortizacijske stopnje.

V nadaljevanju obravnavamo kataster GJI, izkoriščenost infrastrukture ter namenskost porabe sredstev najemnine.

2.3.3.1 Evidentiranje v katastru gospodarske javne infrastrukture

Preverili smo, ali je ministrstvo spremljalo aktivnosti občin pri vodenju in vzdrževanju katastrov in ali je ukrepalo v primeru, kadar so imele občine pomanjkljive katastre GJI.

Popolnost podatkov v katastru GJI predstavlja podlago za pravilen obračun amortizacije GJI in s tem ustrezno obračunavanje najemnine izvajalcu GJS za infrastrukturo, ki je potrebna za opravljanje posamezne GJS varstva okolja. Zbirni kataster GJI predstavlja nepremičninsko evidenco, v kateri se evidentirajo objekti GJI, med katere spada tudi komunalna infrastruktura lokalnega pomena. Zbirni kataster GJI vodi in vzdržuje GURS. Osnovni namen vzpostavitve zbirnega katastra GJI je prikaz zasedenosti prostora z objekti GJI, kar omogoča bolj smotrno načrtovanje in urejanje prostora ter bolj varno izvajanje posegov v prostor.

V skladu s 35. členom ZGeoD-1 lokalno geodetsko službo zagotavlja občina in obsega vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje katastrov GJI ter posredovanje podatkov o omrežjih in objektih GJI v zbirni kataster GJI. Lokalna geodetska služba se lahko organizira v okviru občinske uprave ali skupne občinske uprave, lahko pa jo občina poveri geodetskemu podjetju s koncesijo, posamezna dela v okviru lokalne geodetske službe se lahko oddajo geodetskemu podjetju kot javno naročilo. Občina lahko brez javnega razpisa poveri vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje posameznega katastra GJI izvajalcu GJS, ki upravlja z omrežji in objekti te GJI, in določi način financiranja vzpostavitve, vodenja in vzdrževanja tega katastra ter predpisanega posredovanja podatkov.

Vodenje in vzdrževanje katastra GJI

Skoraj 60 odstotkom občin oziroma 134 občinam vodi kataster GJI izvajalec GJS za vsaj 1 oziroma vse GJS varstva okolja. Za leto 2016 20 občin ni sporočilo podatka o navedenih stroških oziroma v katastru ni bilo sprememb, v letu 2017 je bilo teh občin 17. V letu 2016 je 114 občin izvajalcem GJS za vodenje in vzdrževanje katastrov GJI skupaj izplačalo 1.233.527 evrov, v letu 2017 pa je 117 občin izvajalcem GJS za vodenje katastra GJI izplačalo 1.357.931 evrov. Najvišje nadomestilo za vodenje in vzdrževanje katastra v letih 2016 in 2017 je znašalo 140.000 evrov, kar predstavlja več kot desetino vseh plačanih stroškov za ta namen. V letu 2016 je 13 občin, v letu 2017 pa 11 občin z najvišjimi stroški plačalo več kot 50 odstotkov vseh stroškov za namen vodenja in vzdrževanja katastra GJI. Izvajalec GJS vodi in vzdržuje kataster GJI 16 odstotkom občin, ne da bi za to prejemal nadomestilo, dobrih 10 odstotkov občin pa kataster GJI vodi samostojno. Ostale občine imajo vodenje in vzdrževanje katastra GJI urejeno na različne načine po posameznih vrstah GJS, nekaterim ga vodi režijski obrat ali druga občina v okviru medobčinskega povezovanja. Nekatere izmed občin so navedle, da izvajalec GJS vodi vsebinsko popolnejši operativni kataster, kot je kataster GJI.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Vsebina katastra GJI javnih služb varstva okolja je določena v 5., 6. in 7. členu pravilnika o katastrih GJI in je predstavljena na sliki 1. Lastnik javne infrastrukture državnega in lokalnega pomena mora podatke o javni infrastrukturi posredovati GURS za vpis v zbirni kataster GJI. Na podlagi 8. člena pravilnika o katastrih GJI je moral lastnik javne infrastrukture za ravnanje z odpadki državnega in lokalnega pomena, ki je bila zgrajena pred uveljavitvijo tega pravilnika, posredovati podatke za vpis v zbirni kataster najpozneje do 31. 12. 2011.

Na podlagi 89. člena ZPNačrt se podatki o omrežjih in objektih GJI vodijo v katastru GJI na podlagi podatkov o že zgrajenih omrežjih in objektih GJI in podatkov, ki jih posredujejo investitorji po končani gradnji. Zbirne podatke o vrstah in legi omrežij in objektov GJI, ki so v topografski bazi povezljivi z zemljiškim katastrom, posredujejo investitorji organu, pristojnemu za geodetske zadeve. Vsaka sprememba podatkov v katastru GJI se evidentira in posreduje pristojnemu organu za geodetske zadeve v roku 3 mesecev od njenega nastanka.

Vsi novozgrajeni objekti oziroma vse spremembe na objektih morajo biti posredovane na GURS z elaboratom, ki se izdela v digitalni obliki. Način zapisa podatkov v digitalni obliki je določen z izmenjevalnimi formati (ASCII, SHP, GML). V elaboratu morajo biti za vsak objekt definirani atributni in grafični podatki. Atributni podatki enolično definirajo posamezen objekt GJI in njegove lastnosti, grafični podatki pa določajo lego in obliko objekta GJI ter njegovo lokacijo oziroma zasedenost v prostoru.

Zakon o graditvi objektov¹⁵³ (v nadaljevanju: ZGO-1) je v 105. členu zavezoval investitorje, da so morali v roku 15 dni po pravnomočnosti uporabnega dovoljenja poskrbeti za vpis GJI v zbirni kataster GJI. 164. člen ZGO-1 je določal, da se za prekršek, z globo od 1.500 evrov do 30.000 evrov, kaznuje investitor (pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik in posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost) če v predpisanem roku ne poskrbi za vpis v uradne evidence. Inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem določb ZGO-1 in predpisov, izdanih na podlagi tega zakona, ki so se nanašali na gradnjo, so na podlagi 26. člena ZGO-1 opravljali gradbeni inšpektorji inšpektorata v sestavi ministrstva, pristojnega za prostorske in gradbene zadeve.

ZUreP-1 je v 164. členu določal, da se z denarno kaznijo za prekršek kaznuje odgovorna oseba ministrstva, organa v njegovi sestavi oziroma upravnega organa občine ali druge lokalne skupnosti, če ni zagotovila zbirnih podatkov o omrežjih in objektih GJI, ne določa pa prekrškovnega organa za prekrške iz 164. člena ZUreP-1.

1. 6. 2018 sta se pričela uporabljati ZUreP-2 in Gradbeni zakon, ki za primere neevidentiranja v kataster GJI prekrškovnih določb ne določata več.

¹⁵³ Uradni list RS, št. 102/04-UPB1 (14/05-popr.), 126/07, 108/09, 57/12, 110/13, 19/15. Zakon je veljal do 31. 5. 2018, ko ga je nadomestil Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 61/17), ki v 76. členu določa: "Za objekte, za katere je v skladu s predpisi, ki urejajo evidentiranje nepremičnin in gospodarske javne infrastrukture, obvezno evidentiranje v zemljiškem katastru, katastru stavb ali katastru gospodarske javne infrastrukture in še niso evidentirani, pristojni upravni organ za gradbene zadeve po izdaji uporabnega dovoljenja o tem obvesti pristojni organ za geodetske zadeve, ki na podlagi dokumentacije za pridobitev uporabnega dovoljenja objekt evidentira v zemljiški kataster, kataster stavb oziroma kataster gospodarske javne infrastrukture."

Evidentiranje GJI v katastru GJI

V odgovorih na vprašalnik večina občin navaja, da ima GJI evidentirano v katastru GJI v celoti. V celoti ima evidentirane objekte oskrbe s pitno vodo 153 občin in omrežje oskrbe s pitno vodo 111 občin, objekte odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode 134 občin in omrežje odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode 106 občin ter objekte ravnanja z odpadki 131 občin, od tega ima 71 občin objekte in omrežje za vse GJS varstva okolja v celoti evidentirane v katastru GJI. Povprečje evidentirane GJI varstva okolja znaša več kot 93,5 odstotka za vse GJI varstva okolja, kar pomeni, da je GJI, ki je evidentirana, evidentirana skoraj v celoti. Manjše število občin ni navedlo podatkov o evidentirani GJI, 3 izmed občin pa so navedle, da nimajo GJI odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode, in 4 občine, da nimajo GJI ravnanja z odpadki. 47 občin, kar znaša 22 odstotka vseh občin, je navedlo, da GJI ravnanja z odpadki nima evidentirane.

92,5 odstotka občin je poročalo, da je dolžina evidentiranega vodovodnega omrežja 22.747 km, kar predstavlja 70 odstotkov vodovodnega omrežja po podatkih SURS za leto 2017. Za kanalizacijsko omrežje 27 občin ni predložilo podatka oziroma nimajo tovrstne GJI, ostalih 87 odstotkov občin je navedlo, da dolžina kanalizacijskega omrežja znaša 9.853 km, kar je 2 odstotka več, kot znašajo podatki SURS o dolžini kanalizacijskega omrežja za leto 2017. Najdaljše vodovodno in kanalizacijsko omrežje ima Mestna občina Ljubljana, ki razpolaga s skoraj 1.000 km obeh vrst omrežij.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Iz analize odgovorov občin na vprašalnik je razvidno, da:

- najmanj 2 občini nimata evidentiranega katastra GJI za objekte za oskrbo s pitno vodo;
- najmanj 9 občin nima evidentiranega katastra GJI za objekte za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode;
- najmanj 9 občin nima evidentiranega katastra GJI za omrežje za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode;
- najmanj 47 občin nima evidentiranega katastra GJI za objekte za ravnanje s komunalnimi odpadki.

2.3.3.1.a Ministrstvo ni izkazalo, da je spremljalo aktivnosti občin pri vodenju in vzdrževanju katastra, je pa bilo pri pripravi Operativnega programa oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2016 do 2021 seznanjeno s pomanjkljivimi podatki v zbirnem katastru GJI za objekte za oskrbo s pitno vodo za posamezne občine¹⁵⁴.

Ministrstvo (GURS) vodi podatke v zbirnem katastru GJI za posamezne dele infrastrukture GJS varstva okolja, ki so določeni v 5., 6. in 7. členu pravilnika o katastrih GJI. V zbirnem katastru GJI vodi ministrstvo podatke za:

- javni vodovod (primarno, sekundarno in transportno omrežje javnega vodovoda),
- javno kanalizacijo (primarno in sekundarno omrežje javne kanalizacije),
- javno infrastrukturo lokalnega pomena za ravnanje z odpadki.

¹⁵⁴ V tem operativnem programu je navedeno, da so imele po podatkih GURS za leto 2013 pomanjkljive podatke v zbirnem katastru GJI za objekte za oskrbo s pitno vodo občine Ilirska Bistrica, Sežana, Ljubno, Šalovci, Kobilje, Logatec, Zagorje ob Savi, Škofljica, Brezovica in Izola.

Podatki ministrstva (GURS) o evidentirani GJI varstva okolja v zbirnem katastru GJI na dan 31. 12. 2017¹⁵⁵ so prikazani v prilogi 1.

Ministrstvo je v letu 2016¹⁵⁶ na temo pridobivanja podatkov v zvezi z izvajanjem obveznih lokalnih GJS varstva okolja občinam poslalo vprašalnik s področja ravnanja s komunalnimi odpadki, ki je vseboval tudi podatke o GJI s področja ravnanja z odpadki (med drugim tudi podatke o številu zbirnih centrov in zbiralnic ločenih frakcij). V spremnem dopisu je občine opozorilo tudi na izpolnjevanje obveznosti iz 1. in 5. člena pravilnika o katastrih GJI, o posredovanju podatkov GURS in vsebini katastra GJI lokalnega pomena za ravnanje z odpadki.

2.3.3.1.b Ministrstvo (GURS) vodi podatke v zbirnem katastru GJI po posameznih delih GJI varstva okolja, vendar pa ne razpolaga s podatki o celotnem obsegu GJI varstva okolja občin, saj vsa GJI varstva okolja še ni evidentirana v zbirnem katastru GJI. Ministrstvo za obdobje, na katero se nanaša revizija, tudi ni z zadostnimi aktivnostmi zagotovilo, da bi občine evidentirale manjkajoče podatke v kataster GJI in te podatke posredovale GURS za vpis v zbirni kataster GJI, čeprav je bilo seznanjeno, da so podatki za posamezne občine v zbirnem katastru GJI pomanjkljivi. Ministrstvo oziroma njegov organ v sestavi GURS bi moral kot pooblaščen oseba za vodenje zbirnega katastra GJI zahtevati od občin, da posredujejo podatke o omrežjih in objektih GJI, saj je osnovna naloga skrbnika, da skrbi za ažurne in pravilne podatke.

Pojasnilo ministrstva

Kazenske določbe glede zbirnega katastra GJI so pomanjkljivo urejene že nekaj časa. Ker je 89. člen ZPNačrt edini člen tega zakona, ki po uveljavitvi ZUreP-2 ostaja v veljavi, ZUreP-1 pa je v celoti razveljavljen, trenutno ni predvidenih sankcij v zvezi z ravnanji glede zbirnega katastra oziroma podatkov GJI. Ob prvih dopolnitvah je ZUreP-2 mogoče dopolniti s kazenskimi določbami za neevidentiranje podatkov v kataster GJI, razrešiti pa je treba sistemsko vprašanje, ali lahko 1. zakon (torej ZUreP-2) vsebuje kazenske določbe za ravnanja, predpisana z drugim zakonom (ZPNačrt).

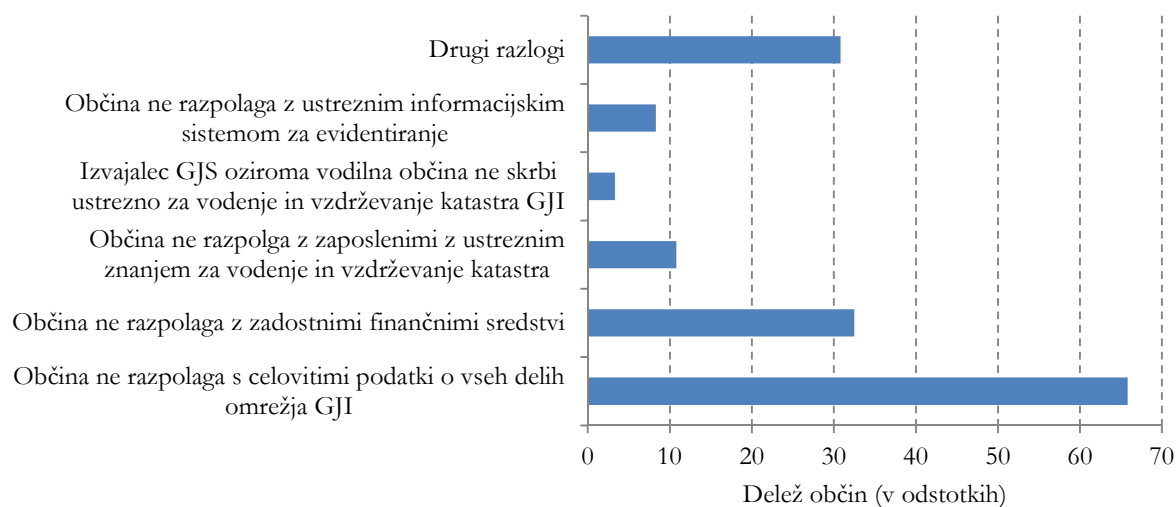
2.3.3.1.c Ministrstvo, kljub temu, da je bilo seznanjeno s pomanjkljivimi kazenskimi določbami glede zbirnega katastra GJI, tega ni uredilo v predlogu Gradbenega zakona in ZUreP-2.

Na sliki 24 so prikazani najpogostejši razlogi občin za nepopolno evidentirano GJI.

¹⁵⁵ Elektronska pošta ministrstva (GURS) z dne 20. 9. 2018 in 8. 10. 2018.

¹⁵⁶ Dopis občinam št. 35405-83/2016-1 z dne 19. 9. 2016.

Slika 24: Prikaz najpogostejših razlogov občin za nepopolno evidentirano GJI



Opomba: prikaz deležev je predstavljen na podlagi podatkov občin, ki nimajo popolno evidentirane GJI.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

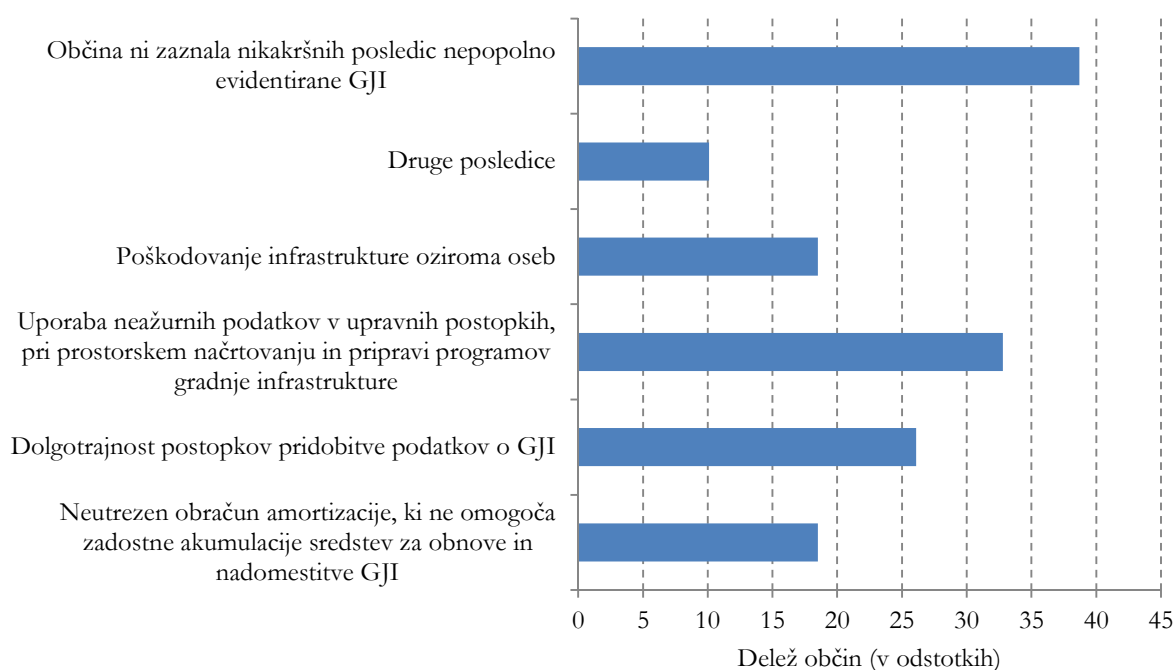
Razlogi, da občine GJI niso evidentirane v katastru GJI

Tretjina občin, ki nima v celoti evidentirane GJI v katastru GJI, je navedla več razlogov za nepopolno evidentiranje. Za dve tretjini občin se razlogi za nepopolno evidentiranje nanašajo na to, da občine ne razpolagajo s celovitimi podatki o vseh delih omrežja GJI. Občine ne razpolagajo s celovitimi podatki za starejše omrežje, za omrežje, ki je bilo prevzeto ob delitvi na manjše občine, in za omrežje, ki je bilo izgrajeno pred uveljavitvijo evidentiranja GJI v katastru GJI. Nadaljnji razlogi so, da tretjina občin ne razpolaga z zadostnimi sredstvi za ureditev zatečenega stanja, prav toliko občin pa GJI nima evidentirane, ker je še v izgradnji oziroma še ni prenesena v upravljanje izvajalcu GJS. Manjši del občin je med razlogi navedel tudi, da ne razpolaga z zaposlenimi z ustreznim znanjem za vodenje in vzdrževanje katastra oziroma ustreznim informacijskim sistemom za evidentiranje.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Na sliki 25 so prikazane najpogostejše posledice nepopolno evidentirane GJI.

Slika 25: Prikaz najpogostejših posledic nepopolno in netočno evidentirane GJI



Opomba: prikaz deležev je predstavljen na podlagi podatkov občin, ki nimajo popolno evidentirane GJI.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Posledice nepopolno oziroma netočno evidentirane GJI

38,7 odstotka občin, ki nima v celoti evidentirane GJI, je navedlo, da ni zaznalo nikakršnih posledic nepopolne oziroma netočno evidentirane GJI, tretjina občin pa je navedla več kot 1 posledico nepopolno evidentirane GJI. Tretjina občin, ki nima v celoti evidentirane GJI, je kot posledico navedla uporabo neažurnih podatkov v upravnih postopkih, pri prostorskem načrtovanju in pripravi programov gradnje infrastrukture, četrtnina občin pa dolgotrajnost postopkov pridobitve podatkov o GJI. Po podatkih občin je posledica nepopolne evidence GJI v 18,5 odstotkih tudi neustrezen obračun amortizacije, ki ne omogoča zadostne akumulacije finančnih sredstev za obnove in nadomestitve GJI, v enakem deležu pa tudi poškodovanje infrastrukture.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pripravi predlog sprememb predpisov, ki bo določal nadzor in sankcioniranje v primeru neevidentiranja podatkov o omrežjih in objektih GJI s strani občin v zbirni kataster GJI, in ga predloži vladi v sprejem.

2.3.3.2 Obračunavanje najemnine

Preverili smo, ali je ministrstvo v predpisih jasno in nedvoumno opredelilo izkoriščenost zmogljivosti GJI in amortizacijske stopnje.

2.3.3.2.1 Izkoriščenost zmogljivosti GJI

Stopnja izkoriščenosti zmogljivosti GJI GJS¹⁵⁷ je razmerje med dejansko izkoriščenostjo zmogljivosti GJI in največjo projektirano zmogljivostjo GJI, pri kateri se lahko GJI normalno uporablja za opravljanje storitev GJS in pri kateri se lahko zagotavlja normalni standard storitev GJS ob upoštevanju razpoložljive tehnike in veljavnih standardov. Izkoriščenost zmogljivosti GJI določa, v kakšnem obsegu so zmogljivosti GJI dejansko uporabljene.¹⁵⁸

Uredba o metodologiji cen v 13. členu opredeljuje, da stopnjo izkoriščenosti zmogljivosti GJI najmanj 1-krat letno ugotavlja pristojni soglasodajalec (občine in izvajalci GJS)¹⁵⁹ za to infrastrukturo v skladu z zakonom, ki ureja graditev objektov. V skladu s 3. členom uredbe o metodologiji cen se na uporabnike storitev GJS lahko prenese le tisti del najemnine, ki jo občina za uporabo GJI zaračuna izvajalcem in je sorazmerna z deležem zmogljivosti GJI ter je namenjena uporabnikom storitev GJI. Iz navedenega izhaja, da stroški neizkoriščenega dela kapacitet infrastrukture bremenijo občino, saj bi drugače v primeru manjšega izkoristka kapacitet obvezne občinske GJI varstva okolja (na primer zaradi morebitnih stečajev podjetij, predimenzionirane GJI) stroški neizkoriščenih kapacitet bremenili obstoječe uporabnike storitev GJI. Na sliki 26 so prikazani deleži občin, ki ugotavljajo stopnjo izkoriščenosti infrastrukture pri obračunu najemnine za uporabo GJI.

V 15. členu uredbe o metodologiji cen določa, da mora izvajalec GJS ministrstvu najpozneje do 31. 3. tekočega leta poslati poročilo za preteklo leto, ki med drugim vsebuje podatke o obračunski, potrjeni in zaračunani ceni storitve GJS za del, ki se nanaša na omrežnino, in za del, ki se nanaša na ceno izvajanja posamezne GJS, ter elaborat. V skladu s šestnajsto alinejo prvega odstavka 9. člena uredbe o metodologiji cen je sestavni del elaborata med drugim tudi stopnja izkoriščenosti GJI, ki je namenjena izvajanju javne službe, in stopnja izkoriščenosti GJI, ki je namenjena za izvajanje posebnih storitev, zato bi ministrstvo lahko razpolagalo s podatki o stopnjah izkoriščenosti GJI za vse občine.

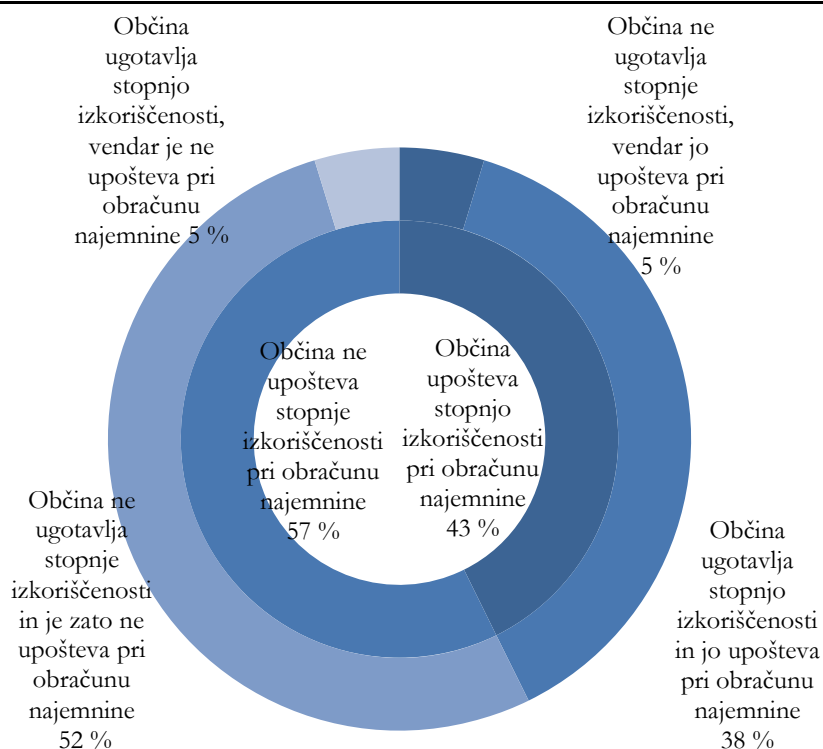
Zaradi rednega letnega poročanja izvajalcev GJS bi ministrstvo lahko razpolagalo s podatki o stopnjah izkoriščenosti GJI za vse občine in bi lahko bilo seznanjeno s praksami občin pri upoštevanju stopnje izkoriščenosti infrastrukture pri obračunu amortizacije, saj je podatek o stopnji izkoriščenosti GJI sestavni del elaborata.

¹⁵⁷ V uredbi o metodologiji cen je uporabljen izraz javna infrastruktura oziroma infrastruktura javne službe. Zaradi dosledne rabe enakega izraza se za potrebe revizije uporablja izraz gospodarska javna infrastruktura oziroma že uvedena okrajšava GJI.

¹⁵⁸ 2. člen uredbe o metodologiji cen.

¹⁵⁹ Seznam soglasodajalcev je objavljen na spletni strani ministrstva, [URL:http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/graditev/seznam_soglasodajalcev/obcinski_soglasodajalci_nosilci_obcinskih_javnih_pooblastil/], 26. 10. 2018.

Slika 26: Prikaz deležev občin, ki ugotavljajo stopnjo izkoriščenosti GJI pri obračunu najemnine za uporabo GJI



Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Ugotavljanje stopnje izkoriščenosti GJI in njeno upoštevanje pri obračunu amortizacije in najemnine za uporabo GJI

Dobra polovica občin ne ugotavlja stopnje izkoriščenosti GJI in je zato ne upošteva pri obračunavanju amortizacije in najemnine za uporabo GJI. Več kot tretjina občin ugotavlja stopnjo izkoriščenosti GJI in jo upošteva pri obračunavanju amortizacije in najemnine za uporabo GJI. Preostale občine se o tem niso opredelile. Nekatere občine so pojasnile, da morajo pri gradnji GJI upoštevati zmogljivosti za daljše časovno obdobje, zato po njihovem mnenju taka ureditev v predpisu ni ustrezna. Občine so tudi pojasnile, da je stopnja izkoriščenosti GJI optimalna oziroma maksimalna, zaradi česar je ne ugotavljajo in jo v celoti upoštevajo pri izračunu najemnine. Tudi občine s skupno koncesijo za GJS varstva okolja ne ugotavljajo stopnje izkoriščenosti GJI, ker imajo ceno in omrežnino enotno in vnaprej določeno v skupni koncesijski pogodbi.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

2.3.3.2.1.a Na podlagi podatkov iz analize vprašalnika občin je razvidno, da več kot polovica občin pri obračunu amortizacije ne upošteva stopnje izkoriščenosti GJI. Nadzor nad izvajanjem določb ZVO-1 in na njegovi podlagi izdanih predpisov v skladu s 156. členom ZVO-1 izvaja inšpekcija, pristojna za varstvo okolja. Ta nadzor obsega med drugim tudi nadzor nad izvajanjem obveznih GJS varstva okolja¹⁶⁰. V skladu s 24. členom uredbe o metodologiji cen inšpekcija opravlja tudi nadzor nad poročanjem izvajalcev GJS ministrstvu. Ministrstvo je vzpostavilo pogoje za prejem podatkov o stopnji izkoriščenosti

¹⁶⁰ 4. točka tretjega odstavka 156. člena ZVO-1.

zmogljivosti GJI in bi lahko razpolagalo s podatki o stopnjah izkoriščenosti zmogljivosti GJI za vse občine. Minister lahko daje organu v sestavi (inšpektoratu) usmeritve za delo. Ministrstvo je bilo seznanjeno s problematiko občin pri obračunu amortizacije, zato bi lahko obvestilo inšpektorat o problemih na tem področju in mu dalo usmeritve.

2.3.3.2.2 Amortizacijske stopnje

Uredba o metodologiji cen določa v petem odstavku 16. člena (za oskrbo s pitno vodo), devetem odstavku 19. člena (za odvajanje in čiščenje odpadne vode) in v četrtem odstavku 22. člena (za ravnanje s komunalnimi odpadki), da se za javne službe varstva okolja stroški amortizacije izračunavajo po metodi časovnega amortiziranja, glede na stopnjo izkoriščenosti zmogljivosti GJI in ob upoštevanju življenjske dobe, in je navedena v Prilogi 1 uredbe o metodologiji cen. V tej prilogi je za opredmetena osnovna sredstva, ki se uporabljajo za opravljanje javnih služb varstva okolja, predpisana enakomerna časovna metoda amortiziranja, pri ravnanju s komunalnimi odpadki pa je izjemoma za telo odlagališča predpisan obračun amortizacije po funkcionalni metodi.

Neustreznost amortizacijskih stopenj v uredbi o metodologiji cen

Po mnenju občin so amortizacijske stopnje v uredbi o metodologiji cen previsoke. Življenjske dobe za objekte in cevovode so v resnici bistveno daljše, kar pomeni, da bi se lahko strošek izgradnje infrastrukture bolj pravično razdelil na daljše časovno obdobje oziroma več generacij uporabnikov. S tem bi se znižale tudi cene komunalnih storitev.

1 izmed občin je opozorila na neustrezno določitev amortizacijske stopnje za opremo, ki se nahaja v objektih za mehansko in biološko obdelavo mešanih komunalnih odpadkov, pri kateri se mora v skladu s 7. členom Pravilnika o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev¹⁶¹ in 22. členom uredbe o metodologiji cen upoštevati 3-odstotna amortizacijska stopnja, kar ni ustrezno niti skladno z drugimi predpisi. Občina predlaga, da se v predpise za opremo dodajo nove amortizacijske stopnje, kot je to predvideno za opremo na odlagališčih (strojna oprema, električna oprema in podobno).

Neustrezna cena omrežnine s posledico previsoke cene storitev GJS

Uredba o metodologiji cen ni ustrezna za občine z razpršeno poselitvijo in je bolj naklonjena občinam z večjim številom priključkov na dolžino GJI, ki dosegajo nižje stroške omrežnine. Zaradi navedenega se občine soočajo s previsokimi cenami storitev GJS, ki jih morajo prenesti na uporabnike GJS. S podaljšano dobo amortizacije bi se stroški prerazporedili skozi daljše obdobje in vplivali na nižjo ceno. Uredba o metodologiji cen določa omrežnino najmanj v višini amortizacije, zaradi česar vsaka nova investicija omrežnino podraži za uporabnike storitev GJS. Občine so opozorile na neustrezno določitev cen regionalnih sistemov GJI.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

¹⁶¹ Uradni list RS, št. 45/05, 138/06, 120/07, 48/09, 112/09, 58/10, 108/13, 100/15. Peti odstavek 7. člena Pravilnika o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev določa, da se v primeru, če so letne stopnje odpisa za opredmetena osnovna sredstva s področja GJS določene v področnih predpisih, uporabljajo te letne stopnje odpisa, enako velja za uporabo druge metode amortiziranja.

2.3.3.2.2.a Ministrstvo je bilo seznanjeno s težavami in stališči občin glede ustreznosti višine amortizacijskih stopenj za GJI obveznih občinskih GJS varstva okolja, ki so predpisane v Prilogi 1 uredbe o metodologiji cen, ni pa še pristopilo k proučitvi navedene problematike in ni opravilo strokovne presoje ustreznosti vseh določenih obdobj in stopenj. Ministrstvo bi si moralo prizadevati v sodelovanju z občinami in njihovim združenji opredeliti težave, na katere opozarjajo, jih proučiti in po potrebi zanje najti rešitve ali pa občine seznanimi, zakaj drugačne rešitve niso mogoče.

2.3.3.3 Namenska raba sredstev najemnine

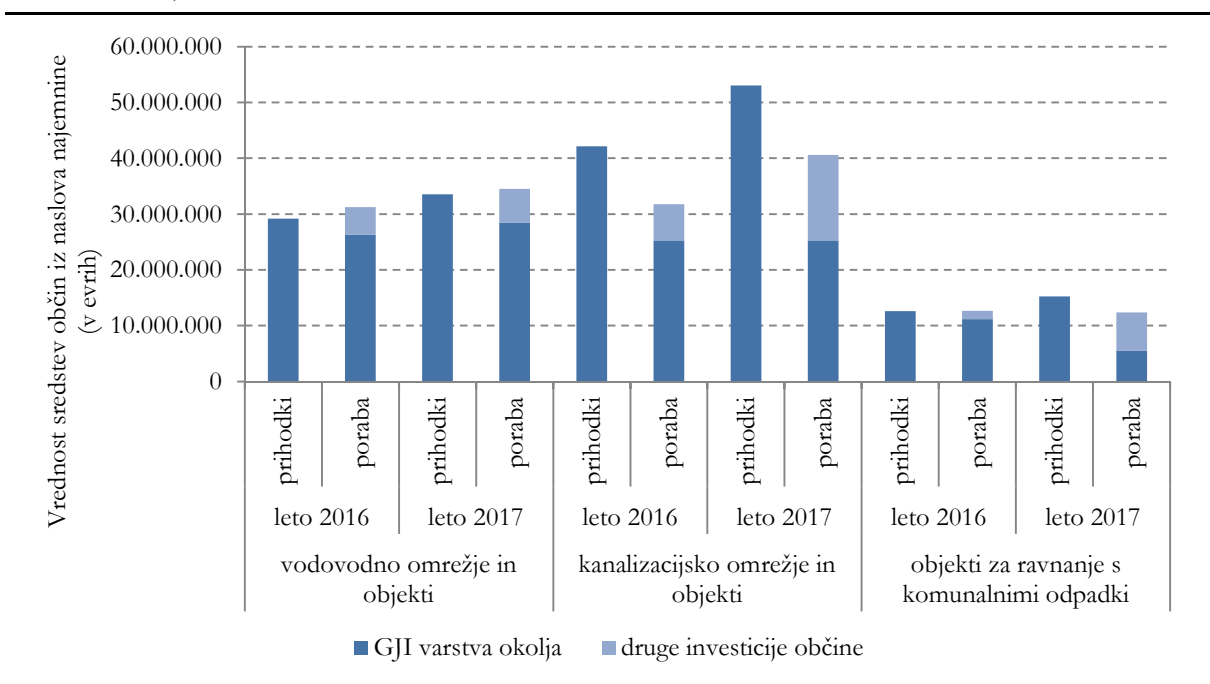
Preverili smo, ali je ministrstvo v predpisih opredelilo, da se sredstva, zbrana iz uporabe GJI (najemnina), namensko porabijo za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v občinsko GJI varstva okolja.

Uredba o metodologiji cen v prvem odstavku 3. člena določa, da občina za opravljanje javne službe izvajalcem obračunava najemnino za vso GJI, ki je potrebna za opravljanje posamezne javne službe varstva okolja in jo ima občina v lasti ali finančnem najemu, in sicer najmanj v višini obračunane amortizacije za vso GJI, ki je potrebna za opravljanje posamezne javne službe. Uredba o metodologiji cen ne opredeljuje namena porabe prejetih sredstev najemnine. Uredba o metodologiji cen je razveljavila Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja¹⁶² (v nadaljevanju: pravilnik o metodologiji cen), ki je v prvem odstavku 10. člena določal, da je najemnina za uporabo GJI namenski prihodek lokalne skupnosti in se namensko uporablja za investicije in investicijska vzdrževalna dela na tisti GJI, za katero je bila zaračunana. Po drugem odstavku 10. člena pravilnika o metodologiji cen je bilo dovoljeno v primeru, če znesek zaračunane najemnine presega potrebni znesek investicij in investicijskih vzdrževalnih del na tisti GJI, za katero je bila zaračunana, to uporabiti za investicije in investicijska vzdrževalna dela na drugi GJI, ki se uporablja za izvajanje GJS.

Na sliki 27 so predstavljeni podatki o prihodkih in porabi sredstev iz naslova najemnine za uporabo občinske GJI varstva okolja v letih 2016 in 2017, pridobljeni na podlagi odgovorov občin na vprašalnik.

¹⁶² Uradni list RS, št. 63/09; veljavnost od 8. 8. 2009 do 31. 12. 2012.

Slika 27: Prikaz prihodkov in porabe sredstev občin iz naslova najemnine za uporabo občinske GJI varstva okolja v letih 2016 in 2017



Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Najemnina za uporabo občinske GJI varstva okolja (določila glede izračuna najemnine za uporabo GJI in rok plačila najemnine v občinskih aktih)

Približno 80 odstotkov občin je v letu 2016 ustvarilo 83.885.956 evrov, v letu 2017 pa 101.849.410 evrov prihodkov iz najemnine. Dobra desetina občin iz naslova najemnine v letih 2016 in 2017 ni ustvarila nobenih prihodkov. Polovico vseh prihodkov predstavlja najemnina iz naslova GJI odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode. Približno 60 odstotkov občin je v letu 2016 namenilo 62.788.226 evrov, v letu 2017 pa 60.468.108 evrov najemnine za izgradnjo občinske GJI varstva okolja. Občine so s 44 odstotki navedenih sredstev financirale GJI oskrbe s pitno vodo, z 42 odstotki sredstev GJI odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode in s preostalimi 14 odstotki sredstev GJI ravnanja z odpadki. V letih 2016 in 2017 dobra desetina občin ni investirala v GJI oskrbe s pitno vodo oziroma skoraj tretjina ni investirala v GJI odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode in GJI ravnanja z odpadki. Približno 20 odstotkov občin je najemnino investiralo v drugo občinsko infrastrukturo, kot so ceste, vrtci, zdravstveni domovi in podobno. V letu 2016 so občine 12.802.120 evrov, v letu 2017 pa 28.276.912 evrov prihodkov iz najemnine za uporabo občinske GJI varstva okolja porabile za investicije v drugo občinsko infrastrukturo.

Več kot tri četrtine občin ima določila glede izračuna najemnine in roka plačila določen v občinskih aktih. Delež občin, ki ima navedena določila vključena v občinske akte, se razlikuje glede na vrsto GJS varstva okolja, so pa deleži vključenega izračuna najemnine podobni deležem vključenega roka plačila za najemnino. Skoraj 85 odstotkov občin ima vključena navedena določila za GJS oskrbe s pitno vodo, 75 odstotkov občin za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode in 77 odstotkov občin za ravnanje z odpadki. Nekatere izmed občin so se glede navedenih določil sklicevale na uredbo o metodologiji cen.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Namenski prejemki in izdatki so na splošno urejeni v 43. členu ZJF, ki med vrste namenskih prejemkov ne uvršča najemnin iz GJI. Občina lahko z odlokom, s katerim sprejme občinski proračun, določi tudi druge vrste namenskih prejemkov in izdatkov proračuna. Skladno z drugim odstavkom 80. člena ZJF se lahko najemnina za državno oziroma občinsko stvarno premoženje uporablja samo za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja države oziroma občine. Ta določba onemogoča, da bi se najemnina za stvarno premoženje države ali občine uporabila za druge izdatke proračuna, zaradi česar bi prišlo do zmanjšanja vrednosti stvarnega premoženja države ali občine, ne prepoveduje pa, da bi občina sredstva od najemnine uporabila za gradnjo in vzdrževanje drugega stvarnega premoženja občine.

Ministrstvo smo v več revizijah opozorili na pomanjkljivo ureditev v predpisih glede namenske rabe sredstev, zbranih iz najemnin za uporabo občinske GJI varstva okolja. Pri reviziji o ureditvi razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS smo ugotovili, da je vlada namenskost porabe sredstev za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS varstva okolja (najemnine) opredelila v takrat veljavnem pravilniku o metodologiji cen, kar ni bilo v skladu z zahtevo prvega odstavka 43. člena ZJF, ki določa, da se z zakonom, ki se nanaša na izvrševanje državnega proračuna, oziroma v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, lahko določijo tudi druge vrste namenskih prejemkov in izdatkov proračuna. Vprašanja, povezana s plačevanjem najemnine, pa je vlada prepustila ureditvi v letni pogodbi med občino in izvajalcem GJS. S tem, ko je vlada namenskost porabe sredstev za uporabo GJI varstva okolja opredelila v pravilniku o metodologiji cen, je ravnala v neskladju s 43. členom ZJF. Pravilnik ni ustrezen pravni akt za urejanje razmerij med lastnikom infrastrukture in izvajalcem GJS ter za določanje namenskosti porabe najemnine. Prav tako smo v reviziji o urejanju oskrbe s pitno vodo v Pomurju opozorili na pomanjkljivo ureditev namenske rabe sredstev, zbranih iz uporabe GJI, v predpisih (ZSPDSLS, Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁶³, ZJF), med drugim tudi v uredbi o metodologiji cen. Iz predpisov ne izhaja zahteva, da bi občine morale sredstva, pridobljena iz najemnin za uporabo obstoječe infrastrukture, namensko porabiti za investicije v to GJI, ampak lahko tako zbrana sredstva porabijo za gradnjo, nakup ali vzdrževanje katerega koli stvarnega premoženja občine. Namenskost sredstev najemnine pa lahko občine glede na določila ZJF z odloki o sprejetju proračuna same opredelijo ožje od zahtev zakonodaje.

Na podlagi ugotovitev iz navedenih revizij in na podlagi revizije o oblikovanju, določanju in nadziranju cen obveznih občinskih GJS varstva okolja smo od ministrstva zahtevali, da pripravi predlog sprememb in dopolnitev ZVO-1 oziroma drugega ustreznega zakona in načrt aktivnosti, ki bo določal, da se sredstva, zbrana iz uporabe GJI (najemnina), namensko porabijo za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v občinsko GJI varstva okolja, in ga predloži vladi.

Ministrstvo je v zvezi z revizijo o oblikovanju, določanju in nadziranju cen obveznih občinskih GJS varstva okolja v odzivnem poročilu navedlo, da bo v novem Zakonu o varstvu okolja opredelilo, da se sredstva, zbrana iz uporabe GJI (najemnina), namensko porabijo za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v komunalno infrastrukturo¹⁶⁴. Ministrstvo je predstavilo načrt aktivnosti za pripravo sprememb predpisov in navedlo, da bo osnutek Zakona o varstvu okolja po vključitvi pripomb iz javne obravnave posredovalo v nadaljnjo proceduro predvidoma v drugem četrtletju 2018, pred tem pa bo vsebino, ki se nanaša na področje GJS varstva okolja, iz osnutka Zakona o varstvu okolja preneslo v

¹⁶³ Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14, 58/16.

¹⁶⁴ Glede na to, da ZVO-1 ureja GJS varstva okolja, se v navedenem primeru komunalna infrastruktura nanaša na GJI varstva okolja.

osnutek ZGJS, če bo sprejelo odločitev, da pripravi 2 zakona. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, osnutka novega ZVO ni posredovalo v nadaljnjo proceduro.

2.3.3.3.a Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, v predpisih oziroma v osnutkih sprememb predpisov ni opredelilo, da se sredstva, zbrana iz uporabe (najemnina) GJI obveznih občinskih GJS varstva okolja, namensko porabijo za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v to občinsko GJI. V predpisih torej še vedno ni določena obveznost, da se ta sredstva (najemnina) porabijo za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v občinsko GJI varstva okolja, temveč je zagotovitev namenskosti prepuščena odločitvi posamezne občine. Namenskost porabe sredstev nadomestila za uporabo obvezne občinske GJI varstva okolja bi po naši oceni morala biti opredeljena v zakonu, saj sedanja opredelitev glede namenske rabe teh sredstev v predpisih ne zagotavlja njihove porabe za GJI varstva okolja in njihove namenske rabe na sistemski ravni. Zagotovitev namenskosti je pomembna zaradi zagotavljanja sredstev za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v občinsko GJI varstva okolja in s tem za zagotavljanje trajnosti izvajanja GJS. Dolgoročna odsotnost financiranja obnovitvenih investicij lahko vpliva na kakovost izvajanja GJS, posledice so lahko tudi povečevanje vodnih izgub, onesnaženje okolja zaradi izlivov odpadne vode v okolje, nezadostno čiščenje odpadne vode na čistilnih napravah in s tem povečano okoljevarstveno tveganje.

2.3.3.4 Povzetek ugotovitev

Izvajalec GJS z elaboratom predlaga ceno posamezne storitve GJS in ga predloži v potrditev pristojnemu občinskemu organu. Sestavna dela cene posamezne GJS, ki jo plača uporabnik storitev GJS, sta omrežnina in stroški izvajanja GJS. Občina kot lastnik občinske GJI varstva okolja za opravljanje GJS daje izvajalcem GJS to infrastrukturo v najem in za njeno uporabo obračunava najemnino. Višina najemnine se določi najmanj v višini amortizacije, izvajalec GJS pa jo vključi v ceno omrežnine, porablja pa se lahko samo za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja občine.

Pogoj za ustrezen obračun amortizacije GJI in s tem ustrezno obračunavanje najemnine izvajalcu GJS so popolni podatki v zbirnem katastru GJI, ki predstavlja nepremičninsko evidenco, v kateri se evidentirajo objekti GJI. Ministrstvo (GURS) vodi podatke v zbirnem katastru GJI po posameznih delih GJI varstva okolja, vendar pa ne razpolaga s podatki o celotnem obsegu GJI varstva okolja občin, saj vsa GJI varstva okolja še ni evidentirana v zbirnem katastru GJI. Ministrstvo prav tako ni z zadostnimi aktivnostmi zagotovilo, da bi občine evidentirale manjkajoče podatke in jih posredovale GURS za vpis v zbirni kataster GJI, čeprav je bilo seznanjeno s pomanjkljivostjo podatkov za posamezne občine. Ministrstvo oziroma GURS bi morala zahtevati od občin, da posredujejo podatke o omrežjih in objektih GJI, saj je osnovna naloga skrbnika, da skrbi za ažurne in pravilne podatke. Ministrstvo, kljub temu da je bilo seznanjeno s problematiko glede neevidentiranja v zbirni kataster GJI, tega ni uredilo v predlogu Gradbenega zakona in ZUreP-2.

Stopnjo izkoriščenosti zmogljivosti GJI najmanj 1-krat letno ugotavlja pristojni soglasodajalec (občine in izvajalci GJS), na uporabnike storitev GJS pa se lahko prenese le tisti del najemnine, ki jo občina za uporabo GJI zaračuna izvajalcem in je sorazmerna z deležem izkoriščenosti zmogljivosti GJI. Ministrstvo je vzpostavilo pogoje za prejem podatkov o stopnji izkoriščenosti zmogljivosti GJI in bi lahko razpolagalo s podatki o stopnjah izkoriščenosti zmogljivosti GJI za vse občine. Minister lahko daje organu v sestavi (inšpektoratu) usmeritve za delo. Ministrstvo bi lahko bilo seznanjeno z različnimi praksami občin pri upoštevanju stopnje izkoriščenosti zmogljivosti GJI pri obračunu amortizacije in bi lahko obvestilo inšpektorat o problemih na tem področju in mu predlagalo usmeritve. Na podlagi podatkov iz analize

vprašalnika občin smo namreč ugotovili, da več kot polovica občin pri obračunu amortizacije ne upošteva stopnje izkoriščenosti zmogljivosti GJI. Ministrstvo je bilo seznanjeno tudi s težavami občin glede ustreznosti višine predpisanih amortizacijskih stopenj za GJI obveznih občinskih GJS varstva okolja, vendar ni pristopilo k proučitvi navedene problematike. V sodelovanju z občinami in njihovim združenji bi si moralo prizadevati opredeliti težave, na katere opozarjajo, jih proučiti in po potrebi zanje najti rešitve ali pa občine seznaniti, zakaj drugačne rešitve niso mogoče.

Ministrstvo smo v več revizijah opozorili na pomanjkljivo ureditev v predpisih glede namenske rabe sredstev, zbranih iz uporabe občinske GJI varstva okolja. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, v predpisih oziroma osnutkih sprememb predpisov ni opredelilo, da se sredstva, zbrana iz uporabe GJI obveznih občinskih GJS varstva okolja, namensko porabijo za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v občinsko GJI varstva okolja. Zagotovitev namenskosti je pomembna zaradi zagotavljanja sredstev za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v občinsko GJI varstva okolja in s tem za zagotavljanje trajnosti izvajanja GJS. Dolgoročna odsotnost financiranja obnovitvenih investicij lahko vpliva na kakovost izvajanja GJS in povečuje okoljevarstvena tveganja.

2.3.4 Financiranje z okoljskimi dajatvami

Okoljske dajatve predstavljajo enega izmed virov za financiranje v GJI varstva okolja. ZVO-1 v 112. členu določa, da mora povzročitelj onesnaževanja plačati okoljske dajatve, s katerimi se obdavčuje onesnaževanje okolja, okoljske dajatve pa so prihodek proračuna države ali občine v skladu z zakonom. Osnova za določitev okoljske dajatve za onesnaževanje okolja so:

- vrsta, količina ali lastnosti emisije iz posameznega vira,
- vrsta, količina ali lastnosti odpadkov ali
- vsebnost okolju škodljivih snovi v surovini, polizdelku ali izdelku.

Zavezanec za plačilo okoljske dajatve je oseba, ki povzroča onesnaževanje okolja. V skladu s četrtem odstavkom 112. člena ZVO-1 vlada podrobneje določi vrsto onesnaževanja, osnovo za obračun okoljske dajatve in zavezanca za posamezno okoljsko dajatev, njeno višino in način njenega obračunavanja, odmere ter plačevanja. Višina okoljske dajatve se določi tako, da je enaka mejnim stroškom onesnaževanja.

V skladu s četrtem odstavkom 113. člena ZVO-1 vlada podrobneje določi način zbiranja, merila in pogoje za vračilo, oprostitev ali zmanjšanje plačevanja okoljske dajatve ali odstopitev okoljskih dajatev in kaj se šteje za upravičene stroške. Kadar se za upravičene stroške šteje gradnja GJI, je občina, ki ima veljaven načrt razvojnih programov usklajen z operativnim programom in zagotavlja izvajanje obvezne občinske GJS iz 149. člena ZVO-1, upravičena do odstopa na njenem območju vplačane okoljske dajatve, razen v primeru okoljske dajatve zaradi odvajanja odpadnih voda, ki je prihodek proračuna občine. Občina v tem primeru v skladu s petim odstavkom 113. člena ZVO-1 odstopljeno okoljsko dajatev evidentira v občinskem proračunu kot namenski investicijski transfer iz državnega proračuna za gradnjo GJI.

Preverili smo, ali je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedlo načrtovane aktivnosti, povezane z ureditvijo okoljskih dajatev, izkazane v porevizijskem postopku revizije o ravnanju s komunalnimi odpadki.

Na podlagi pristojnosti ministrstva iz 144. člena ustave, 64. člena ZDU-1 in 88.a člena ZLS ter glede na to, da je ministrstvo pristojno za ureditev področja okoljskih dajatev, smo tudi preverili, ali je ministrstvo v

skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti spremljalo izvajanje predpisov s področja okoljskih dajatev, izvajalo nadzor nad zakonitostjo izdanih aktov občin in ukrepalo v primeru, če občine v odlokih niso opredelile namenskosti porabe sredstev okoljskih dajatev.

2.3.4.1 Obračun okoljskih dajatev

V nadaljevanju predstavljamo okoljsko dajatev zaradi odvajanja odpadnih voda in okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih.

2.3.4.1.1 Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda

Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda¹⁶⁵ (v nadaljevanju: uredba o okoljski dajatvi zaradi odvajanja odpadnih voda) določa vrste onesnaževanja, za katere se plačuje okoljska dajatev, osnovo za obračun okoljske dajatve, prejemnike okoljske dajatve, zavezance za plačilo in plačnike okoljske dajatve, enote obremenitve in način izračuna enot obremenitve za posamezno vrsto okoljske dajatve ter način obračunavanja, odmere in plačevanja posamezne vrste okoljske dajatve. Okoljska dajatev zaradi odvajanja odpadnih voda se plačuje zaradi odvajanja¹⁶⁶:

- industrijske odpadne vode (v nadaljevanju: okoljska dajatev zaradi odvajanja industrijske odpadne vode) in
- komunalne odpadne vode (v nadaljevanju: okoljska dajatev zaradi odvajanja komunalne odpadne vode).

Osnova za obračun okoljske dajatve je na podlagi 4. člena uredbe o okoljski dajatvi zaradi odvajanja odpadnih voda seštevek enot obremenitve okolja, doseženih z neposrednim ali posrednim odvajanjem odpadne vode ali odvajanjem odpadne vode po javni kanalizaciji v vode, okoljska dajatev pa se obračunava v določenem znesku na enoto obremenitve okolja zaradi odvajanja odpadnih voda. Osnova za obračun okoljske dajatve zaradi odvajanja industrijske odpadne vode je podrobneje opredeljena v 8. členu uredbe o okoljski dajatvi zaradi odvajanja odpadnih voda, osnova za okoljsko dajatev zaradi odvajanja komunalne odpadne vode pa v 12. členu te uredbe. V 21. členu uredbe o okoljski dajatvi zaradi odvajanja odpadnih voda je določen znesek okoljske dajatve na enoto obremenitve okolja zaradi odvajanja odpadnih voda, ki znaša 26,4125 evra.

V 5. in 6. členu uredbe o okoljski dajatvi zaradi odvajanja odpadnih voda je določeno, da je prejemnik okoljske dajatve zaradi odvajanja industrijske odpadne vode ter okoljske dajatve zaradi odvajanja komunalne odpadne vode občina, v kateri pri zavezancu nastaja ta odpadna voda. Okoljsko dajatev zaradi odvajanja odpadnih voda pobira Finančna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS).

V 7. do 9. členu uredbe o okoljski dajatvi zaradi odvajanja odpadnih voda je določeno, da je zavezanec za industrijsko odpadno vodo¹⁶⁷ hkrati plačnik okoljske dajatve zaradi odvajanja industrijske odpadne vode. Osnova za obračun okoljske dajatve zaradi odvajanja industrijske odpadne vode je letni seštevek enot obremenitve, doseženih v preteklem koledarskem letu z odvajanjem te odpadne vode. Na podlagi letnega

¹⁶⁵ Uradni list RS, št. 80/12, 98/15.

¹⁶⁶ 3. člen uredbe o okoljski dajatvi zaradi odvajanja odpadnih voda.

¹⁶⁷ Zavezanec za plačilo okoljske dajatve zaradi odvajanja industrijske odpadne vode je pravna ali fizična oseba, ki zaradi izvajanja svoje dejavnosti onesnažuje okolje z odvajanjem industrijske odpadne vode, za katero je predpisano izvajanje obratovalnega monitoringa odpadnih voda.

izračuna okoljske dajatve sestavi zavezanec za industrijsko odpadno vodo za posameznega prejemnika okoljske dajatve za industrijsko odpadno vodo 3-mesečni obračun okoljske dajatve, ki ga predloži FURS.

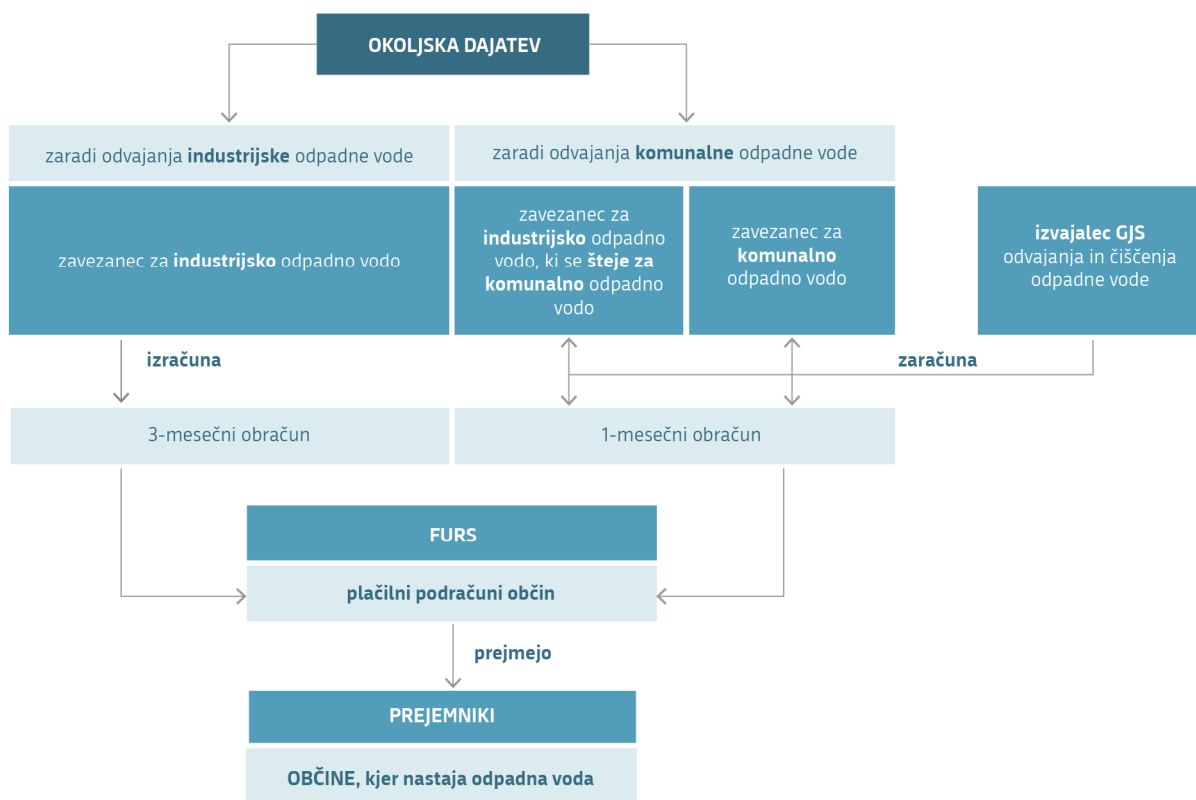
V 11. in 12. členu uredbe o okoljski dajatvi zaradi odvajanja odpadnih voda je določeno, da okoljsko dajatev za zavezanca za komunalno odpadno vodo¹⁶⁸ izračunava, zaračunava in vplačuje izvajalec obvezne občinske GJS odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode (v nadaljevanju: plačnik okoljske dajatve za komunalno odpadno vodo).

Izvajalec GJS oziroma plačnik okoljske dajatve za komunalno odpadno vodo v skladu s 15. členom uredbe o okoljski dajatvi zaradi odvajanja odpadnih voda izračuna okoljsko dajatev zaradi odvajanja komunalne odpadne vode v tekočem koledarskem letu na podlagi letnega seštevka enot obremenitve za preteklo koledarsko leto ter zneska na enoto obremenitve. Na podlagi letnega izračuna okoljske dajatve sestavi plačnik okoljske dajatve za komunalno odpadno vodo za posameznega prejemnika okoljske dajatve za komunalno odpadno vodo mesečni obračun okoljske dajatve, ki ga predloži FURS. Zavezanec za plačilo okoljske dajatve zaradi odvajanja industrijske odpadne vode kot tudi zavezanec za plačilo okoljske dajatve zaradi odvajanja komunalne odpadne vode plačata okoljsko dajatev na plačilne podračune, ki so odprti pri Upravi Republike Slovenije za javna plačila za vsakega prejemnika dajatve (občino).¹⁶⁹ Iz tega izhaja, da se sredstva iz okoljske dajatve zaradi odvajanja industrijske odpadne vode in okoljska dajatev zaradi odvajanja komunalne odpadne vode stekajo neposredno na račune občin, kjer nastaja odpadna voda.

¹⁶⁸ Zavezanec za plačilo okoljske dajatve zaradi odvajanja komunalne odpadne vode je pravna ali fizična oseba, ki je uporabnik stavbe, v kateri nastaja komunalna odpadna voda, in onesnažuje okolje z odvajanjem te odpadne vode. Zavezanec za komunalno odpadno vodo je tudi pravna ali fizična oseba, ki zaradi izvajanja svoje dejavnosti onesnažuje okolje z odvajanjem industrijske odpadne vode, ki se šteje za komunalno odpadno vodo.

¹⁶⁹ Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda, navodilo Finančne uprave Republike Slovenije, januar 2016.

Slika 28: Prikaz ureditve obračunavanja okoljske dajatve zaradi odvajanja odpadne vode



ARSO mora na podlagi 18. člena uredbe o okoljski dajatvi zaradi odvajanja odpadnih voda FURS najpozneje do 31. 12. tekočega leta poročati o novih zavezancih za industrijsko odpadno vodo ali o spremembah glede na poročilo iz preteklega leta na podlagi podatkov iz poročil o obratovalnem monitoringu odpadnih voda. V skladu z 19. členom uredbe o okoljski dajatvi zaradi odvajanja odpadnih voda nadzor nad pobiranjem okoljske dajatve in izvajanjem te uredbe opravlja FURS.

ARSO je v predpisanem roku za leti 2016 in 2017 FURS posredovala podatke za obračun okoljske dajatve zaradi odvajanja odpadnih voda, in sicer: izpis o številu enot obremenitve, ki izhajajo iz poročil o obratovalnem monitoringu odpadnih voda za preteklo leto za posameznega zavezanca za industrijsko odpadno vodo, seznam zavezancev za industrijsko odpadno vodo, ki niso posredovali poročila o obratovalnem monitoringu odpadnih voda za preteklo leto, seznam zavezancev za industrijsko odpadno vodo, ki bodo postali zavezanci s prihodnjim letom, ter seznam zavezancev za industrijsko odpadno vodo, ki so v tekočem letu prenehali biti zavezanci. S tem je ministrstvo zagotovilo FURS osnovo za obračun okoljske dajatve zaradi odvajanja industrijske odpadne vode.

2.3.4.1.2 Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih

Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih¹⁷⁰ (v nadaljevanju: uredba o okoljski dajatvi zaradi odlaganja odpadkov) določa osnovo za obračun okoljske dajatve, njeno višino ter način njenega obračunavanja in plačevanja, zavezance in plačnike okoljske dajatve. Okoljska dajatev se v skladu z 2. členom te uredbe plačuje za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališču za inertne odpadke, odlagališču za nenevarne odpadke ali odlagališču za nevarne odpadke.

Obveznost za obračun okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih nastane na podlagi 6. člena uredbe o okoljski dajatvi zaradi odlaganja odpadkov takrat, ko so odpadki odloženi na odlagališče, ki je infrastruktura, namenjena opravljanju obvezne občinske GJS varstva okolja, ali na odlagališče, ki ni infrastruktura, namenjena opravljanju obvezne GJS. V 7. in 8. členu te uredbe pa je določeno, da je zavezanec za plačilo okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališču upravljavec odlagališča, ki opravlja obvezno občinsko GJS ravnanja z odpadki. Okoljska dajatev je prihodek proračuna občine, na območju katere zavezanec odlaga odpadke na odlagališče. Kadar je odlagališče na območju 2 ali več občin, se okoljska dajatev razdeli med občine v enakih deležih. Zavezanec na podlagi podatkov o količini odloženih odpadkov mesečni obračun okoljske dajatve predloži FURS, ki opravlja tudi nadzor nad izvajanjem te uredbe. Zavezanec za plačilo okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih mora obračunano okoljsko dajatev plačati na ustrezen vplačilni podračun občine, kjer se nahaja odlagališče.¹⁷¹ Iz tega izhaja, da ta sredstva plačuje zavezanec neposredno občini, na območju katere zavezanec odlaga odpadke na odlagališče.

Okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih smo proučevali tudi v reviziji o ravnanju s komunalnimi odpadki. V kateri smo med drugim ugotovili, da ministrstvo v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni izvedlo analize, v kateri bi ugotovilo in utemeljilo, s katerimi dajatvami bi lahko najboljše spodbujalo okoljsko sprejemljive načine ravnanja s komunalnimi odpadki, in ugotovilo višino zneska za sanacijo okolja, ki bi ga moralo zbrati z uvedbo okoljske dajatve. Ministrstvo tudi ni upoštevalo priporočila Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: OECD¹⁷²), da bi povečalo okoljsko dajatev za odlaganje komunalnih odpadkov, s katero bi skušalo omejevati njihovo odlaganje. Ocenili smo, da pri določitvi višine okoljske dajatve niso bili upoštevani stroški, ki jih povzroča onesnaževanje z odpadno embalažo, oziroma ni bil proučen vpliv višine dajatve na zmanjšanje rabe materialov, ki povzročajo onesnaževanje. Okoljska dajatev za povzročitelje in končne uporabnike embalaže zato nima ustreznega vsebinskega pomena, saj jim predstavlja zgolj nepotreben strošek, ki ga morajo plačevati ob dajanju embalaže v promet in s katerim kasneje obremenijo gospodinjstva, ki ga plačujejo ob nakupu embalažiranih izdelkov, ne prispeva pa k zmanjšanju posledic onesnaževanja okolja. Ministrstvo zato ni zagotovilo učinkovitega delovanja sistema, saj uvedba okoljske dajatve povečuje stroške delovanja sistema, ne prispeva pa k doseganju zastavljenih ciljev na tem področju. Ministrstvo ni niti spremljalo niti merilo vpliva višine okoljske dajatve na zmanjšanje porabe embalažnih materialov in ni ocenjevalo posledic onesnaževanja. Zato smo ocenili, da bi moralo ministrstvo višino okoljske dajatve določiti tako, da bi odlaganje komunalnih odpadkov povzročalo večje stroške kot njihovo ločevanje, kar bi izvajalce GJS spodbujalo k hitrejšemu doseganju ciljev ločenega zbiranja komunalnih odpadkov. Ministrstvo je moralo

¹⁷⁰ Uradni list RS, št. 14/14.

¹⁷¹ Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih, navodilo Finančne uprave Republike Slovenije, januar 2015.

¹⁷² The Organization for Economic Co-Operation and Development.

izkazati načrt aktivnosti za izvedbo analize učinkovitosti uvedenih okoljskih dajatev, s katero je moralo med drugim določiti in utemeljiti:

- osnovo za obračun in zavezance za okoljsko dajatev;
- znesek, ki ga namerava zbrati z okoljsko dajatvijo, ki spodbuja za okolje bolj sprejemljive načine ravnanja s komunalnimi odpadki v povezavi s predvidenim zmanjšanjem onesnaževanja.

2.3.4.1.2.a Ministrstvo je v odzivnem poročilu¹⁷³ navedlo, da bo izvedlo analizo učinkovitosti obstoječih okoljskih dajatev zaradi odlaganja odpadkov z vidika njihovega namena zmanjševanja obremenjevanja okolja in da bo izvedena v okviru izdelave Strokovnih podlag za preureditev sistema okoljskih dajatev v Republiki Sloveniji. Ministrstvo naj bi z izdelavo strokovnih podlag, ki bodo vključevale tudi analizo smotrnosti uvedbe namenske rabe sredstev, zbranih z okoljskimi dajatvami, pridobilo ustrezne rešitve za preureditev sistema okoljskih dajatev. Ministrstvo je v odzivnem poročilu predstavilo načrt aktivnosti za preureditev sistema okoljskih dajatev, v katerem je navedlo, da bo strokovne podlage za preureditev sistema okoljskih dajatev pripravilo do 30. 4. 2016, osnutek novega ZVO do septembra 2016, predlog novega ZVO pa bo predložen v obravnavo državnemu zboru marca 2017. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedlo načrtovanih aktivnosti, ki jih je navedlo v odzivnem poročilu. V letu 2016 je zgolj izvedlo postopek javnega naročila za izdelavo Strokovnih podlag za preureditev sistema okoljskih dajatev v Republiki Sloveniji, vendar izbrani ponudnik kljub podaljšanju roka ni izpolnil pogodbenih obveznosti in ni izvedel naročene naloge.

2.3.4.2 Namenskost porabe sredstev okoljskih dajatev

V skladu s tretjim odstavkom 7. člena ZFO-1 so okoljske dajatve, ki so na podlagi ZVO-1 predpisane zaradi obremenjevanja okolja z odpadnimi vodami in zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih, ki so infrastruktura, namenjena izvajanju obvezne občinske GJS varstva okolja, prihodek proračuna občine, kjer je nastala obremenitev okolja. Občine morajo z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun, določiti, da se sredstva okoljskih dajatev lahko porabijo le za gradnjo infrastrukture, namenjene izvajanju obveznih občinskih GJS varstva okolja v skladu z državnimi operativnimi programi, sprejetimi s predpisi varstva okolja na področju čiščenja in odvajanja odpadnih voda, ravnanja s komunalnimi odpadki in odlaganja odpadkov, in za zagotavljanje oskrbovalnih standardov, tehničnih, vzdrževalnih, organizacijskih in drugih ukrepov, predpisanih za izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja.

Določba glede namenske rabe okoljskih dajatev v občinskih aktih

Dobra polovica občinskih aktov določa namensko porabo prihodkov iz naslova okoljskih dajatev zaradi obremenjevanja okolja z odpadnimi vodami in zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih, dobra tretjina občinskih aktov namenske porabe navedenih prihodkov ne določa, ker namensko rabo prihodkov določajo že nacionalni predpisi.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

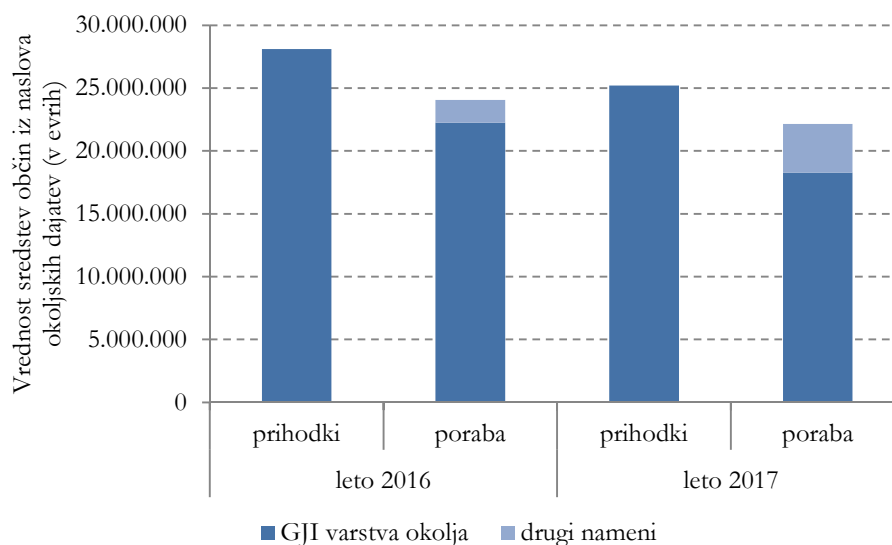
Iz analize odgovorov občin na vprašalnik je razvidno, da dobra tretjina občin ni predpisala namenske porabe prihodkov iz naslova okoljskih dajatev v občinskih aktih, kar predstavlja tveganje, da občine teh sredstev niso porabljale namensko.

¹⁷³ Št. 321-5/2011/141 z dne 18. 2. 2016.

2.3.4.2.a Resolucija o normativni dejavnosti v poglavju o smernicah za pripravo presoje posledic določa, da je pri oblikovanju in izvajanju javnih politik, ki zajemajo administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, odločilnega pomena presoja posledic predpisa, ki naj bi bil odraz javne politike na določenem področju. S spremljanjem praktične uveljavitve predpisa se ugotavlja uresničevanje ciljev, ki so bili zastavljeni s sprejetim predpisom. Presoja posledic predpisa se izvaja na podlagi meril, opredeljenih v postopku priprave predpisa. Če cilji niso doseženi ali so doseženi le delno, je treba ugotoviti vzrok: neustrezna zasnova predpisa, nerealno zastavljeni cilji, neustrezno izvajanje ali nepredvideni dogodki. Pristojno ministrstvo za pripravo zakonodaje na področju varstva okolja je namreč pristojno in dolžno spremljati izvajanje zakonodaje. Pristojnost za nadzor in možnost ukrepanja sta določeni v okviru 144. člena Ustave, 64. člena ZDU-1 in 88.a člena ZLS. Takšen nadzor vključuje predvsem svetovanje, pomoč ter preprečevanje nezakonitosti dela v občinah, v drugem koraku tudi opozorilo na neskladje v odlokih ter predlog za odpravo neskladij, v primeru nespoštovanja opozorila pa mora ministrstvo predlagati vladi, da začne postopek pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta (na primer odloka o proračunu) občine z ustavo in zakonom. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvajalo nadzorstvene dolžnosti nad zakonitostjo izdanih aktov občin, kot to določajo 144. člen ustave, 64. člen ZDU-1 in 88.a člen ZLS (več o tem v točki 2.3.5.1 tega poročila).

Na sliki 29 so predstavljeni podatki o prihodkih in porabi sredstev iz naslova okoljskih dajatev občin v letih 2016 in 2017, pridobljeni na podlagi odgovorov občin na vprašalnik.

Slika 29: Prikaz prihodkov in porabe sredstev občin iz naslova okoljskih dajatev v letih 2016 in 2017



Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Ravnanje z okoljskimi dajatvami zaradi odvajanja odpadnih voda in okoljskimi dajatvami zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih

V letu 2016 je 97 odstotkov občin ustvarilo 28.116.939 evrov, v letu 2017 pa 25.193.831 evrov prihodkov iz naslova okoljskih dajatev zaradi obremenjevanja okolja z odpadnimi vodami in zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih. Občina, ki je prejela največ prihodkov iz naslova okoljske dajatve, je prejela okoli 2 milijona evrov. Približno tri četrtine občin je okoljsko dajatev porabilo za vlaganje v GJI varstva okolja in dobra desetina občin za druge namene. V letu 2016 je 77 odstotkov občin porabilo 22.239.139 evrov, v letu 2017 pa 73 odstotkov občin 18.287.081 evrov okoljske dajatve za GJI varstva okolja. V letu 2016 je okoljske dajatve za druge namene porabilo 23 občin, in sicer v skupnem znesku 1.822.644 evrov, v letu 2017 pa 29 občin v skupnem znesku 3.853.673 evrov. Občine so iz naslova okoljskih dajatev ustvarile več prihodkov kot odhodkov, presežek sredstev je v letu 2016 znašal 4.055.156 evrov, v letu 2017 pa 3.053.078 evrov. Občine so pojasnile, da neporabljena sredstva prenesejo v proračun občine za naslednja leta oziroma ustanovijo namenski sklad.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Iz analize odgovorov občin na vprašalnik je razvidno, da je v povprečju 12 odstotkov občin sredstva okoljskih dajatev investiralo za druge namene, in sicer v letu 2016 v znesku 1.822.644 evrov oziroma 7,6 odstotka porabljenih sredstev, v letu 2017 pa 3.853.673 evrov oziroma 17,4 odstotka porabljenih sredstev. Posledično občine razpolagajo z manj finančnimi sredstvi za investicije v obvezno občinsko GJI varstva okolja.

Pojasnilo ministrstva

Skladno z uredbo o okoljski dajatvi zaradi odvajanja odpadnih voda okoljsko dajatev zaradi odvajanja odpadnih voda pobira FURS. Zavežanci za plačilo okoljskih dajatev morajo predložiti obračun okoljske dajatve in plačati to dajatev FURS. Vse podatke o obračunanih vrednostih okoljske dajatve kot tudi o plačilih in poračunih torej vodi FURS. Okoljska dajatev zaradi odvajanja odpadnih voda je v skladu s 7. členom ZFO-1 prihodek proračuna občine, kjer je nastala obremenitev okolja zaradi odvajanja komunalne ali industrijske odpadne vode, zaradi katere je predpisana okoljska dajatev. Glede na navedeno ministrstvo ne načrtuje višine zbranih sredstev.

Namenskost okoljske dajatve zaradi odvajanja odpadnih voda določa 7. člen ZFO-1, v skladu s katerim se z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun, določi, da se sredstva okoljskih dajatev lahko porabijo le za gradnjo infrastrukture, namenjene izvajanju obveznih občinskih GJS varstva okolja v skladu z državnimi operativnimi programi, sprejetimi s predpisi varstva okolja na področju čiščenja in odvajanja odpadnih voda, ravnanja s komunalnimi odpadki in odlaganja odpadkov, ter za zagotavljanje oskrbovalnih standardov, tehničnih, vzdrževalnih, organizacijskih in drugih ukrepov, predpisanih za izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja. ZFO-1 oziroma nadzor nad izvajanjem določb tega predpisa ni v pristojnosti ministrstva.

FURS izvaja zgolj operativne postopke pobiranja okoljskih dajatev (knjiženje, evidentiranje plačil, nadzor, izterjava), ni pa pristojna za sistemsko urejanje področja okoljskih dajatev. Kljub pristojnosti FURS za obračunavanje, pobiranje in nadzor nad okoljsko dajatvijo zaradi odvajanja odpadne vode in okoljsko dajatvijo zaradi odlaganja odpadkov pa bi moralo ministrstvo glede na to, da je pristojno za ureditev področja okoljskih dajatev in odgovorno za vodenje politike varstva okolja in s tem za določanje ciljev glede doseganja standardov opremljenosti, poznati višino zbranih in porabljenih sredstev iz naslova okoljskih dajatev.

2.3.4.3 Povzetek ugotovitev

Med vire financiranja občinske GJI varstva okolja spadata okoljska dajatev zaradi odvajanja odpadnih voda in okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih, ki ju morajo zavezanci za plačilo teh dajatev plačevati FURS. Okoljske dajatve pripadajo občinam, te pa morajo z odlokom določiti, da se morajo sredstva okoljskih dajatev porabiti namensko. Ministrstvo oziroma ARSO je za leti 2016 in 2017 FURS posredovala podatke za obračun okoljske dajatve zaradi odvajanja odpadnih voda in s tem zagotovilo FURS podlage za njen obračun.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu v okviru revizije o ravnanju s komunalnimi odpadki navedlo, da bo izvedlo analizo učinkovitosti obstoječih okoljskih dajatev z vidika njihovega namena zmanjševanja obremenjevanja okolja in da bo analiza izvedena v okviru izdelave strokovnih podlag za preureditev sistema okoljskih dajatev. Ministrstvo je v letu 2016 pričelo z izvedbo aktivnosti za izvedbo te naloge, vendar jih ni zaključilo in torej ni izvedlo v porevizijskem postopku načrtovanih aktivnosti.

Iz analize odgovorov občin na vprašalnik je razvidno, da dobra tretjina občin v občinskih aktih ni predpisala namenske porabe prihodkov iz naslova okoljskih dajatev in da približno 12 odstotkov občin sredstev okoljskih dajatev ni porabilo za gradnjo infrastrukture, namenjene izvajanju obveznih občinskih GJS varstva okolja. Zaradi tega občine razpolagajo z manj finančnimi sredstvi za investicije v obvezno občinsko GJI varstva okolja. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedlo nobenega nadzora nad zakonitostjo izdanih aktov občin, s tem je opustilo svoje nadzorstvene dolžnosti nad splošnimi akti občine.

2.3.5 Nadzor nad izdanimi akti občin in nudenje strokovne pomoči organom občin

Nadzor ministrstva nad izdanimi akti občin in nudenje strokovne pomoči organom občin določajo 144. člen ustave, 64. in 69. člen ZDU-1 in 88.a člen ZLS. Preverili smo, ali je ministrstvo izvajalo nadzor nad akti občin in nudilo strokovno pomoč s področja varstva okolja.

2.3.5.1 Nadzor nad izdanimi akti občin

V skladu s 64. členom ZDU-1 vsako ministrstvo na svojem področju v okviru opravljanja nadzorstva nad zakonitostjo dela organov občin opravlja nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov, ki jih izdajajo organi občin v zadevah iz svoje pristojnosti. Ministrstvo mora organ občine, ki je izdal neskladen akt, opozoriti in mu predlagati ustrezne rešitve in določiti rok za uskladitev spornega akta. Če organ svojega predpisa ne uskladi z ustavo ali zakonom, ministrstvo predlaga vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti predpisa občine z ustavo oziroma zakonom.

Tudi 88.a člen ZLS nadzor nad izdanimi akti občin ureja na enak način kot 64. člen ZDU-1, določa pa še, da vlada na predlog ministrstva predlaga ustavnemu sodišču, da zadrži izvrševanje splošnega akta občine, za katerega ministrstvo oziroma vlada meni, da bi z njegovo izvršitvijo lahko nastale večje motnje v izvrševanju nalog občine in s tem škodljive posledice za zdravje ali življenje ljudi, ali večja gospodarska škoda, ali pa bi izvrševanje takega akta pomenilo kršitev z ustavo in zakonom zagotovljenih pravic in svoboščin občanov.

Tudi v reviziji o oblikovanju, določanju in nadziranju cen obveznih občinskih GJS varstva okolja smo ugotovili, da ministrstvo v obdobju od leta 2008 do leta 2012 v nobeni izmed revidiranih občin ni izvajalo

nadzora nad občinskimi predpisi, ki urejajo izvajanje in financiranje GJS varstva okolja oziroma način in postopke oblikovanja in določanja cen storitev GJS varstva okolja. Zato smo od ministrstva zahtevali, da pripravi načrt aktivnosti za proučitev možnih variant zagotavljanja učinkovitejšega nadzora nad izvajanjem obveznih občinskih GJS varstva okolja.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu ocenilo, da je treba za izvajanje učinkovitejšega nadzora nad zakonitostjo aktov, torej občinskih predpisov in posamičnih aktov, ustrezneje opredeliti naloge in pogoje izvajanja GJS varstva okolja na zakonski ravni ter da je za učinkovit nadzor potrebna ustrezna prenova normativnih podlag. Ministrstvo je v odzivnem poročilu tudi navedlo, da je ustavno sodišče v več primerih zavrglo predlagane zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti občinskih aktov, ker ni pristojno za presojanje skladnosti občinskih aktov s podzakonskimi akti države, temveč samo z ustavo in zakoni, kot tudi nekatere primere uporabe pridržka nezakonitosti pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije. Zaradi tega je ministrstvo predlagalo, da se naporji usmerijo predvsem v pripravo zakonodaje, s katero bo prenovljeno področje GJS. Ministrstvo je pripravilo načrt aktivnosti za pripravo osnutka ZGJS ali Zakona o gospodarskih javnih službah varstva okolja do aprila 2019, potrditev predloga zakona novembra 2019 in izvedbo zakonodajnega postopka od decembra 2019 do februarja 2020, vendar pa ministrstvo v načrtu aktivnosti ni izkazalo aktivnosti za proučitev možnih variant zagotavljanja učinkovitejšega nadzora nad izvajanjem obveznih občinskih GJS varstva okolja.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v skladu s prvim odstavkom 88.a člena ZLS in prvim odstavkom 64. člena ZDU-1 izvedlo 2 nadzora nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin, ki se nanašajo na upravljanje občinske GJI varstva okolja. Za 1 izmed nadzorov je vladi predlagalo, naj začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti spornega odloka.

2.3.5.2 Nadzor nad izvajanjem obveznih gospodarskih javnih služb varstva okolja

V skladu s 4. točko tretjega odstavka 156. člena ZVO-1 nadzor nad izvajanjem določb ZVO-1 in na njegovi podlagi izdanih predpisov v delu, ki se nanaša na izvajanje obveznih GJS varstva okolja, opravlja inšpekcija.

Inšpekcija je v letu 2016 izvedla 6.731, v letu 2017 pa 5.685 nadzorov na področju ravnanja z odpadki in vod, kar predstavlja skoraj 70 odstotkov izvedenih nadzorov inšpekcije. Nadzori so se nanašali predvsem na nadzor zavezancev na podlagi Uredbe o odpadkih, problematiko ravnanja z gradbenimi odpadki, vnose zemeljskega izkopa, razgradnjo izrabljenih motornih vozil, problematiko bioplinarn, industrijska odlagališča, požarov in okoljskih nesreč in kopičenja odpadkov.

Inšpekcija je izvedla tudi več akcij nadzora¹⁷⁴. Iz poročil o delu Inšpektorata RS za okolje in prostor za leti 2016 in 2017¹⁷⁵ izhaja, da je v obdobju od leta 2015 do leta 2017 inšpekcija med drugim izvedla akcijo nadzora komunalnih odpadnih voda po javni kanalizaciji oziroma nadzor nad občinami glede zagotavljanja opremljenosti aglomeracij, večjih od 2.000 PE, za katere je rok že potekel. Inšpekcijski postopki so bili uvedeni v 81 aglomeracijah, od tega je bilo izdanih 11 odločb za pripravo programa izgradnje

¹⁷⁴ Akcije nadzora so oblika rednega dela, s katero inšpektorat za območje cele države sočasno preveri izvajanje neke zakonsko predpisane obveznosti.

¹⁷⁵ Poročilo o delu za leto 2016, Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, april 2017 in Poročilo o delu za leto 2017, Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, junij 2018.

kanalizacijskega omrežja in 29 odločb za izgradnjo kanalizacijskega omrežja. Na 1 izmed odločb se je občina pritožila, Upravno sodišče Republike Slovenije ji je pritrdilo, da je bilo z inšpekcijsko odločbo poseženo v avtonomijo samoupravne lokalne skupnosti, hkrati pa je tudi pritrdilo ministrstvu, da mora občina zgraditi kanalizacijo in določiti roke za dokončanje del. Sodišče je tudi opozorilo, da mora, če občina ne opravlja ali v nasprotju z zakonom opravlja zakonsko določene naloge iz svoje izvirne pristojnosti, ukrepati pristojno ministrstvo in ne inšpekcija. Inšpektorat akcije ni nadaljeval in je pozval ministrstvo k odpravi oziroma razveljavitvi odločb, vendar je ministrstvo predlog inšpektorata zavrnilo z razlogom, da za to niso bili izpolnjeni pogoji. Inšpekcija je izvedla tudi nadzor nad poročanjem občin o standardih opremljenosti za GJS oskrbe s pitno vodo¹⁷⁶.

Nadzor nad izvajanjem GJS varstva okolja

Nadzor nad izvajanjem GJS varstva okolja je bil izveden v 90 občinah oziroma 43,1 odstotka občin, od tega v 18 občinah več vrst nadzora. V več kot polovici občin nadzor nad izvajanjem GJS varstva okolja ni bil izveden. Najpogosteje so nadzor nad izvajanjem GJS varstva okolja izvedli inšpektorat, ki je po podatkih občin izvedel 52 nadzorov, notranja revizija s 24 opravljenimi revizijami s področja GJS varstva okolja, in računsko sodišče, ki je izvedlo 12 revizij. Nadzor inšpektorata se je nanašal na izgradnjo manjkajoče kanalizacijske infrastrukture, nedoseganje standardov čiščenja odpadnih voda, pregled delovanja komunalnih čistilnih naprav, postavitve zbirnega centra za ločeno zbiranje komunalnih odpadkov, oddaje poročil o standardih opremljenosti, nepravilnosti na vrtini, nadzor nad zagotavljanjem opremljenosti aglomeracij in vodnih dovoljenj. Nadzor nad izvajanjem GJS varstva okolja so izvajali tudi Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije (preverjanje zdravstvene ustreznosti pitne vode) in Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna (kontrole projektov, sofinanciranih s sredstvi evropske kohezijske politike) in FURS (obračun okoljskih dajatev). Nekateri izmed izvedenih nadzorov se nanašajo na obdobje pred obdobjem, na katero se nanaša revizija.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

2.3.5.3 Nudenje strokovne pomoči organom občin

V skladu z 69. členom ZDU-1 ministrstva dajejo organom občin strokovno pomoč s svojega delovnega področja pri nalogah iz pristojnosti občin.

Ministrstvo ima na svoji spletni strani objavljena pogosto zastavljena vprašanja in odgovore. Nanašajo se na izvajanje Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode¹⁷⁷, uredbe o okoljski dajatvi zaradi odvajanja odpadnih voda¹⁷⁸ in uredbe o metodologiji cen¹⁷⁹. Nobeno izmed objavljenih vprašanj se ne nanaša neposredno na občinsko GJI varstva okolja.

¹⁷⁶ Več o tem v točki 2.1.3.1 tega poročila.

¹⁷⁷ Na primer glede pristojnosti zagotavljanja opremljanja aglomeracije z javno kanalizacijo oziroma individualno ureditvijo, mejne vrednosti za male komunalne čistilne naprave, izdaje in vsebine soglasja za priključitev, prehodnih rokov za izpolnjevanje zahtev, pristojnosti zagotavljanja meritev, parametrov meritev in ravnanja z blatom iz komunalnih čistilnih naprav.

¹⁷⁸ Na primer glede zaračunavanja znižane okoljske dajatve, plačevanja okoljske dajatve zaradi odvajanja odpadne vode iz kmetijskega gospodarstva oziroma odvajanja odpadnih voda in obračunavanja okoljske dajatve v primeru rabe pitne vode za različne namene.

¹⁷⁹ Na primer glede oblikovanja cen, subvencioniranja cen, dviga cen, sestave cene GJS, storitev GJS varstva okolja.

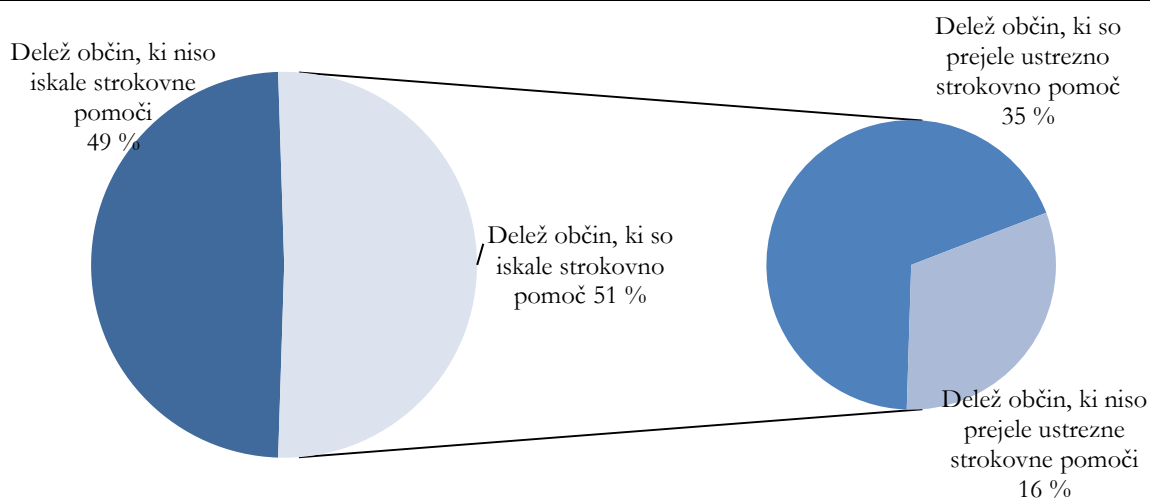
Strokovna pomoč ministrstva občinam glede upravljanja občinske GJI varstva okolja

Na ministrstvo se je za strokovno pomoč obrnila polovica občin, od katerih sta dve tretjini občin ocenili, da so prejeli ustrezno strokovno pomoč ministrstva, ena tretjina pa ocenjuje, da ne. Od slednjih sta 2 občini pojasnili, da se je odgovor nanašal na citiranje zakonodaje, ne pa na svetovanje glede praktične izvedbe.

Vir: odgovori občin na vprašalnik

Na sliki 30 je prikazana strokovna pomoč ministrstva občinam glede upravljanja občinske GJI varstva okolja v letih 2016 in 2017.

Slika 30: Strokovne pomoči ministrstva občinam glede upravljanja občinske GJI varstva okolja v letih 2016 in 2017



Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Ministrstvo je v letih 2016 in 2017 reševalo 66 vprašanj, ki se nanašajo na občinske GJS varstva okolja, od tega je bilo 31 vprašanj ministrstvu posredovanih pred navedenima letoma. Večina, kar 38 odstotkov vprašanj, se nanaša na odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode (greznice, aglomeracije, izgradnja kanalizacije in malih čistilnih naprav), 26 odstotkov na cene storitev GJS varstva okolja (tolmačenje uredbe o metodologiji cen, pozitivno strokovno mnenje k cenam oziroma izpolnjevanju oskrbovalnih standardov in oblikovanje oziroma zaračunavanje cen storitev GJS) ter 12 odstotkov na oskrbo s pitno vodo (poročanje, uporaba lastnega vodnega vira, vodne izgube, prenos vodovoda, pojasnilo glede Uredbe o oskrbi s pitno vodo) in GJS (izvajanje koncesijske pogodbe, poročanje o izvajanju GJS, poziv za ukrepanje). Navedene zadeve hrani v tekoči zbirki. Ministrstvo v zbirki nerešenih zadev vodi¹⁸⁰ 50 zadev, od katerih jih je rešenih 18, v reševanju pa 32.

¹⁸⁰ Na dan 8. 11. 2017.

2.3.5.4 Povzetek ugotovitev

V skladu s predpisi mora ministrstvo izvajati nadzor nad izdanimi splošnimi in posamičnimi akti občin in organom občin nuditi pomoč s svojega področja. Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedlo 2 nadzora nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin, ki se nanašajo na upravljanje občinske GJI varstva okolja. Ministrstvo občinam nudi strokovno pomoč glede izvajanja GJS varstva okolja tako, da odgovarja na vprašanja občin oziroma izvajalcev GJS. Na spletni strani ima objavljena najpogostejša vprašanja in odgovore glede izvajanja občinskih GJS varstva okolja.

Nadzor nad izvajanjem obveznih GJS varstva okolja opravlja inšpekcija, pristojna za varstvo okolja, ki je v letu 2016 izvedla 6.731, v letu 2017 pa 5.685 nadzorov na področju ravnanja z odpadki in vodami.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost poslovanja *Ministrstva za okolje in prostor* pri ureditvi upravljanja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja v obdobju od leta 2016 do leta 2017.

Preverili smo, ali je bilo ministrstvo učinkovito pri pripravi, izvajanju in spremljanju uresničevanja strateških in izvedbenih dokumentov varstva okolja, pri pripravi predlogov predpisov za ureditev pravnega položaja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja in pri ureditvi sistema financiranja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja.

Menimo, da poslovanje ministrstva pri ureditvi upravljanja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja *ni bilo v celoti učinkovito*.

Ministrstvo *ni bilo v celoti učinkovito pri pripravi, izvajanju in spremljanju uresničevanja strateških in izvedbenih dokumentov varstva okolja*, ker ni posredovalo Vladi Republike Slovenije predloga nacionalnega programa varstva okolja, zato je bila še vedno v uporabi Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012, ki je temeljila na podatkih iz leta 2002 in starejših. Čeprav navedeni program ministrstvu ni omogočal vodenja učinkovite politike upravljanja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja, je ministrstvo šele v letu 2017 pričelo pripravljati osnutek Nacionalnega programa varstva okolja do leta 2030. Ministrstvo ni bilo učinkovito pri pripravi strateških dokumentov z usmeritvami upravljanja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja, ker ni zagotovilo, da Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012 in osnutek Nacionalnega programa varstva okolja do leta 2030 vsebujeta vso predpisano vsebino, določata cilje in ukrepe, financiranje, izhodiščno in načrtovano stanje, kazalnike za merjenje napredka ter vrednotenje uspešnosti izvedenih ukrepov.

V letih 2016 in 2017 je za občinsko gospodarsko javno infrastrukturo varstva okolja veljalo 5 operativnih programov varstva okolja. Ministrstvo ni pripravilo izvedbenih dokumentov, ki bi v celoti vključevali vso predpisano vsebino in vse elemente, ki prispevajo k uresničitvi strateških ciljev.

Minister mora za presojanje politik varstva okolja ustanoviti Svet za trajnostni razvoj in varstvo okolja ter za 5 let imenovati člane sveta. Kljub temu, da je Svet za trajnostni razvoj in varstvo okolja po ustanovitvi deloval le leto dni in da mandat članom ni potekel niti niso bili razrešeni, je ministrica imenovala nove člane Sveta za trajnostni razvoj in varstvo okolja. Ministrstvo ni zagotovilo javnosti dela Sveta za trajnostni razvoj in varstvo okolja, saj javnosti ni seznanilo z njegovim delom.

Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012 in večina operativnih programov ne določajo neposrednih ukrepov ministrstva na področju upravljanja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja. V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta navedene neposredne ukrepe vsebovala 2 operativna programa in so se nanašali predvsem na vodenje in nadgrajevanje evidenc registra okolja oziroma informacijskega sistema, ureditev okoljskih dajatev in sistemsko ureditev izvajanja

gospodarskih javnih služb varstva okolja. Ministrstvo je izvedlo vse ukrepe, ki se nanašajo na poročanje izvajalcev gospodarskih javnih služb, ni pa izvedlo vseh ukrepov, ki so se nanašali na spremembe predpisov in vzpostavitev sistema nadzora.

Minister bi moral predpisati podrobnejšo vsebino in način vodenja registra okolja, česar ni storil. Za opravljanje nalog države na področju varstva okolja mora ministrstvo zagotavljati vodenje in vzdrževanje informacijskega sistema okolja. Informacijski sistem okolja ne predstavlja centralne informacijske zbirke podatkov in ga vodita ministrstvo in Agencija Republike Slovenije za okolje v več nepovezanih zbirkah podatkov. Informacijski sistem okolja ne vsebuje podatkov o izvajalcih javnih služb ohranjanja narave in urejanja voda ter javnih finančnih sredstvih, porabljenih za varstvo okolja in ohranjanje narave.

Ministrstvo mora vsaka 4 leta pripraviti poročilo o okolju in vsaki 2 leti objaviti kazalce okolja in izračun povprečne vrednosti cen storitev javnih služb varstva okolja. Poročilo o okolju v Republiki Sloveniji 2017 prikazuje podatke za obdobje od leta 2009 do leta 2015, ker poročilo ni bilo izdelano vsaka 4 leta. Poročilo vsebuje večino predpisanih podatkov, vendar so podatki o izvajanju nacionalnega programa varstva okolja in operativnih programov izraženi v manjšem obsegu. Ministrstvo Agenciji Republike Slovenije za okolje ni dalo jasnih navodil glede pogostosti osvežitve podatkov oziroma izračuna kazalnikov, zato ne razpolaga s kazalci za spremljanje varstva okolja. Na odločitev Agencije Republike Slovenije za okolje glede izvedbe izračuna kazalnikov vplivajo tudi njene kadrovske in finančne omejitve.

Ministrstvo na podlagi poročil izvajalcev gospodarskih javnih služb ni izračunalo povprečne vrednosti cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja in preverilo ustreznosti oblikovanih primerljivih območij.

Ministrstvo je vzpostavilo pogoje, da izvajalci gospodarskih javnih služb in občine lahko sporočajo predpisane podatke oziroma poročajo o izvajanju gospodarskih javnih služb varstva okolja. Kljub predpisom in opozorilom ministrstva vsi zavezanci podatkov niso sporočali. Predpisi ne določajo namena uporabe zbranih podatkov o izvajanju obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, razen za poročilo o standardih opremljenosti za oskrbo s pitno vodo, na podlagi katerega bi ministrstvo moralo spremljati izvajanje operativnega programa oskrbe s pitno vodo. Ministrstvo ni izkazalo, da spremlja izvajanje operativnih programov prek zbranih podatkov in z njimi aktivno upravlja za vodenje učinkovite politike varstva okolja, uporablja pa zbrane podatke za izdelavo operativnih programov. Ministrstvo tudi ni prejelo vseh predpisanih poročil, zaradi česar ne razpolaga s celovitimi podatki za načrtovanje politike varstva okolja.

Ministrstvo ni vzpostavilo vseh pogojev za spremljanje uresničevanja Resolucije o Nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012, ker minister ni ustanovil posebne skupine za njeno spremljanje. Ministrstvo ni pripravljalo poročil, iz katerih bi bilo razvidno, da je sproti spremljalo izvajanje ukrepov, ki jih je v operativnih programih načrtovalo za občine in izvajalce gospodarskih javnih služb. Podatkov o izvajanju operativnih programov ni vključilo v Poročilo o okolju v Republiki Sloveniji 2017, zato iz poročila ni razvidno, ali je ministrstvo spremljalo uresničevanje ukrepov. Ministrstvo tudi ni redno spremljalo izvajanja uresničevanja ukrepov, je pa iz novih operativnih programov razvidno, da je razpolagalo z večino podatkov o izvajanju ukrepov za pripravo novih operativnih programov. Ministrstvo je tudi pojasnilo izvajanje ukrepov.

Ministrstvo *ni bilo učinkovito pri pripravi predlogov predpisov za ureditev pravnega položaja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja*. Zakonodaja, ki ureja pravni položaj gospodarske javne infrastrukture, je pomanjkljiva, saj ne ureja lastninske pravice države ali občin na celotni obstoječi in novozgrajeni gospodarski javni infrastrukturi, kar vključuje gospodarsko javno infrastrukturo na področju varstva okolja. Zakon je za obstoječo gospodarsko javno infrastrukturo določil, da z njegovo uveljavitvijo postane lastnina države ali občine, vendar se v praksi ni v vseh primerih zagotovila zemljiškoknjižna ureditev na podlagi zakona pridobljene lastninske pravice. Zakon o gospodarskih javnih službah tudi ne določa preostalih razmerij med lastniki in upravljavci gospodarske javne infrastrukture, zaradi česar ta razmerja niso sistemsko urejena.

Vlada Republike Slovenije je v odzivnem poročilu na revizijsko poročilo o ureditvi razmerij pri infrastrukturi za izvajanje gospodarskih javnih služb določila, da bo ministrstvo kot eden izmed nosilcev aktivnosti v sodelovanju z drugimi pristojnimi ministrstvi pripravilo nov Zakon o gospodarskih javnih službah do konca leta 2012. Da bo pripravilo predlog novega Zakona o gospodarskih javnih službah, se je ministrstvo zavezalo tudi v okviru odzivnih poročil na naše kasnejše revizije. Z aktivnostmi za pripravo novega Zakona o gospodarskih javnih službah je ministrstvo pričelo šele v aprilu 2016, čeprav bi se aktivnosti morale izvajati že bistveno prej in trajati skozi celotno obdobje, na katero se nanaša revizija.

Medresorska delovna skupina za pripravo novega Zakona o gospodarskih javnih službah ni pripravila poročila o dejanskem stanju izvajanja gospodarskih javnih služb po posameznih področjih, čeprav bi to bilo koristno za pripravo kakovostnih ter s potrebami prakse usklajenih zakonskih rešitev. Poročilo o dejanskem stanju izvajanja gospodarskih javnih služb je za področje energetike ločeno pripravilo le Ministrstvo za infrastrukturo, vendar šele po tem, ko je ministrstvo pripravilo predlog zakona in je ta že bil poslan v usklajevanje Ministrstvu za infrastrukturo. V predlogu novega Zakona o gospodarskih javnih službah ministrstvo ni predvidelo rešitve za primere, ko v preteklosti ni bilo zagotovljeno, da bi vsi subjekti v celoti uredili lastništvo GJI na način, kot določa prehodna določba 76. člena Zakona o gospodarskih javnih službah. Predlog novega zakona tudi ne predvideva rešitev za primere, ko je bila lastninska pravica na gospodarski javni infrastrukturi v preteklosti prenesena na izvajalca gospodarske javne službe in je ta kot lastnik vpisan v zemljiško knjigo, pri čemer ni bilo predvideno, da s prenehanjem posebne ali izključne pravice izvajalca gospodarske javne službe lastninska pravica na gospodarski javni infrastrukturi preide nazaj na državo oziroma samoupravno lokalno skupnost. Prav tako ni jasno, na kakšen način se bo lahko vzpostavila lastninska pravica države ali občine na gospodarski javni infrastrukturi v obliki omrežij, ki se nahajajo na zasebnih zemljiščih.

Ker ministrstvo ni pripravilo predloga novega Zakona o javnih gospodarskih službah, ta ni mogel biti potrjen na Vladi Republike Slovenije do izteka načrtovanih rokov in zato tudi ni bilo možnosti za sprejem zakona v Državnem zboru Republike Slovenije. Zaradi tega še vedno ni predpisa, ki bi opredeljeval sistemsko skladna in posodobljena pravila, ki bi za vsa področja gospodarskih javnih služb urejala pravni položaj gospodarske javne infrastrukture. Stanje urejenosti pravnega položaja gospodarske javne infrastrukture je še posebej slabo na področju opredelitve posebnega pravnega statusa občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja.

V reviziji pridobljeni podatki potrjujejo, da je stanje zemljiškoknjižne urejenosti vpisov lastninske ali služnostne pravice lokalnih skupnosti na zemljiščih z gospodarsko javno infrastrukturo in omrežjih oziroma objektih gospodarske javne infrastrukture varstva okolja, ki ležijo na zasebnih zemljiščih, slabo. Dodatna težava je, da so v posameznih občinah kot lastniki zemljišč z gospodarsko javno infrastrukturo

oziroma kot imetniki služnosti na gospodarski javni infrastrukturi vpisani kar izvajalci javne službe in ne občine. Menimo, da je k takšni situaciji prispevala pomanjkljiva pravna ureditev tega področja.

Vlada Republike Slovenije je v odzivnem poročilu na revizijsko poročilo o ureditvi razmerij pri infrastrukturi za izvajanje gospodarskih javnih služb navedla, da je ministrstvo odgovorni nosilec za pripravo zakona, ki bi sistemsko uredil vprašanje vzpostavitve stvarnih pravic na omrežjih gospodarske javne infrastrukture in njihovo evidentiranje. V ta namen je bila načrtovana ustanovitev medresorske delovne skupine z zunanjimi strokovnjaki, za kar so v letu 2011 že potekale posamezne aktivnosti na ministrstvu. Ministrstvo v letih 2016 in 2017 teh aktivnosti, ki so vmes zastale, ni obnovilo, zaradi česar tudi v tem obdobju ni bila imenovana medresorska delovna skupina za pripravo nove zakonodaje. Če ustanovitev delovne skupine tudi med letoma 2016 in 2017 ni bila mogoča iz finančnih razlogov, bi morale ministrstvo na to opozoriti Vlado Republike Slovenije. Prav tako bi jo morale opozoriti na potrebo po finančnih sredstvih oziroma jo opozoriti na težave in pozvati, da poda usmeritve za nadaljnje delo, česar pa ni storilo.

Ministrstvo je v letu 2016 pripravilo predlog Zakona o evidentiranju gospodarske infrastrukture, ki je urejal zgolj vprašanje evidentiranja podatkov o objektih in omrežjih gospodarske javne infrastrukture v javni evidenci, ni pa na sistemski ravni urejal načina vzpostavitve stvarnih pravic na gospodarski javni infrastrukturi. Na ta način je ministrstvo odstopilo od pristopa, ki ga je predvidevalo odzivno poročilo na revizijsko poročilo o ureditvi razmerij pri infrastrukturi za izvajanje gospodarskih javnih služb, da mora ministrstvo pripraviti predlog zakona, ki bo na enem mestu in na sistemski ravni urejal tako stvarne pravice na gospodarski javni infrastrukturi kot tudi način njihovega evidentiranja v javnih knjigah. Ministrstvo ni imenovalo medresorske delovne skupine za pripravo enotnega (sistemskega) zakona ali obvestilo Vlade Republike Slovenije o nestrinjanju glede pristopa k urejanju tega področja z Ministrstvom za pravosodje. Zaradi opustitve teh dolžnosti ministrstva so se aktivnosti za pripravo predloga novega Zakona o omrežjih gospodarske javne infrastrukture vnovič povsem zaustavile.

Ministrstvo *ni bilo v celoti učinkovito pri ureditvi sistema financiranja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja*. Ministrstvo je na področju oskrbe s pitno vodo in področju odvajanja in čiščenja odpadnih voda usmerjalo sredstva evropske kohezijske politike v skladu s cilji iz operativnih programov varstva okolja, medtem ko naložbe v infrastrukturo za ravnanje s komunalnimi odpadki v Operativnem programu za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 niso predvidene. Ministrstvo je sofinanciralo izgradnjo sistemov nad 2.000 PE, za katere se je rok iztekkel že leta 2015. Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 ne predvideva sofinanciranja naložb za izgradnjo sistemov za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode na območjih poselitve z obremenitvami pod 2.000 PE. Ministrstvo tudi ni načrtovalo sofinanciranja iz državnega proračuna, kljub temu, da je določilo roke na tem področju. Ministrstvo ob upoštevanju evropske zakonodaje določa roke za izpolnitev standardov opremljenosti za občinsko gospodarsko javno infrastrukturo varstva okolja, pri tem pa nima podatkov, ali občine razpolagajo z zadostnimi finančnimi sredstvi za izgradnjo obvezne občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja v skladu s temi zahtevami.

Ministrstvo je naročilo analizo Vsebinski pregled programov opremljanja stavbnih zemljišč z namenom izboljšanja in poenotenja dosedanje prakse in zakonodajnih določil. V analizi je bilo ugotovljeno, da so bili odloki o programih opremljanja stavbnih zemljišč v več kot 25 odstotkih pregledanih primerov pomanjkljivi ali napačni, saj so manjkale nekatere obvezne vsebine odloka, programi opremljanja stavbnih zemljišč pa so izdelani pomanjkljivo in nenatančno. Ministrstvo kljub priporočilom iz analize po izvedbi

povečanega in stalnega nadzora nad podlagami za odmero komunalnega prispevka občin in kljub ugotovljenim nepravilnostim in pomanjkljivostim ni izvedlo nadzora, da bi izboljšalo ugotovljeno stanje. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, na podlagi zakonskih pristojnosti in glede na to, da je pristojno za nadzor nad zakonitostjo občinskih aktov, tudi ni izvedlo nadzora nad občinskimi akti v zvezi z določitvijo namenskosti porabe sredstev iz naslova komunalnega prispevka in opredelitvijo oprostitev plačila komunalnega prispevka, da bi občine na to opozorilo in predlagalo ustrezne rešitve. Ministrstvo Vladi Republike Slovenije ni predlagalo spremembe predpisa, ki ureja prostorsko načrtovanje, za vzpostavitev nadzora pri občinah nad namenskostjo porabe sredstev, čeprav je bilo seznanjeno s tveganji glede nenamenske porabe sredstev iz naslova komunalnega prispevka občin.

Ministrstvo (Geodetska uprava Republike Slovenije) vodi podatke v Zbirnem katastru gospodarske javne infrastrukture po posameznih delih gospodarske javne infrastrukture, vendar pa ne razpolaga s podatki o celotnem obsegu gospodarske javne infrastrukture varstva okolja občin, saj vsa gospodarska javna infrastruktura varstva okolja še ni evidentirana v katastru gospodarske javne infrastrukture. Ministrstvo ni z zadostnimi aktivnostmi zagotovilo, da bi občine evidentirale manjkajoče podatke v kataster in jih posredovale Geodetski upravi Republike Slovenije za vpis v Zbirni kataster gospodarske javne infrastrukture. Kljub temu, da je bilo ministrstvo seznanjeno s problematiko glede neevidentiranja v kataster gospodarske javne infrastrukture, tega v predpisih ni uredilo.

Ministrstvo je vzpostavilo pogoje za prejem podatkov o stopnji izkoriščenosti gospodarske javne infrastrukture, ker je zagotovilo informacijski sistem in pravne podlage, ki izvajalce gospodarskih javnih služb zavezujejo k oddaji elaboratov, ki med drugim vsebujejo tudi podatke o stopnji izkoriščenosti zmogljivosti javne infrastrukture. Minister lahko daje organu v sestavi usmeritve za delo. Glede na to, bi ministrstvo lahko razpolagalo s podatki o stopnjah izkoriščenosti zmogljivosti javne infrastrukture za vse občine in bi lahko bilo seznanjeno s praksami občin pri njihovem upoštevanju pri obračunu amortizacije, bi lahko ministrstvo obvestilo Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor o problemih na tem področju in mu predlagalo, da izvede nadzor. Ministrstvo je bilo seznanjeno s težavami občin glede ustreznosti višine predpisanih amortizacijskih stopenj za infrastrukturo obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, vendar pa še ni pristopilo k proučitvi navedene problematike.

Ministrstvo kljub več opozorilom glede pomanjkljive ureditve v predpisih glede namenske rabe sredstev, zbranih iz uporabe občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja, v obdobju, na katero se nanaša revizija, v predpisih oziroma osnutkih sprememb predpisov ni opredelilo, da se sredstva, zbrana iz uporabe gospodarske javne infrastrukture obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, namensko porabijo za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v obvezno občinsko gospodarsko javno infrastrukturo varstva okolja in se s tem zagotovi trajnost izvajanja gospodarskih javnih služb.

Ministrstvo je v letu 2016 pričelo z izvedbo aktivnosti za pripravo strokovnih podlag za preureditev sistema okoljskih dajatev za onesnaževanje okolja, vendar teh aktivnosti ni uspešno zaključilo. Ministrstvo v Uredbi o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih tudi ni utemeljilo osnove za obračun okoljske dajatve, da bi pri določitvi osnove za obračun okoljske dajatve bili upoštevani stroški, ki jih povzroča onesnaževanje s posamezno vrsto odpadkov, ter ni določilo zneska oziroma višine zbranih sredstev občin iz naslova okoljskih dajatev, ki bi spodbujale za okolje bolj sprejemljive načine ravnanja s komunalnimi odpadki v povezavi s predvidenim zmanjšanjem njihovega odlaganja. Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedlo 2 nadzora zakonitosti izdanih aktov občin.

Ministrstvo je občinam in izvajalcem gospodarskih javnih služb nudilo strokovno pomoč glede izvajanja gospodarskih javnih služb varstva okolja, tako da je odgovarjalo na vprašanja občin oziroma izvajalcev gospodarske javne službe. Na svoji spletni strani je objavljalo najpogostejša vprašanja in odgovore glede izvajanja občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za okolje in prostor mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

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

Ministrstvo za okolje in prostor mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- pričelo z aktivnostmi za dopolnitev osnutka Nacionalnega programa varstva okolja za leto 2030 s predpisanimi vsebinami, kot so: usmeritve za razvoj dejavnosti in javnih služb varstva okolja, natančno opredeljeni ukrepi za doseganje zastavljenih ciljev, finančni in časovni okviri, izhodiščna in načrtovana stanja in kazalniki za merjenje napredka in vrednotenje uspešnosti izvedenih ukrepov, in izdelalo načrt aktivnosti za njegov sprejem na Vladi Republike Slovenije (z navedbo potrebnih aktivnosti, rokov za izvedbo in odgovornih oseb) – točke 2.1.1.1.e, 2.1.1.1.f in 2.1.1.1.g;
- pripravilo predlog zakona, ki bo na sistemski ravni urejal pravni položaj gospodarske javne infrastrukture (razmerja med državo oziroma lokalnimi skupnostmi in upravljavci gospodarske javne infrastrukture, poseben pravni status gospodarske javne infrastrukture), kar vključuje infrastrukturo na področju varstva okolja in načrt aktivnosti za njegovo predložitev Vladi Republike Slovenije v potrditev (z navedbo potrebnih aktivnosti, rokov za izvedbo teh aktivnosti ter odgovornih oseb) – točka 2.2.1.1.2;
- posredovalo Vladi Republike Slovenije v odločanje sporno vprašanje, katero ministrstvo je kot krovni nosilec aktivnosti pristojno za vodenje projekta sprejemanja novega Zakona o omrežjih gospodarske javne infrastrukture ali drugega ustreznega zakona, ki bo na sistemski ravni urejal vprašanje vzpostavitve stvarnih pravic na omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture in njihovo evidentiranje, pri čemer bo predhodno samostojno oblikovalo strokovna stališča o (ne)potrebnosti dodatne nove zakonodaje glede na že veljavne predpise in predvidene spremembe Stvarnopravnega zakonika v tej zvezi s – točki 2.2.2.1.2.a in 2.2.2.1.2.b;
- pripravilo načrt aktivnosti za izvedbo nadzora pri občinah glede ustreznosti opredelitve oprostitev komunalnega prispevka v občinskih odlokih, vključno z navedbo rokov za njihovo izvedbo in odgovornih oseb – točka 2.3.2.3.a;

- pripravilo načrt aktivnosti za proučitev ustreznosti višine amortizacijskih stopenj za infrastrukturo gospodarske javne službe varstva okolja, ki so predpisane v Prilogi 1 Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, in za analizo elaboratov glede upoštevanja stopnje izkoriščenosti infrastrukture pri obračunu amortizacije z navedbo potrebnih aktivnosti, rokov za njihovo izvedbo in odgovornih oseb – točki 2.3.3.2.1.a in 2.3.3.2.2.a;
- pripravilo načrt aktivnosti za pripravo predpisa in njegovo predložitev Vladi Republike Slovenije (z navedbo potrebnih aktivnosti, rokov za izvedbo teh aktivnosti ter odgovornih oseb), ki bo določal, da se sredstva, zbrana iz uporabe gospodarske javne infrastrukture (najemnina), namensko porabijo za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v občinsko gospodarsko javno infrastrukturo varstva okolja – točka 2.3.3.3.a;
- pripravilo načrt aktivnosti za izvedbo analize učinkovitosti okoljskih dajatev zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih (z navedbo potrebnih aktivnosti, roka za njihovo izvedbo in odgovornih oseb), s katero mora ministrstvo med drugim določiti in utemeljiti:
 - osnovo za obračun okoljske dajatve;
 - znesek, ki ga namerava zbrati z okoljsko dajatvijo, ki spodbuja za okolje bolj sprejemljive načine ravnanja s komunalnimi odpadki v povezavi s predvidenim zmanjšanjem onesnaževanja – točka 2.3.4.1.2.a.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹⁸¹. Opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za okolje in prostor krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

5. PRIPOROČILA

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- operativne programe varstva okolja pripravlja za krajše časovno obdobje, kar bo omogočalo načrtovanje na podlagi aktualnega dejanskega stanja, sprotno ugotavljanje potreb in preusmeritev sredstev k prednostnim usmeritvam;
- v operativne programe varstva okolja vključi natančno opredeljene ukrepe za doseganje zastavljenih ciljev, finančne in časovne okvire, izhodiščne in načrtovane vrednosti ter kazalnike za merjenje napredka in vrednotenje uspešnosti izvedenih ukrepov;
- Vladi Republike Slovenije predlaga spremembo predpisa, ki ureja izvajanje obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, na način, da zagotovi izpolnjevanje obveznosti glede poročanja;
- naj v ustreznem zakonu predvidi rešitev za primere, ko v preteklosti ni bila v celoti izpeljana ureditev lastništva gospodarske javne infrastrukture, kot to zahteva prehodna določba 76. člena veljavnega Zakona o gospodarskih javnih službah ter hkrati predvidi roke za izvedbo te ureditve in sankcije v primeru opustitve te dolžnosti;
- v postopku priprave predloga novega Zakona o gospodarskih javnih službah ali drugega predpisa s tega področja predvidi normativno rešitev za primere, ko je bila lastninska pravica na gospodarski javni infrastrukturi v preteklosti prenesena na izvajalca gospodarske javne službe in je ta kot lastnik vpisan v zemljiško knjigo;
- v postopku priprave predloga novega Zakona o gospodarskih javnih službah ali drugega predpisa s tega področja na sistemski ravni uredi kriterije za določitev posebnega pravnega statusa gospodarske javne infrastrukture, kar zajema zlasti zahtevo po namenski rabi gospodarske javne infrastrukture za vse subjekte pod enakimi pogoji, omejuje pravniuei promet s to infrastrukturo, zagotavlja obveznost vpisa tega statusa v javne evidence in nadzor nad izvajanjem vpisov;
- pripravi predlog sprememb predpisa, ki ureja prostorsko načrtovanje, v delu, ki se nanaša na vzpostavitev nadzora pri občinah nad namenskostjo porabe sredstev iz naslova komunalnega prispevka, in ga predloži Vladi Republike Slovenije v sprejem;
- pripravi predlog sprememb predpisov, ki bodo določali nadzor in sankcioniranje v primeru neevidentiranja podatkov o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture s strani občin v Zbirni kataster gospodarske javne infrastrukture, in jih predloži Vladi Republike Slovenije v sprejem.

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. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno s povratnico;
2. Ireni Majcen, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

6. PRILOGA

Priloga 1: Podatki ministrstva (GURS) iz zbirnega katastra GJI za GJI varstva okolja na dan 31. 12. 2017

Šifra vrste	Opis infrastrukture	Št. zapisov za linijski sloj ¹⁾	Št. zapisov za točkovni sloj ²⁾	Št. zapisov za poligonski sloj ³⁾
GJI oskrbe s pitno vodo				
3101	Vodooskrbna cev	736.976	-	-
3102	Vodohran	-	1.571	795
3103	Črpališče	-	806	410
3104	Razbremenilnik in ponikovalnica	-	498	206
3105	Jašek	-	103.705	2.847
3106	Oprema	-	187.548	58
3107	Območje objekta vodooskrbnega omrežja	-	-	458
3108	Čistilne naprave za pripravo pitne vode	-	26	32
3109	Zajetje	-	1.212	363
3110	Objekt za bogatenje ali aktivno zaščito vodonosnika	-	5	20
3111	Hidrant	-	24.375	-
3112	Vodni stolp	-	-	4
3199	Drugi objekti vodovodne infrastrukture	920	16.501	471
GJI odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode				
3201	Kanalizacijski vodi	403.908	-	-
3202	Črpališče	-	888	274
3203	Razbremenilnik	-	427	295
3204	Čistilna naprava za odpadno vodo	-	190	314
3205	Izpust iz kanalizacijskega sistema	-	2.596	19

Šifra vrste	Opis infrastrukture	Št. zapisov za linijski sloj ¹⁾	Št. zapisov za točkovni sloj ²⁾	Št. zapisov za poligonski sloj ³⁾
3206	Jašek	-	318.468	225
3207	Oprema	-	10.139	42
3208	Območje objekta kanalizacijskega sistema	-	-	151
3209	Zadrževalnik	-	134	841
3210	Ponikovalnica padavinske vode	-	75	-
3299	Drugi objekti kanalizacijske infrastrukture	-	61.213	1.434
GJI ravnanja s komunalnimi odpadki				
3301	Odlagališče	-	-	54
3302	Kompostarna	-	-	13
3304	Zbiralni center	-	164	62
3305	Sortirnice	-	-	16
3306	Bioplinarne	-	2	
3307	Naprave za mehansko-biološko obdelavo odpadkov	-	-	10
3309	Območje objekta ravnanja z odpadki	-	-	19
3310	Zbiralnice ločenih frakcij	-	3.867	190
3311	Zbiralnice nevarnih frakcij	-	-	8
3399	Drugi objekti za ravnanje z odpadki	-	-	117

Opombe: ¹⁾ S točko so v zbirnem katastru GJI prikazani objekti, ki so okrogle ali kvadratne oblike in katerih premer je manjši od 2 m (na primer jašek, izpust in podobno).

²⁾ Z linijo so v zbirnem katastru GJI prikazani dolžinski objekti (na primer vodovodna cev, kanalizacijski vod in podobno).

³⁾ Poligon predstavlja ploskev oziroma območje. S poligonom so v zbirnem katastru GJI prikazani vsi objekti, ki v naravi zasedajo večjo površino in jih zato ni mogoče prikazati s točko ali linijo (na primer območje vodooskrbnega omrežja, območje kanalizacijskega sistema in podobno).

Vir: podatki ministrstva (GURS).

*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