



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



*Bedimo
nad potmi
javnega
denarja*



POS LANSTVO

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

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



Številka: 1215-12/2006-23

Ljubljana, 27. junija 2007



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

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

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

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

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

- v sprejeti Strategiji gospodarskega razvoja občine Ajdovščina od 2005 do 2015 cilji razvoja niso jasno opredeljeni in merljivi,
- ni imela celovitega pregleda nad stanjem v občinskem prostoru.

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

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

- nima opredeljenih ciljev, ki bi bili merljivi in na podlagi katerih bi bilo mogoče oceniti, ali je občina vzpostavila sistem, ki je v praksi realiziral zastavljene cilje,
- ni imela v celoti vzpostavljenega katastra komunalne infrastrukture, na podlagi katerega bi lahko določala stopnjo opremljenosti posameznih zemljišč s komunalno infrastrukturo.

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

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

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

Občina Ajdovščina v zaključnem računu proračuna občine za leto 2005 ni evidentirala vseh oprostitev plačila komunalnega prispevka, ki pomenijo dodelitev državne pomoči, kot prejemanke proračuna.

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

Računsko sodišče je od Občine Ajdovščina zaradi nepravilnosti in nesmotrnosti, ki jih je odkrilo pri poslovanju in niso bile odpravljene med revizijo, zahtevalo *odzivno poročilo*, ki ga mora občina predložiti v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila in v katerem mora izkazati ustrezne popravljalne ukrepe in predložiti dokazila, da:

- ne odmerja več komunalnega prispevka za električno in telefonsko omrežje;
- ima za investicije v lokalno komunalno infrastrukturo v letu 2007 izdelane programe opremljanja.

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

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	8
1.1 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	8
1.2 NAMEN IN CILJI REVIZIJE.....	9
1.3 METODE DELA	10
1.4 PREDSTAVITEV OBČINE.....	10
1.4.1 Splošni podatki o občini.....	10
1.4.2 Odgovorne osebe	11
1.4.3 Organiziranost občinske uprave na področju urejanja prostora in zaračunavanju stroškov graditeljev	12
1.4.4 Primerna poraba, lastni prihodki ter finančna izravnava.....	13
2. UGOTOVITVE	15
2.1 ALI JE OBČINA USPEŠNA NA PODROČJU PROSTORSKEGA RAZVOJA.....	15
2.1.1 Ali ima občina sprejeto strategijo (vizijo) razvoja občine.....	15
2.1.2 Ali ima občina sprejete ustrezne prostorske akte	17
2.1.3 Ali se občina srečuje s težavami v postopku sprejemanja prostorskih aktov.....	19
2.2 ALI JE OBČINA USPEŠNA PRI ODMERJANJU KOMUNALNEGA PRISPEVKA.....	20
2.2.1 Ali normativna ureditev predstavlja dobro podlago za odmerjanje komunalnih prispevkov	20
2.2.1.1 Zakonodaja	20
2.2.1.2 Občinski predpis	23
2.2.2 Ali ima občina sprejete programe opremljanja	23
2.2.3 Ali občina odmerja komunalni prispevek v skladu s splošnim aktom občine	24
2.2.3.1 Odmera komunalnega prispevka.....	24
2.2.3.2 Oprostitve plačila komunalnega prispevka.....	28
2.2.4 Ali občina gradnjo komunalne infrastrukture prenaša na zasebne investitorje	29
2.2.5 Ali občina prejemke od komunalnih prispevkov porablja kot namenske prejemke.....	31
2.3 ALI OBČINA INVESTITORJEM OBJEKTOV ZARAČUNAVA ŠE DRUGE STROŠKE.....	34
2.3.1 Ali ima občina v splošnem aktu opredeljene druge stroške, ki jih morajo plačati investitorji....	34

2.3.2	Ali občina obračunava tudi druge stroške, ki niso opredeljeni v splošnem aktu	35
3.	MNENJE	37
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	40
5.	PRIPOROČILA	41

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Revizijo smotrnosti poslovanja Občine Ajdovščina, Cesta 5. maja 6a, Ajdovščina (v nadaljevanju: občina) v letu 2005 na področju prispevkov, taks, priključnin in drugih stroškov investitorjev pri graditvi objektov (v nadaljevanju: stroški investitorjev pri graditvi objektov), ki so predpisani z akti občine in akti izvajalcev javnih služb, smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2006¹. Sklep o izvedbi revizije² je bil izdan 27. 1. 2006.

1.1 Predstavitev področja revizije

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

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

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

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

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

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

² Št. 1215-12/2006-2.

³ Uradni list RS, št. 100/05-UPB-1.

⁴ Uradni list RS, št. 110/02, 8/03.

V skladu z določili četrtega dela ZUreP-1 (135. do 146. člen) občina zagotavlja gradnjo komunalne infrastrukture. Gradnjo komunalne infrastrukture, ki s prostorskim aktom ni namenjena javni rabi, in gradnjo priključkov na objekte in omrežja komunalne infrastrukture, zagotavlja investitor oziroma lastnik objekta, ki ga priključuje. Komunalna infrastruktura se financira iz proračuna občine, iz sredstev fizičnih in pravnih oseb, ki sklenejo pogodbo o opremljanju, in iz drugih virov. Zavezanec plača občini del stroškov opremljanja zemljišč z lokalno komunalno infrastrukturo v obliki komunalnega prispevka. Zakon o graditvi objektov⁵ (v nadaljevanju: ZGO-1) določa, da mora investitor pred izdajo gradbenega dovoljenja predložiti dokazilo, da so dajatve in prispevki, določeni z zakonom, plačani oziroma da so na drug zakonit način izpolnjene takšne njegove obveznosti.

1.2 Namen in cilji revizije

Glavno vprašanje, na katerega smo želeli odgovoriti v reviziji, je bilo, ali je občina pri zaračunavanju stroškov investitorjem pri graditvi objektov poslovala smotrno. Pri tem smo se omejili na proučevanje uspešnosti⁶, to je na ugotavljanje, ali je občina na tem področju dosegla svoje cilje. Zato smo iskali odgovore na naslednja podvprašanja:

- Ali ima občina vizijo prostorskega razvoja občine in ali je zagotovila vse pogoje, da bi lahko uspešno izvajala zemljiško politiko⁷?
- Ali so stroški investitorjev in njihov obseg strokovno utemeljeni? Ali je občina uspešna pri zaračunavanju stroškov investitorjem in porabi zbranih sredstev?
- Ali so drugi stroški zakonsko utemeljeni, potrjeni (sprejeti na ustreznih organih) in ali je njihova poraba spremljana in namenska?

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

Revizijski postopek smo vodili v skladu s smernicami in navodili računskega sodišča za revidiranje ter s standardi revidiranja, ki jih uporablja računsko sodišče v skladu z Napotilom za izvajanje revizij⁸. Pri slednjem smo še posebej upoštevali opredelitve iz standarda št. 41 Evropskih smernic za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI⁹, ki usmerja potek revidiranja izvajanja nalog.

⁵ Uradni list RS, št. 102/2004-UPB-1.

⁶ Uspešnost je eden od treh sestavnih delov smotrnosti, ki poleg uspešnosti (stopnja, do katere so bili doseženi cilji, ter razmerjem med predvidenimi in dejanskimi učinki dejavnosti) vsebuje še učinkovitost (razmerje med učinki, torej proizvodi, storitvami in med vloženimi viri, ki so bili zanje porabljeni) in gospodarnost (minimiziranje stroškov virov, porabljenih za neko dejavnost za doseganje dane kakovosti).

⁷ Pojem zemljiška politika pomeni urejanje razmer na področju upravljanja in gospodarjenja z zemljišči in odločanje o potrebnih ukrepih, njen del pa je tudi določanje instrumentov za njeno izvajanje, in to tako za potrebe izvajanja politike urejanja prostora kot tudi določanje pravil in pogojev za delovanje subjektov na trgu zemljišč. Je intervencija države bodisi na področje izvajanja prostorske politike (kot je to urbanistično ali regionalno načrtovanje) bodisi na področje urejanja razmer na zemljiškem trgu. Za aktivno zemljiško politiko je značilno, da je javni sektor (država in lokalne skupnosti) pomemben oziroma najmočnejši lastnik zemljišč (Povzeto po: Ržek Jurij: Geodezija in zemljiška politika – analiza, cilji in instrumenti zemljiške politike po IHFP, Geodetski vestnik 47/2003 – 3).

⁸ Uradni list RS, št. 41/01.

⁹ Revizor št. 7-8, 1999, Slovenski inštitut za revizijo.

1.3 Metode dela

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela:

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

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

1.4 Predstavitev občine

1.4.1 Splošni podatki o občini

Slika 1: Geografska lega Občine Ajdovščina v Republiki Sloveniji

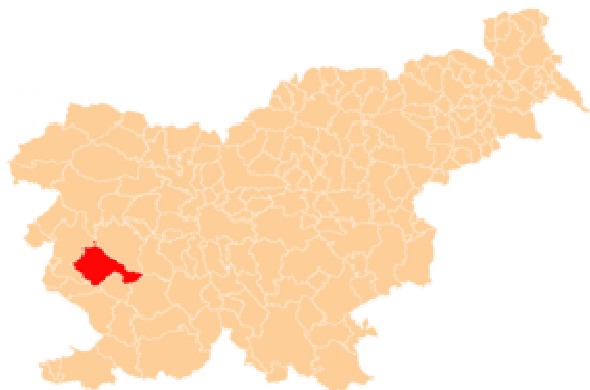


Tabela 1: Splošni podatki o občini

Število prebivalcev ¹⁰	18.234
Ustanovitev	1994
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Površina občine	245 kvadratnih kilometrov
Gostota poselitve	74 prebivalcev na kvadratni kilometer

¹⁰ Statistične informacije, št. 115/2006 (stanje na dan 31. 12. 2005).

Občina ima 26 krajevnih skupnosti, in sicer Ajdovščina, Batuje, Brije, Budanje, Cesta, Col, Črniče, Dobravlje, Dolga poljana, Gaberje, Gojače, Kamnje – Potoče, Otlica – Kovk, Lokavec, Planina, Podkraj, Predmeja, Selo, Skrilje, Stomaž, Šmarje, Ustje, Velike žablje, Vipavski križ, Vrtovin, Žapuže. Krajevne skupnosti so pravne osebe javnega prava.

V 8. členu Statuta Občine Ajdovščina¹¹ (v nadaljevanju: Statut) ima občina določeno, da v okviru izvirne pristojnosti omogoča pogoje za gospodarsko, prostorsko in ekološko usklajen razvoj občine. Med drugim je določeno tudi, da občina:

- sprejema odloke in druge občinske akte, s katerimi določa občinske javne službe varstva okolja, druge gospodarske in ostale javne službe, način njihovega izvajanja ter upravljanja z objekti za izvajanje dejavnosti,
- določa komunalni red in organizira komunalni nadzor,
- sprejema načrt razvoja občine, prostorske načrte in prostorske akte ter predpise s področja urejanja prostora,
- gradi in vzdržuje vodovodno, energetska in druga infrastrukturna omrežja ter objekte in naprave za lokalne javne službe,
- gradi in vzdržuje lokalne ceste in javne poti.

Občina ima Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Ajdovščina¹² (v nadaljevanju: Odlok o GJS), v katerem ima med drugim določeno, da se kot lokalne javne službe opravljajo tudi dejavnosti oskrbe s pitno vodo iz javnega vodovoda, odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda ter oskrba s plinom iz lokalnega omrežja. Dejavnosti oskrbe s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda ter urejanje ulic in trgov se v skladu z 7. členom Odloka o GJS opravljajo v javnem podjetju, dejavnost oskrbe s plinom pa se zagotavlja z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava.

Izvajalec obvezne gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo ter odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode je Komunalno stanovanjska družba, d. o. o., Ajdovščina (v nadaljevanju: KSD Ajdovščina). KSD Ajdovščina je v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah¹³ (v nadaljevanju: ZGD) organizirana kot družba z omejeno odgovornostjo. Pri izvedbi revizije smotrnosti poslovanja občine na področju stroškov investitorjev pri graditvi objektov je bilo ugotovljeno, da obstaja dvom o ustreznosti podelitve izvajanja gospodarske javne službe in s tem tudi ustreznost izvajanja javnih pooblastil v KSD Ajdovščina, kar pa ni predmet te revizije.

Izvajanje javne službe oskrbe s plinom opravlja koncesionar, Adriaplin, d. o. o., Ljubljana.

1.4.2 Odgovorne osebe

V revidiranem obdobju in med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba Marjan Poljšak, župan občine.

¹¹ Uradno glasilo, št. 7/99, Uradni list RS, št. 2/02,41/05, 92/05.

¹² Uradno glasilo, št. 5/96, 19/97.

¹³ Uradni list RS, št. 15/05-UPB1.

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

Odlok o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave Občine Ajdovščina¹⁴ (v nadaljevanju: Odlok o organizaciji) je določal, da se dejavnost gospodarjenja s stavbnimi zemljišči, ki je obvezna gospodarska javna služba, opravlja v režijskem obratu, ki se oblikuje kot notranja organizacijska enota v okviru Oddelka za okolje in prostor. Občinski svet je 12. 7. 2005 sprejel spremembo Odloka o organizaciji¹⁵, s katerim je določeno, da gospodarjenje s stavbnimi zemljišči ni več obvezna gospodarska javna služba. Občina v Odloku o GJS ni določila, da je gospodarjenje s stavbnimi zemljišči obvezna gospodarska javna služba in tudi ni določila načina izvajanja teh nalog v eni izmed oblik, ki jih določa 6. člen ZGJS.

Ugotavljamo, da je občina do sprejetja sprememb Odloka o organizaciji v letu 2005 naloge gospodarjenja s stavbnimi zemljišči opravljala neposredno po določenih ZUreP-1, ni pa uskladila svojih splošnih pravnih aktov z določbami ZUreP-1. Občino opozarjamo, da mora biti ažurna pri uskladitvi občinskih aktov ob spremembah zakonodaje.

Po določenih Odloka o organizaciji se naloge, vezane na urejanje prostora, gradnjo komunalne infrastrukture in odmerjanje komunalnih prispevkov, izvajajo v okviru Oddelka za investicije, gospodarstvo in gospodarske javne službe ter Oddelka za okolje in prostor.

V Oddelku za investicije, gospodarstvo in gospodarske javne službe se med drugim opravljajo naloge:

- vodenja in finančnega spremljanja investicij ter zagotavljanja gospodarnosti investicij,
- izvajanja nadzora nad investicijami, kjer so uporabljena občinska sredstva, ter
- razvoja, načrtovanja, pospeševanja in strokovnega nadzora ter financiranja javnih služb.

V Oddelku za okolje in prostor se med drugim opravljajo naloge s področja prostorskih, planskih in izvedbenih aktov občine, vodenja prostorsko informacijskega sistema ter prostorskega načrtovanja občinskih investicij.

V letu 2005 je imela občina sistemiziranih in zasedenih 26 delovnih mest. Kadrovska sestava zaposlenih na področjih dela, ki so predmet revizije, je razvidna iz tabele 2.

Tabela 2: Kadrovska sestava na področjih dela

Področje dela	Število zaposlenih na področjih dela	Stopnja izobrazbe		
		V.	VI.	VII.
Urejanje prostora	3	1	0	2
Gospodarjenje s komunalno infrastrukturo	5	1	0	4
Obračun in odmerjanje komunalnega prispevka	3 ¹⁶	1	0	2

Vir: podatki občine.

¹⁴ Uradni list RS, št. 21/01, 69/05.

¹⁵ Odlok o spremembi Odloka o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave Občine Ajdovščina (Uradni list RS, št. 69/05).

¹⁶ Postopek odmere komunalnega prispevka vodi po pooblastilu tajnika občinske uprave št. 123-4/2003 javna uslužbenka, o postopku odloča tajnik občinske uprave, sam izračun višine komunalnega prispevka pa opravi drug javni uslužbenec.

Ocenjujemo, da občina na področju urejanja prostora nima zagotovljenih osnovnih kadrovskih pogojev, da bi uspešno opravljala naloge, ki so v skladu z ZLS in ZUreP-1 v pristojnosti občin, saj bi za uspešno izvajanje nalog potrebovala najmanj tri visokošolsko izobražene strokovnjake¹⁷.

1.4.4 Primerna poraba, lastni prihodki ter finančna izravnava

Na podlagi 20. člena Zakona o financiranju občin¹⁸ (v nadaljevanju: ZFO) se sredstva, s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog, štejejo za primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih zadev javnega pomena (v nadaljevanju: primerna poraba). Če občina z lastnimi prihodki, ki se všttevajo v primerno porabo (v nadaljevanju: lastni prihodki), ne dosega izračunanega zneska primerne porabe, se ji sredstva zagotovijo iz državnega proračuna v obliki finančne izravnave. V 25. členu ZFO so določeni prihodki, ki se ne všttevajo v izračun primerne porabe, mednje spadajo tudi komunalni prispevki. Znesek pobranih komunalnih prispevkov predstavlja tako dodaten vir za financiranje gradnje komunalne infrastrukture, ki je zakonsko opredeljena naloga občine, saj ostane občini ne glede na izračunano primerno porabo.

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

v tisoč tolarjih

Prihodki oz. prispevki	Občina Ajdovščina	Vse občine
Prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov	2.894.964	341.472.619
Komunalni prispevki ¹⁹	49.485	12.982.297
Primerna poraba	1.894.110	205.777.277 ²⁰
Ocenjeni lastni prihodki	1.372.109	175.424.869
Finančna izravnava	522.001	46.414.790

Vir: Odlok o zaključnem računu občine Ajdovščina za leto 2005²¹, Ministrstvo za finance: Ponovni izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2005.

Iz navedenih podatkov za leto 2005 izhaja, da občina z lastnimi prihodki ne zagotavlja dovolj sredstev za izvajanje zakonsko predpisanih nalog. Delež finančne izravnave obsega 27,6 odstotka zneska primerne porabe oziroma 18,0 odstotkov celotnih realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov. Lastni

¹⁷ V skladu s priporočilom Ministrstva za okolje, prostor in energijo (Dopis Ministrstva za okolje, prostor in energijo vsem občinam v Republiki Sloveniji, številka 350-01-1/2004 z dne 05. 01. 2004) bi za uspešno izvajanje minimalnega obsega del s področja urejanja prostora, kot jih določa ZUreP-1, občina glede na število prebivalcev potrebovala najmanj tri visokošolsko izobražene strokovnjake.

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

¹⁹ Konto št. 7141050.

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

²¹ Uradni list RS, 57/06.

prihodki, ki se ne všttevajo v primerno porabo, znašajo 1.000.854 tisoč tolarjev in predstavljajo 34,6 odstotka celotnih realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov. Delež komunalnih prispevkov v prihodkih, ki se ne všttevajo v primerno porabo, znaša 4,9 odstotka.

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

2. UGOTOVITVE

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

2.1 Ali je občina uspešna na področju prostorskega razvoja

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

2.1.1 Ali ima občina sprejeto strategijo (vizijo) razvoja občine

Temeljni prostorski akt, s katerim je občina določila smeri razvoja občine v planiranem obdobju občine, veljaven v letu 2005, je Dolgoročni in družbeni plan Občine Ajdovščina²² (v nadaljevanju: prostorske sestavine), sprejet na podlagi Zakona o urejanju prostora²³ (v nadaljevanju: ZUreP). Dolgoročni plan občine v prostorskih sestavinah določa zasnovano namenske rabe prostora ter usmeritve glede načina urejanja posameznih območij s prostorskimi izvedbenimi akti. V smernicah za dolgoročni plan so določeni dolgoročni družbeni cilji za razvoj občine s temeljnimi pogoji za doseganje teh ciljev. Strokovne podlage za pripravo dolgoročnih planskih usmeritev za urejanje prostora na ureditvenih območjih podrobneje analizirajo tudi možnosti in pogoje za komunalno opremljanje naselij.

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

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

²² Uradno glasilo občin Ajdovščina, Nova Gorica in Tolmin, št. 2/87, 1/89, 1/90, 4/92, 11/93, Uradno glasilo občin Ajdovščina, Bovec, Brda, Mestna občina Nova Gorica, Tolmin in Vipava, št. 11/96 in Uradni list RS, št. 62/94, 87/99, 17/03, 96/04.

²³ Uradni list SRS, št. 18/84, 15/89.

planom Slovenije. ZUreP-1 določa, da občine pričnejo s pripravo strategije prostorskega razvoja občine po uveljavitvi strategije prostorskega razvoja Slovenije, pripravo prostorskega reda občine pa po uveljavitvi prostorskega reda Slovenije in ju morajo sprejeti najkasneje v treh letih po sprejemu strategije prostorskega razvoja Slovenije. Strategija prostorskega razvoja Slovenije²⁴ je pričela veljati 20. 7. 2004. Uredba o prostorskem redu Slovenije²⁵ je pričela veljati 13. 11. 2004.

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

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

Občina je lahko pričela z novimi postopki za spremembe in dopolnitve prostorskih sestavin občine do uveljavitve Strategije prostorskega razvoja Slovenije (20. 7. 2004). Po tem datumu lahko občina namensko rabo zemljišč spreminja le tako, da sprejme strategijo prostorskega razvoja občine in prostorski red občine. Postopek sprejemanja prostorskih aktov, ki ga predpisujeta ZUreP-1 in Zakon o varstvu okolja²⁶ (v nadaljevanju: ZVO-1), je dolgotrajen proces. Ob upoštevanju minimalnih zakonskih rokov posameznih faz v postopku sprejemanja prostorskih aktov, bi postopek sprejemanja trajal vsaj 16 mesecev. To pomeni, da občina v letu 2005 še ni mogla imeti sprejete strategije prostorskega razvoja občine in prostorskega reda občine, na podlagi katerih bi lahko v skladu z ZUreP-1 načrtovala uspešen razvoj dejavnosti v prostoru in gospodarno rabo prostora ter spreminjala namensko rabo zemljišč.

Občinski svet je 23. 9. 2004 sprejel Strategijo gospodarskega razvoja občine Ajdovščina od 2005 do 2015²⁷ (v nadaljevanju: Strategija gospodarskega razvoja), ki opredeljuje dejavnike razvoja, dolgoročne cilje, razvojne scenarije ter osnovne usmeritve delovanja občine na posameznih področjih, upoštevajoč socialne, prostorske, okoljske, sektorske in druge potenciale, omejitve in pogoje. Strategija gospodarskega razvoja poleg analize stanja, usmeritev in prioritet opredeljuje tudi nabor projektov po posameznih področjih. Pomanjkljivost Strategije gospodarskega razvoja je, da opredeljeni cilji niso merljivi. Ocenjujemo, da ima občina delno izpolnjen temeljni pogoj za uspešno delovanje, saj ima sprejeto Strategijo gospodarskega razvoja. Pomanjkljivost sprejete strategije je, da nima postavljenih merljivih ciljev, kar pomeni, da ni mogoče spremljanje izvrševanja strategije, prav tako pa ni mogoče oceniti uspešnosti občine pri realizaciji zastavljenih ciljev.

²⁴ Uradni list RS, št. 76/04.

²⁵ Uradni list RS, št. 122/04.

²⁶ Uradni list RS, št. 41/04.

²⁷ Sklep št. 302-03/03-04.

Občina je v letu 2006 pričela s postopki priprave Strategije prostorskega razvoja Občine Ajdovščina²⁸ in Prostorskega reda občine Ajdovščina²⁹.

2.1.2 Ali ima občina sprejete ustrezne prostorske akte

Gradnja objektov je mogoča le na zemljiščih, ki so v prostorskih aktih občine opredeljena kot zemljišča, namenjena gradnji. V skladu z Zakonom o urejanju naselij in drugih posegov v prostor³⁰ (v nadaljevanju: ZUN) so lokalne skupnosti sprejemale prostorsko ureditvene pogoje (v nadaljevanju: PUP) in prostorsko izvedbene načrte (v nadaljevanju: PIN) kot podlago za izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja (v nadaljevanju: PGD).

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

ZUN je ločeval naslednje oblike PIN:

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

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

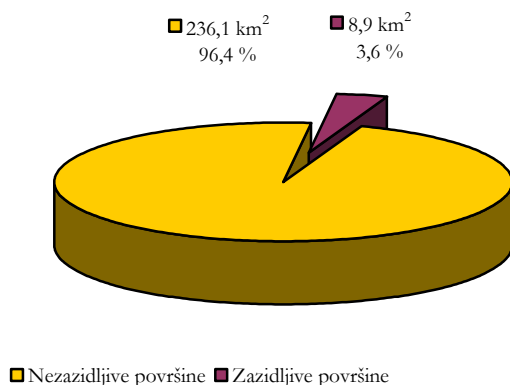
Delež zazidljivih površin na območju Občine Ajdovščina je prikazan na sliki 2.

²⁸ Sklep o začetku postopka izdelave Strategije prostorskega razvoja Občine Ajdovščina, Uradni list RS, št. 69/05.

²⁹ Sklep o začetku postopka izdelave Prostorskega reda Občine Ajdovščina, Uradni list RS, št. 26/06.

³⁰ Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85, 29/86 in Uradni list RS, št. 26/90, 3/91, 18/93, 47/93, 71/93, 44/97.

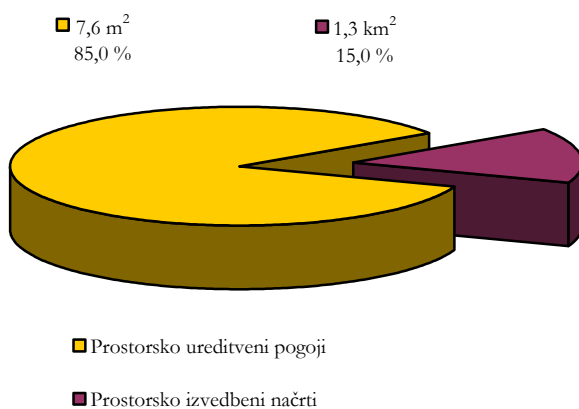
Slika 2: Delež zazidljivih površin na območju Občine Ajdovščina



Vir: podatki občine.

Po podatkih občine, ki so razvidni iz prostorskih planskih in izvedbenih aktov, obsegajo zazidljive površine 8,9 kvadratnega kilometra oziroma 3,6 odstotka površine občine. Večji del zemljišč, namenjenih za gradnjo, je urejen s PUP (85 odstotkov), medtem ko manjši del zemljišč (15 odstotkov) urejajo PIN.

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



Vir: podatki občine.

Občina je v letu 2005 pričela vzpostavljati evidenco nezazidanih stavbnih zemljišč na območju celotne občine za območja stanovanj, mešana območja in območja proizvodnih dejavnosti. Po podatkih občine obsegajo nezazidana stavbna zemljišča 3,4 kvadratnega kilometra oziroma 1,4 odstotka površine občine.

Ugotavljamo, da občina v letu 2005 ni imela celovitega pregleda nad stanjem v občinskem prostoru, saj ni imela vzpostavljene evidence, iz katere bi bilo razvidno, kakšen je delež zemljišč, namenjen gradnji, stanje

pozidanosti teh zemljišč in obstoj prostorsko izvedbenih aktov za ta zemljišča, kar je pogoj za uspešno načrtovanje prostorskega razvoja občine. Ocenjujemo, da občina ni mogla izvajati ukrepov aktivne zemljiške politike in določati smeri prostorskega razvoja.

Med izvajanjem revizije je bil sprejet Zakon o prostorskem načrtovanju (v nadaljevanju: ZPNačrt)³¹, ki povsem na novo definira prostorske akte, postopek sprejemanja prostorskih aktov ter urejanje prostora s prostorskimi akti, zato ocenjujemo, da obstaja dodatno tveganje, da občina ne bo mogla upoštevati vse spremembe zakonodaje na področju prostorskega razvoja občine³².

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

Postopek sprejemanja prostorskih aktov v letu 2005 opredeljuje ZUreP-1, ko je za posamezen prostorski akt potrebno izvesti tudi celovito presojo vplivov na okolje, pa se uporabljajo tudi določbe ZVO-1 in Zakona o ohranjanju narave³³. Določene so posamezne faze postopka sprejema posamezne vrste prostorskega akta. Postopek sprejema se prične s pripravo programa priprave prostorskega akta, ki ga po izvedeni prostorski konferenci in pisnem mnenju MOP o potrebnosti izvedbe celovite presoje vplivov na okolje (v nadaljevanju CPVO) sprejme župan. Nato je potrebno pridobiti smernice za načrtovanje od pristojnih nosilcev urejanja prostora, določenih v programu priprave prostorskega akta, ter pridobiti strokovne rešitve. Po pridobitvi strokovnih rešitev se skliče prostorska konferenca ter nato opravi javna razgrnitev in obravnava prostorskega akta. Na osnutek prostorskega akta podajo svoje mnenje nosilci urejanja prostora. Izdelani prostorski akt potrdi občinski svet po postopku, določenem s poslovníkom o delu občinskega sveta.

V postopku priprave prostorskega akta sodeluje tudi veliko število posameznikov in organizacij, saj gre za usklajevanje različnih, pogosto nasprotujočih si interesov. Zaradi tega bi morala imeti občina sprejeto jasno strategijo razvoja občine in sprejete prostorske akte, ki bi bili v skladu s sprejeto strategijo. Na ta način bi občina lahko ugodila zahtevam investitorjev, katerih dejavnost je v skladu s sprejeto strategijo razvoja občine, saj investitorji navadno poiščejo občine, ki so v najkrajšem možnem času sposobne zadovoljiti njihove potrebe po prostoru. Občina ima delno izpolnjen temeljni pogoj za uspešno delovanje, saj ima sprejeto Strategijo gospodarskega razvoja (povezava s točko 2.1.1). Ker postavljeni cilji v Strategiji gospodarskega razvoja niso merljivi, ocenjujemo, da obstaja tveganje, da je občina v letu 2005 neuspešno izrabljala prostor, saj ni mogla spremljati izvrševanje strategije.

Pridobili smo tudi mnenje občine v zvezi s težavami, s katerimi se srečuje občina v postopku sprejemanja prostorskega akta. Občina pri izdelavi planskih prostorskih aktov od nosilcev urejanja prostora ni pridobila ustreznih strokovnih podlag v grafični ali digitalni obliki za prometno in komunalno infrastrukturo. Občina vse investitorje in projektante pri izdaji lokacijskih informacij opozarja, da so dolžni upoštevati tudi projektne pogoje tistih soglasodajalcev oziroma upravljalcev komunalnih naprav, ki se jih naknadno ugotovi na terenu ob izdelavi geodetskega načrta ali izvedbi, ter jih vključuje v postopek

³¹ Uradni list RS, št. 33/07.

³² Računsko sodišče je o ugotovljenih pomanjkljivostih v obstoječi zakonodaji in težavah, s katerimi se srečujejo občine na področju urejanja prostora in odmerjanja komunalnega prispevka, opozorilo Ministrstvo za okolje in prostor, ki je med izvajanjem revizije pripravljalo osnutek novega Zakona o prostorskem načrtovanju in osnutek novega Zakona o graditvi objektov, da bi v novi zakonodaji ugotovljene pomanjkljivosti odpravilo.

³³ Uradni list RS, št. 96/04 – UPB-2.

oziroma pridobitev njihovega soglasja. Problem se pojavlja tudi pri izdelavi programov opremljanja, saj se v fazi pridobivanja prostorske dokumentacije celotni stroški komunalnega opremljanja ne ovrednotijo dovolj natančno, kar je posledica pomanjkljivih strokovnih podlag.

V postopku priprave prostorskega akta se občina srečuje tudi z nosilci urejanja prostora, ki zaračunavajo izdajo smernice za načrtovanje in mnenja k pripravljenemu prostorskemu aktu (povezava s točko 2.3.2). Nosilci urejanja prostora, pristojni za gradnjo prenosnega in distribucijskega omrežja električne energije (Elektro Primorska, d. d., Nova Gorica) in telefonskega omrežja (Telekom, d. d., Ljubljana), v izdanih smernicah pogojujejo gradnjo omrežja, ki ni v pristojnosti občine. Občina se pri opremljanju obrtnih con, kjer imata Elektro Primorska, d. d., Nova Gorica in Telekom, d. d., Ljubljana večji interes, šele dogovarja o morebitnem skupnem sodelovanju in investiranju.

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

2.2 Ali je občina uspešna pri odmerjanju komunalnega prispevka

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

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

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

2.2.1 Ali normativna ureditev predstavlja dobro podlago za odmerjanje komunalnih prispevkov

2.2.1.1 Zakonodaja

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

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

Občina je v letu 2005 uredila odmero komunalnega prispevka z Odlokom o komunalnem prispevku v Občini Ajdovščina³⁴ (v nadaljevanju: Odlok o komunalnem prispevku), ki ga je sprejela na podlagi ZSZ, Navodila za izračun komunalnega prispevka³⁵ in Statuta. Občina v letu 2005 na področju komunalnih prispevkov še ni pričela z izvajanjem določb ZUreP-1. ZUreP-1 in na njegovi podlagi sprejeta Uredba o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo³⁶ (v nadaljevanju: Uredba o vsebini) ter Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka³⁷ (v nadaljevanju: Pravilnik o merilih) namreč določajo, da se komunalni prispevek na območjih, kjer ni programov opremljanja (povezava s točko 2.2.2) oziroma programi opremljanja še niso usklajeni z Uredbo o vsebini, odmerja po dotlej veljavnih predpisih. Občine so dolžne razveljaviti oziroma uskladiti s Pravilnikom o merilih splošne akte, ki določajo podrobnejša merila za odmero komunalnega prispevka na podlagi 42. člena ZSZ in Navodila za izračun komunalnega prispevka, v delu, ki se nanašajo na območja, za katera je občina sprejela programe opremljanja v skladu z Uredbo o vsebini.

ZUreP-1 in Pravilnik o merilih različno določata rok, do katerega se še lahko uporabljajo stari predpisi za odmerjanje komunalnega prispevka. ZUreP-1 določa, da po preteku dveh let od sprejema Uredbe o vsebini predstavlja osnovo za odmero komunalnega prispevka program opremljanja, pripravljen v skladu s tem predpisom, kar pomeni, da se stari predpisi lahko uporabljajo najdlje do 18. 10. 2006³⁸. Pravilnik o merilih pa določa, da se komunalni prispevek na območjih, kjer ni programov opremljanja oziroma programi opremljanja še niso usklajeni z Uredbo o vsebini, odmerja po dotlej veljavnih predpisih, vendar najdlje do 20. 7. 2007.

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

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

³⁴ Uradni list RS, št. 11/00, 109/01, 79/03, 139/04, 24/05.

³⁵ Uradni list RS, št. 4/99.

³⁶ Uradni list RS, št. 117/04, 74/05.

³⁷ Uradni list RS, št. 117/04, 75/05.

³⁸ Uredba o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo je bila sprejeta 18. 10. 2004.

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

Kljub temu, da občine praviloma v letu 2005 še niso pričele z izvajanjem določb ZUreP-1, podajamo ureditev odmere in izračuna komunalnega prispevka po ZUreP-1 in na njegovi podlagi sprejetih aktih.

Komunalni prispevek za obstoječo komunalno infrastrukturo odmeri pristojni organ občinske uprave z odločbo na zahtevo zavezanca oziroma po uradni dolžnosti³⁹.

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

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

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

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

ZPNačrt na novo ureja odmero komunalnih prispevkov. Menimo, da tako pogosto spreminjanje pravnih podlag vpliva na uspešnost uvajanja sistema v prakso, saj ugotavljamo, da je bil, še preden je zaživel sistem, uveden na podlagi ZSZ, z ZUreP-1 uveden nov sistem, zakonske podlage za ureditev komunalnih prispevkov pa so se ponovno spremenile. Občinam to povzroča dodatne stroške zaradi angažiranja

³⁹ Na podlagi 4. člena Pravilnika o merilih, se za obstoječo komunalno infrastrukturo komunalni prispevek odmeri:

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

strokovnjakov in pripravljajna podlag za odločanje na občinskem svetu, kot tudi zaradi finančno in časovno izredno zamudnega postopka spreminjanja lastnih aktov.

2.2.1.2 Občinski predpis

Občina je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek na podlagi Odloka o komunalnem prispevku, ki ga je Občinski svet občine sprejel v letu 2000, in sicer na podlagi 40., 42. in 45. člena ZSZ ter Navodila za izračun komunalnega prispevka.

V 2. členu Odloka o komunalnem prispevku je določeno, da se pri izračunu stroškov komunalnega opremljanja na kvadratni meter stavbnega zemljišča upošteva faktorje iz Pravilnika o enotni metodologiji za izračun prometne vrednosti stanovanjskih hiš in stanovanj ter drugih nepremičnin⁴⁰ (v nadaljevanju: Pravilnik o enotni metodologiji). Ta pravilnik je kot podlago za odmero komunalnega prispevka uporabljal Navodilo za podrobnejši izračun sorazmernega dela stroškov priprave in opremljanja stavbnega zemljišča s komunalnimi in drugimi objekti in napravami sekundarnega omrežja⁴¹, ki je bilo razveljavljeno z Navodilom za izračun komunalnega prispevka sprejetem v letu 1999. Ugotavljamo, da občina v Odloku o komunalnem prispevku uporablja določbe Pravilnika o enotni metodologiji, ki pa ga ZSZ in na njegovi podlagi sprejeti podzakonski akti ne določajo kot podlago za določitev načina odmere komunalnega prispevka.

Podlaga za pripravo Odloka o komunalnem prispevku sta bila Odlok o povprečni gradbeni ceni in povprečnih stroških komunalnega urejanja stavbnih zemljišč⁴² (v nadaljevanju: Odlok o povprečni gradbeni ceni) ter Sklep Občinskega Sveta Občine Ajdovščina⁴³, ki ju je sprejel Občinski svet občine 1995 na podlagi ZSZ iz leta 1984 in Pravilnika o enotni metodologiji. Občina je prvič sprejela obvezo plačevanja komunalnega prispevka v letu 1995, zato je bila takrat na področju odmerjanja komunalnega prispevka opravljena predhodna analiza. V letu 2000, ko je občina sprejela Odlok o komunalnem prispevku, ponovne analize stanja in preveritve ustreznosti odmerjanja komunalnega prispevka ni opravila, čeprav se je zakonodaja spremenila. Menimo, da predhodna analiza iz leta 1995 ni predstavljala ustrezne podlage za pripravo in sprejem Odloka o komunalnem prispevku, kar potrjuje tudi pogosto spreminjanje Odloka o komunalnem prispevku⁴⁴. Prav tako ugotavljamo, da občina nima opredeljenih ciljev, ki bi bili merljivi in na podlagi katerih bi bilo mogoče oceniti, ali je občina vzpostavila sistem, ki omogoča realizacijo zastavljenih ciljev.

2.2.2 Ali ima občina sprejete programe opremljanja

ZUreP-1 določa, da se zemljišča opremljajo s komunalno infrastrukturo na podlagi programa opremljanja, ki se pripravi na podlagi prostorskega reda občine oziroma OLN. Program opremljanja je podlaga za odmero komunalnega prispevka. Do sprejema prostorskega reda občine, vendar najkasneje do 20. 7. 2007,

⁴⁰ Uradni list RS, št. 8/87.

⁴¹ Uradni list SRS, št. 22/90.

⁴² Uradno glasilo, št. 1/96.

⁴³ Št. 385/01-13/95.

⁴⁴ Odlok o komunalnem prispevku je bil sprejet leta 2000, spremenjen oziroma dopolnjen pa leta 2001, 2003, 2004 in dvakrat leta 2005.

sprejemajo občine programe opremljanja po predpisih o urejanju prostora smiselno z določbami Uredbe o vsebini in na podlagi veljavnih prostorskih aktov.

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

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

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

Občina je v letu 2005 gradila in rekonstruirala komunalno infrastrukturo, ne da bi imela sprejete programe opremljanja, ki predstavljajo podlago za opremljanje zemljišč s komunalno infrastrukturo, s čimer je kršila določila ZSZ in ZUreP-1. Ocenjujemo, da zaradi nesprejetih programov opremljanja občina ne more uspešno načrtovati in izvajati investicij v komunalno infrastrukturo, saj se v programih opremljanja določi tako potrebna komunalna infrastruktura kot tudi njena vrednost.

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

2.2.3.1 Odmera komunalnega prispevka

V 2. členu Odloka o komunalnem prispevku so kot zavezanci za plačilo komunalnega prispevka na območjih urejanja stavbnih zemljišč s prostorsko izvedbenimi načrti določeni investitorji, ki nameravajo na podlagi investicijskega programa:

- zgraditi nov objekt, prizidati ali nadzidati obstoječi objekt ali spremeniti njegovo namembnost,
- graditi izven območja urejanja in se priključujejo na javno infrastrukturo.

Do sprejetja investicijskega programa se obračuna komunalni prispevek na način, kot velja za območja, ki so izven območja prostorsko izvedbenih načrtov.

Osnova za izračun komunalnega prispevka izven območja urejanja stavbnega zemljišča s prostorsko izvedbenimi načrti so:

- povprečni stroški komunalnega opremljanja stavbnega zemljišča s komunalnimi objekti in napravami v Občini Ajdovščina v preteklem letu,

- neto površina stavbe pod točko 5.1.5 slovenskega standarda SIST ISO 9836 oziroma ena četrtnina površine objekta, ki ni stavba,
- dejansko stanje komunalne opremljenosti in razvrstitve stavbnih zemljišč v občini,
- lokacija gradnje.

Povprečne stroške komunalnega opremljanja stavbnega zemljišča določa občinski svet z Odlokom o določitvi povprečne gradbene cene koristne stanovanjske površine in povprečnih stroških komunalnega opremljanja stavbnih zemljišč, pri čemer se pri izračunu komunalnega prispevka graditelju upošteva 45 odstotkov teh stroškov.

Občinski svet je 25. 11. 1999 na podlagi Pravilnika o enotni metodologiji sprejel Odlok o povprečni gradbeni ceni. Povprečna višina stroškov komunalnega opremljanja na dan 31. 12. 1998 je bila določena na podlagi primerjave višine povprečnih stroškov komunalnega urejanja stavbnih zemljišč v sosednjih občinah⁴⁵ in se je kot revalorizirana uporabljala v letu 2005.

Ugotavljamo, da je občina v letu 2005 (in tudi v letih pred tem) določala višino stroškov komunalnega urejanja zemljišč z vsakoletnim revaloriziranjem zneska, za katerega ni bilo mogoče ugotoviti načina izračuna. Občina pri izračunu ni upoštevala določil 8. člena Navodila za izračun komunalnega prispevka, na podlagi katerega se izračuna povprečna višina stroškov komunalne opreme kot povprečje stroškov opremljanja na kvadratni meter vseh stavbnih parcel v občini v predhodnem letu, in tudi ne določil drugega odstavka 2. člena Odloka o komunalnem prispevku, ki določa, da so osnova za izračun komunalnega prispevka izven območja urejanja stavbnega zemljišča s prostorsko izvedbenimi akti med drugim tudi povprečni stroški komunalnega opremljanja stavbnega zemljišča s komunalnimi objekti in napravami v občini v preteklem letu. Slednjo osnovo je določil občinski svet občine z Odlokom o določitvi povprečne gradbene cene.

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

Občina v letu 2005 še ni imela v celoti vzpostavljenega katastra komunalne infrastrukture. Imela je delno izdelan kataster za vodovod in kanalizacijo ter plinsko distribucijsko omrežje, ni pa imela izdelanega katastra za elektroenergetske in telefonske vode. Občina ima 40-odstotno izdelan kataster komunalne infrastrukture. Novogradnje se vnašajo v kataster sproti, problemi pa nastanejo pri vnašanju podatkov o zgrajeni komunalni infrastrukturi v preteklih letih.

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da kataster komunalne infrastrukture vzpostavlja na državni ravni Geodetska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: GURS). GURS posreduje občinam podatke iz katastrov komunalne infrastrukture brezplačno. Po dokončni vzpostavitvi državnega katastra komunalne infrastrukture bo občina imela pravico do brezplačne pridobitve podatkov o poteku vseh komunalnih vodov, kar je za občino najracionalnejši način pridobivanja podatkov.

⁴⁵ Pojasnilo številka 060-1/06 z dne 26. 10. 2006.

Občina je v letu 2005 na podlagi 2. člena Odloka o komunalnem prispevku pri izračunu stroškov komunalnega opremljanja na kvadratni meter stavbnega zemljišča upoštevala faktorje iz Pravilnika o enotni metodologiji, na podlagi katerih se v povprečju stroškov komunalnega opremljanja za kvadratni meter upošteva opremljenost s komunalnimi objekti, med katerimi sta navedena tudi električno in telefonsko omrežje. Na podlagi 42. člena ZSZ se komunalni prispevek določi glede na višino vseh stroškov opremljanja stavbnega zemljišča z javno infrastrukturo. V prvem odstavku 3. člena ZSZ je določeno, da so javna infrastruktura objekti in omrežja, ki so neposredno namenjeni izvajanju gospodarskih javnih služb na področju komunalnega in vodnega gospodarstva, varstva okolja, energetike, prometa in zvez ter drugi objekti, če je tako določeno z zakonom. Z uveljavitvijo Zakona o telekomunikacijah⁴⁶ (v nadaljevanju: ZTel-1) se izvajanje javnih telekomunikacijskih storitev ne opravlja več kot gospodarska javna služba. Zaradi tega telekomunikacijsko omrežje ne predstavlja javne infrastrukture. Energetski zakon⁴⁷ (v nadaljevanju EZ) v 20. členu določa dejavnost systemskega operaterja prenosnega omrežja, dejavnost systemskega operaterja distribucijskega omrežja in dobavo električne energije tarifnim odjemalcem kot obvezne republiške gospodarske javne službe. Vlada Republike Slovenije je s Sklepom o določitvi upravljalcev distribucijskih omrežij električne energije v Republiki Sloveniji⁴⁸ določila izvajalce gospodarske javne službe upravljanja distribucijskega omrežja električne energije. Na podlagi Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe dejavnost systemskega operaterja distribucijskega omrežja električne energije in gospodarske javne službe dobava električne energije tarifnim odjemalcem⁴⁹ je izvajalec gospodarske javne službe systemskega operaterja distribucijskega omrežja dolžan med drugim zagotavljati tudi vzdrževanje in razvoj omrežja, ki se financira iz omrežnine, ki jo plačujejo uporabniki omrežja. Uredba o splošnih pogojih za dobavo in odjem električne energije⁵⁰ v 22. členu določa tudi, da mora uporabnik izvajalcu prenosa oziroma izvajalcu distribucije plačati ceno priključka, ki poleg neposrednih stroškov v zvezi s priključevanjem, ki jih nosi ta izvajalec, obsega tudi povprečne stroške priključevanja na omrežje. Na ta način je Vlada Republike Slovenije določila način zagotavljanja sredstev za opremljanje zemljišč z električnim omrežjem.

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

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da je občina v večini primerov tudi investitor gradnje električnega in telefonskega omrežja, saj izvajalca javne službe nista pripravljena izvajati investicij na območjih, ki jih občina komunalno opremlja. Občina financira gradnjo električnega in telefonskega omrežja in jo kasneje brezplačno prenese v last in upravljanje izvajalcem javne službe. Zaradi

⁴⁶ Uradni list RS, št. 30/01.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 26/05-UPB1.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 54/00.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 117/04.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 117/02.

tega občina meni, da je upravičena v komunalnem prispevku obračunati tudi prispevek za električno in telefonsko omrežje. V obdobju pred letom 1995 je bila investitor gradnje električnega in telefonskega omrežja občina.

Ugotavljamo, da morajo občine same financirati gradnjo javne infrastrukture državnega pomena, ker v zakonodaji ni določenih mehanizmov, ki bi izvajalce republiških javnih služb zavezali k sočasnemu opremljanju določenega območja z javno infrastrukturo državnega pomena.

Občina je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek na podlagi predloženega PGD, iz katerega je podrobno razvidna stopnja komunalne opremljenosti parcel z objekti in napravami individualne in kolektivne rabe in ki vsebuje vse pogoje in soglasja upravljalcev komunalnih naprav. Ker občina nima v celoti vzpostavljenega katastra komunalne infrastrukture in odmerja komunalni prispevek zgolj na podlagi dostavljenega PGD, menimo da obstaja tveganje glede pravilne odmere komunalnega prispevka.

Občina v letu 2005 ni imela sprejetih programov opremljanja v skladu z Uredbo o vsebini (povezava s točko 2.2.2), zato za odmero komunalnega prispevka po uradni dolžnosti ni imela ustreznih podlage. Občina je v letu 2005 v skladu z določili ZSZ in Odloka o komunalnem prispevku, odmerjala komunalni prispevek le investitorjem, ki so vložili vlogo za odmero komunalnega prispevka.

Občina ima letne evidence o plačanih komunalnih prispevkih po investitorjih in vlogah od leta 2001, iz katerih je razvidno, za katero komunalno infrastrukturo je posameznik že poravnal komunalni prispevek. Občina ima od leta 1997 v skladu z zakonodajo, ki ureja upravno poslovanje, za vsako vlogo odprto upravno zadevo (spis), iz katere je mogoče pridobiti podatke o višini že odmerjenega komunalnega prispevka. To ocenjujemo kot primerno podlago pri pripravi programov opremljanja za gradnjo nove komunalne infrastrukture oziroma rekonstrukcijo obstoječe, ker omogoča občini obremenitev lastnikov objektov na določenem območju opremljanja glede na še neplačani delež oziroma v skladu s stroški opremljanja zemljišč.

Občina je višino komunalnega prispevka določala glede na stopnjo obstoječe opremljenosti zemljišča s komunalno infrastrukturo, zato so investitorji, ki so gradili na komunalno bolj opremljenem območju plačevali višji komunalni prispevek, investitorji na komunalno manj opremljenih območjih pa nižjega. Občina po 20. 7. 2005 zaradi nesprejetih programov opremljanja ni imela podlage za odmero komunalnega prispevka investitorjem, ki so že plačali komunalni prispevek za obstoječo komunalno infrastrukturo in pridobili gradbeno dovoljenje, za komunalno infrastrukturo, ki jo je gradila po 20. 7. 2005. To pomeni, da občina ni zagotovila pogojev, da bi lahko realizirala vse prihodke, ki so bili zakonsko omogočeni. Poleg tega je občina investitorjem, ki jim je že odmerila komunalni prispevek, zagotovila dodatno brezplačno komunalno infrastrukturo. Občina je po 20. 7. 2005 investitorje, ki so gradili na območjih, ki so bila bolj opremljena s komunalno infrastrukturo, obremenila z višjim komunalnim prispevkom kot tiste investitorje, ki so do 20. 7. 2005 že plačali komunalni prispevek in jim je po tem datumu zagotovila novo dodatno komunalno infrastrukturo, za katero pa jim ni odmerila komunalnega prispevka. Navedeno ravnanje obravnavamo kot neenakopravno obravnavanje investitorjev.

V letu 2005 je bilo izdanih 87 odločb o odmeri komunalnega prispevka, od tega je bilo 53 investitorjem izdana odločba o plačilu komunalnega prispevka, 28 investitorjem pa odločba, da niso zavezanci za plačilo komunalnega prispevka, ker niso povečali neto koristne površine in priključne moči. Šestim investitorjem je bil obračunan komunalni prispevek, vendar so bili oproščeni plačila v skladu z določbami Odloka o komunalnem prispevku in v skladu s potrjeno shemo državnih pomoči. Zaradi velikega števila

investitorjev, ki niso zavezanci za plačilo komunalnega prispevka, in glede na ugotovitve iz prejšnjega odstavka, ocenjujemo, da občina ni ravnala gospodarno, saj ni realizirala vseh zakonsko dopuščenih prihodkov od komunalnega prispevka (povezava s točko 2.2.2).

V letu 2005 sta se na izdano odločbo o odmeri komunalnega prispevka pritožila dva investitorja. Glede na število izdanih odločb v letu 2005 menimo, da je delež investitorjev, ki so se na odmero pritožili, zanemarljiv.

2.2.3.2 Oprostitev plačila komunalnega prispevka

Odlok o komunalnem prispevku določa oprostitev in olajšave plačila komunalnega prispevka:

- za objekte, katerih investitor je Občina Ajdovščina,
- če investitor rekonstruira oziroma prenavlja obstoječi objekt, zgrajen pred letom 1967, ali na mestu obstoječega objekta gradi nadomestno gradnjo enake namembnosti, če prenovo ali nadomestno gradnjo izvaja v okviru iste koristne površine obstoječega objekta ali povečane za eno tretjino; ta oprostitev velja samo za individualno družinsko stanovanjsko gradnjo,
- če je objekt oddaljen več kot 100 metrov od mesta priključitve za vsak posamezni priključek individualne ali kolektivne rabe.

Odlok o komunalnem prispevku v 12. a členu določa, da se v letu 2005 oprosti plačila komunalnega prispevka male in srednje velike družbe, ki bodo investirale v gradnjo poslovnih objektov na območju celotne občine. Navedena oprostitev ne velja za področje kmetijstva, ribištva in transporta ter za investicije v gradnjo poslovnih objektov za storitvene dejavnosti na področju trgovine.

Oprostitev plačila komunalnega prispevka se izvaja na podlagi 12.a člena Odloka o komunalnem prispevku za dodelitev državnih pomoči zasebnim podjetjem na podlagi Zakona o spremljanju državnih pomoči⁵¹. Občina oprošča plačilo komunalnega prispevka na podlagi priglašene sheme državne pomoči 'Spodbujanje neposrednih investicij v izgradnjo poslovnih con v Občini Ajdovščina'⁵². Občina podjetniku obračuna komunalni prispevek, hkrati pa, v skladu s potrjeno shemo državne pomoči, ga oprosti plačila komunalnega prispevka, kar se šteje kot odobrena državna pomoč. Oprostitev plačila komunalnega prispevka oziroma državnih pomoči se dodeljuje po načelu 'de minimis'.

Občina je v letu 2005 na podlagi 12.a člena Odloka o komunalnem prispevku tega zavezancem obračunala in jih zato oprostila plačila komunalnega prispevka v znesku 10.887 tisoč tolarjev. V svojih poslovnih knjigah občina ni izkazala prihodkov od komunalnega prispevka in tudi ne odhodkov subvencij v skladu s potrjeno shemo državnih pomoči, kar je v nasprotju z 12. členom Zakona o računovodstvu⁵³, ki določa, da se morajo vrednosti poslovnih dogodkov knjižiti v polnem znesku brez medsebojnega poračunavanja, in petega odstavka 2. člena Zakona o javnih financah⁵⁴ (v nadaljevanju: ZJF), ki določa, da se vsi prejemki in izdatki izkazujejo v polnem znesku, brez medsebojnega poračunavanja.

⁵¹ Uradni list RS št. 37/04.

⁵² Št. priglasitve M001-5879914-2004 z dne 27. 12. 2004.

⁵³ Uradni list RS, št. 23/99, 30/02.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da je uvedla oprostitev plačila komunalnega prispevka na podlagi 12 a. člena Odloka o komunalnem prispevku zaradi pospeševanja gospodarskega razvoja v občini, odpiranja novih delovnih mest, pospeševanja možnosti samozaposlitve in zaradi usmerjanja investitorjev v obrtne cone, kjer bo občina investirala oziroma soinvestirala gradnjo komunalne infrastrukture.

Ukrep občine

Občina je predložila temeljnico, iz katere je razvidno, da se pri oprostitvah komunalnega prispevka v proračunu za leto 2006 ustrezno evidentirajo prihodki od komunalnega prispevka in tudi odhodki subvencij.

V 8. členu Odloka o komunalnem prispevku je določeno, da se ob obračunu komunalnega prispevka odštejejo vsa minula vlaganja investitorja v gradnjo objektov in naprav na območju predvidene gradnje, ki obsegajo:

- prejšnja namenska plačila in
- vrednost ovrednotenega dela na podlagi samoprivevka ali enkratnega prispevka, po valorizirani vrednosti glede na čas plačila za posamezno komunalno napravo.

Način valorizacije plačil, ki jih investitorji dokazujejo s plačanimi računi, v Odloku o komunalnem prispevku ni opredeljen, kar ocenjujemo kot pomanjkljivost.

Ukrep občine

Občinski svet je 21. 12. 2006 sprejel Odlok o spremembi Odloka o komunalnem prispevku v Občini Ajdovščina, ki določa način ugotavljanja sedanje vrednosti preteklih vlaganj, ter opredeljuje, kaj se zgodi, če je vrednost preteklih vlaganj višja od odmerjenega komunalnega prispevka.

Občina investitorjem pri odmeri komunalnega prispevka priznava pretekla vlaganja v gradnjo komunalne infrastrukture.

Osnutke odločb, v katerih je odločeno, da zavezanec zaradi določb Odloka o komunalnem prispevku ni zavezanec za plačilo komunalnega prispevka, je pripravljaj javni uslužbenec, ki za to ni bil usposobljen in ni imel pooblastila za vodenje posameznih dejanj v postopku v skladu s 30. členom ZUP-UPB-1.

Pojasnilo občine

Občina bo javnega uslužbenca, ki je doslej sodeloval v postopku izdaje odločb, napotila na usposabljanje in opravljanje izpita za vodenje upravnega postopka.

2.2.4 Ali občina gradnjo komunalne infrastrukture prenaša na zasebne investitorje

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

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

- sklenitev urbanistične pogodbe ni predvidena v OLN, vendar je dopustna; občina in investitor načrtovane prostorske ureditve se za to odločita svobodno ter

- sklenitev pogodbe je predvidena v OLN, vendar k temu ni zakonsko zavezana; občina v odloku o OLN odloči, ali bo zahtevala obvezno sklenitev urbanistične pogodbe z investitorjem načrtovane prostorske ureditve ali pa sklenitve urbanistične pogodbe ne predvidi.

Z urbanistično pogodbo se lahko določi, da mora investitor vse ali del v OLN določenih gradenj izvesti v določenem roku po njegovi uveljavitvi, ali da mora zgraditi v OLN določene objekte, ki so v javno korist, oziroma da mora v določenem roku zagotoviti opremljenost zemljišča s komunalno infrastrukturo na območju OLN v skladu s programom opremljanja. Kadar se z urbanistično pogodbo določi, da mora investitor načrtovane prostorske ureditve zgraditi objekte, ki so v javno korist, ali opremiti območje s komunalno infrastrukturo, lahko investitor ta dela odda izvajalcu po predpisih o javnih naročilih. Če urbanistična pogodba zajema finančne obremenitve investitorja, ki bi jih sicer morala prevzeti občina, se obremenitve lahko odštejejo investitorju od predpisanih dajatev občini, kar se določi s to pogodbo. Obvezna vsebina urbanistične pogodbe je določena s Pravilnikom o vsebini, obliki in načinu priprave državnih in občinskih lokacijskih načrtov ter vrstah njihovih strokovnih podlag⁵⁵.

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

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

Vsebina obeh vrst pogodb je po mnenju računskega sodišča v zakonodaji premalo definirana in preveč prepuščena skleniteljem pogodbe, kar posebej velja za pogodbo o oddaji gradnje objektov in omrežij komunalne infrastrukture, ki je v ZUreP-1 popolnoma nedefinirana. Potrebna bi bila enotna ureditev tako glede zahteve, da zasebni investitorji pri gradnji javne komunalne infrastrukture izvedejo postopek javnega naročanja, kot tudi pogojev prenosa zgrajene infrastrukture na občino⁵⁶, nadzora nad kvaliteto gradnje infrastrukture ter vrednotenja komunalne infrastrukture. Ocenjujemo, da obstaja tveganje, da sklenjene pogodbe ne bodo zavarovale vseh interesov občine in privatnih investitorjev. Tveganje pri uveljavljanju nove ureditve predstavlja tudi pozna uveljavitev podzakonskih predpisov, saj je bila vsebina urbanistične pogodbe določena šele s Pravilnikom o vsebini, obliki in načinu priprave državnih in občinskih lokacijskih načrtov ter vrstah njihovih strokovnih podlag⁵⁷, ki je pričel veljati 6. 8. 2004, podrobnejša določila v zvezi z odmero komunalnega prispevka in priznanjem lastnih vlaganj pa šele z uveljavitvijo Pravilnika o merilih. S sprejemom ZPNačrt je navedeno področje podrobneje urejeno.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 86/04.

⁵⁶ Določiti bi bilo potrebno pogoje, ki jih mora investitor izpolniti, da se komunalna infrastruktura prenese v last občine in s tem da možnost priključevanja tudi ostalim investitorjem na območju urejanja na komunalno infrastrukturo.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 84/04.

Občina v letu 2005 ni sklepala urbanističnih pogodb in pogodb o sofinanciranju v javno komunalno infrastrukturo.

Pojasnila občine

Občina je pojasnila, da so se v preteklosti pojavljali vložki posameznih investitorjev v komunalno infrastrukturo, ki je bila kasneje predana občini, pri tem pa je bil za vrednost prenesene komunalne infrastrukture zmanjšan odmerjeni komunalni prispevek. V zadnjem obdobju ni večjega interesa po skupinski organizirani gradnji, dodatni strošek gradnje komunalne infrastrukture pa pomeni zelo velik strošek potencialnega investitorja za komunalno opremljeno zemljišče in s tem manjši interes za javno zasebno partnerstvo oziroma sklepanje urbanističnih pogodb.

2.2.5 Ali občina prejemke od komunalnih prispevkov porablja kot namenske prejemke

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

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

Postavka	Znesek oz. delež	Rebalans proračuna	Veljavni proračun	Realizirani proračun
Prihodki	Znesek v tisoč tolarjih	2.759.219	2.788.334	2.894.964
Prihodki od komunalnih prispevkov	Znesek v tisoč tolarjih	85.000	60.000	49.485
	Delež v odstotkih	3,1	2,2	1,7
Prispevki občanov za vodovod Gora	Znesek v tisoč tolarjih	205	205	205

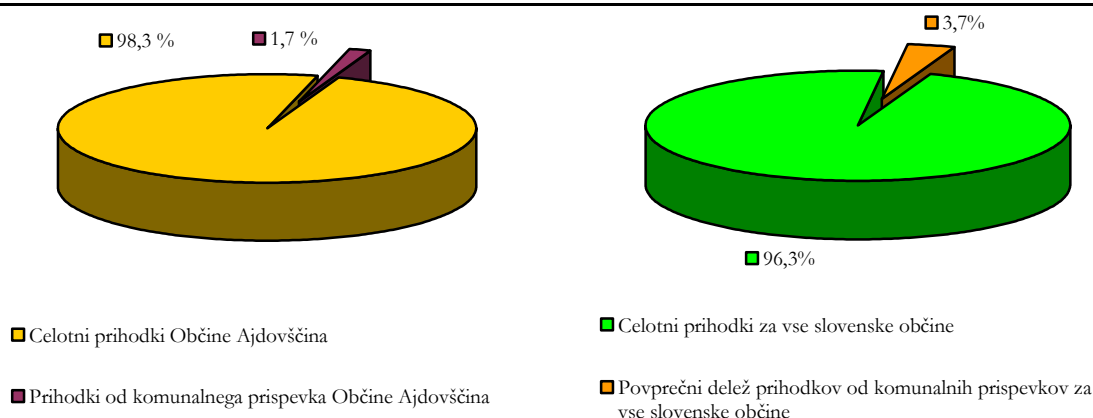
Viri: Odlok o proračunu Občine Ajdovščina za leto 2005⁵⁸, Odlok o spremembah Odloka o proračunu Občine Ajdovščina za leto 2005⁵⁹, Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Ajdovščina za leto 2005.

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

⁵⁸ Uradni list RS, št. 139/04.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 72/05, 98/05.

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



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

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

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

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

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

prihodkov⁶⁰ (v nadaljevanju: pravilnik iz leta 2004). Občina v odloku o proračunu za leto 2005 prihodkov od komunalnih prispevkov ni opredelila kot namenskih prejemkov, je pa v 12. členu Odloka o komunalnem prispevku določila, da so zbrana sredstva komunalnega prispevka namenska sredstva ter se namenjujejo za komunalno urejanje stavbnih zemljišč. Občina v letu 2005 prihodkov od komunalnega prispevka ni vodila v proračunskem skladu ali kot namenske prejemke in izdatke v skladu s predpisi o javnih financah.

Ukrep občine

Med izvajanjem revizije je občina začela spremljati vplačila komunalnega prispevka na predpisanem vplačilnem računu. Občina je v osnutku Odloka o proračunu Občine Ajdovščina za leto 2007 prejemke od komunalnega prispevka opredelila kot namenske prihodke.

Občina je v letu 2005 evidentirala terjatve do zavezancev za plačilo komunalnega prispevka. Evidentirala je terjatve na podlagi izdanih odločb o obračunu komunalnega prispevka. Stanje odprtih terjatev do zavezancev za plačilo komunalnega prispevka na dan 31. 12. 2005 je znašalo 4.413 tisoč tolarjev.

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

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

Namen porabe sredstev iz komunalnih prispevkov za leto 2005 je s sklepom⁶¹ določil župan. Ker občina ne vodi evidence o namenski porabi sredstev iz komunalnega prispevka (niti v svojih poslovnih knjigah in tudi ne v posebnem delu proračuna), ni mogoče ugotoviti, kako so bila sredstva iz komunalnega prispevka porabljenjena. Iz pojasnila občine izhaja, da je v letu 2005 občina realizirala in porabila 49.485 tisoč tolarjev sredstev iz komunalnih prispevkov. Sredstva je porabila za gradnjo primarnih in sekundarnih kolektorjev kanalizacije za navezavo na čistilno napravo za vasi Budanje, Dolga Poljana, Ustje, Lokavec in za kanalizacijo s čistilno napravo na Colu. Iz podatkov v knjigovodstvu je bilo mogoče potrditi, da so bila vlaganja v te objekta večja od realizacije komunalnega prispevka. Čeprav iz podatkov v knjigovodstvu in tudi iz poročila o izvrševanju proračuna (kjer se spremlja poraba po namenih) ni mogoče potrditi deleža komunalnih prispevkov v realiziranih investicijah, ocenjujemo, da ne obstaja tveganje za nenamensko porabo prihodkov od komunalnega prispevka. Občini priporočamo, da v svojih poslovnih knjigah in pri izvrševanju proračuna zagotovi spremljanje porabe namenskih prihodkov.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 141/04, 106/05, 120/05.

⁶¹ Št. 401-11/2004 z dne 16. 12. 2004.

V skladu s 16. členom ZJF in 24. člena Uredbe o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna⁶² mora finančni načrt neposrednega uporabnika vsebovati tudi obrazložitev, v kateri morajo biti med drugim predstavljeni cilji, strategije in programi na posameznem področju. Ker občina v odloku o proračunu ni opredelila ciljev na področju opremljanja stavbnih zemljišč in tudi ni opredelila vrste in višine razpoložljivih sredstev za opremljanje stavbnih zemljišč, ni mogoče preveriti, ali je občina sredstva od komunalnega prispevka uspešno porabila.

Pri preverjanju podlage, na kateri občina načrtuje prihodke od komunalnega prispevka za naslednje leto, smo ugotovili, da so prihodki načrtovani na podlagi povprečja obračunanih komunalnih prispevkov iz preteklih let in na podlagi izdanih lokacijskih informacij za večje investicije v letu 2005. Ker občina nima sprejetega programa opremljanja stavbnih zemljišč (povezava s točko 2.2.2), ocenjujemo, da ne more uspešno načrtovati prihodkov od komunalnih prispevkov, saj nima izdelane vizije, katera območja bo opremljala s komunalno infrastrukturo, kakšen je strošek gradnje komunalne infrastrukture in kakšen bo delež stroškov gradnje investitorjev.

Občina ne izvaja notranje revizije svojega poslovanja, kar pomeni, da ne opravlja nadzora nad pravilnostjo in uspešnostjo poslovanja občine. Proračunski uporabniki, katerih letni proračun presega 500.000 tisoč tolarjev, so vsako leto dolžni na podlagi Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ⁶³ zagotoviti notranjo revizijo svojega poslovanja. Temeljni cilj notranje revizije je, da s sistematičnim in discipliniranim pristopom za vrednotenje in izboljšanje učinkovitosti obvladovanja tveganj, kontrol in postopkov vodenju pomaga občini pri doseganju njenih ciljev. Ker občina ni organizirala notranje revizije svojega poslovanja, nima funkcionalnega sredstva, s katerim bi vodstvo iz neodvisnega vira dobilo zagotovilo, da je obvladovanje tveganj na še spremenljivi ravni.

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

2.3 Ali občina investitorjem objektov zaračunava še druge stroške

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

Na podlagi določb ZUreP-1, ZGJS in ZVO-1 občina poleg komunalnih prispevkov ne more zaračunavati graditeljem objektov drugih stroškov, povezanih z gradnjo komunalne infrastrukture in priključevanjem na komunalno infrastrukturo. Ta možnost tudi ni bila dana z Zakonom o varstvu okolja⁶⁴ (v nadaljevanju: ZVO).

Občina je v 6. členu Odloka o odvajanju in čiščenju odpadnih in padavinskih voda⁶⁵ (v nadaljevanju: Odlok o odvajanju), ki ga je med drugim sprejela na podlagi 26. člena ZVO in 7. člena ZGJS, določila, da mora bodoči uporabnik za priključitev na javno kanalizacijo izpolniti vlogo in pridobiti soglasje ter dovoljenje upravljalca. V letu 2005 vlog za priključitev na javno kanalizacijo ni bilo.

⁶² Uradni list RS, št. 45/02.

⁶³ Uradni list RS, št. 72/02.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 32/93, 1/96.

⁶⁵ Uradni list RS, št. 38/01.

Občina je v 9. členu Odloka o oskrbi s pitno vodo⁶⁶, ki ga je med drugim sprejela na podlagi 26. člena ZVO in 7. člena ZGJS, določila, da mora uporabnik za priključitev na javni vodovod pridobiti soglasje in dovoljenje upravljalca. KSD Ajdovščina zaračuna uporabnikom dovoljenje za priključitev na javni vodovod v skladu z internim cenikom. Občina v Odloku o oskrbi s pitno vodo ni omogočila pravice zaračunavanja dovoljenj za priključitev na javni vodovod. Poslovanje KSD Ajdovščina na področju zaračunavanja dovoljenj za priključitev na javni vodovod je predmet posebne revizije.

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

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

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

Stroški za izdajo smernic za načrtovanje oziroma mnenj temeljijo na določilih ZUP-UPB1.

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

Občina je v 10. členu Odloka o GJS določila, da opravlja strokovno tehnične in razvojne naloge na področju javnih služb, ki se nanašajo na investicijsko načrtovanje in gospodarjenje z objekti in napravami, potrebnimi za izvajanje javnih služb javno podjetje.

⁶⁶ Uradno glasilo Občine Ajdovščina št. 4/94, 19/97, Uradni list RS, št. 17/01.

Občina je z Odlokom o oskrbi s pitno vodo in Odlokom o odvajanju za upravljalca objektov in naprav, ki služijo oskrbi z vodo iz javnega vodovoda, ter objektov in naprav, ki služijo odvajanju in čiščenju odpadne vode v Občini Ajdovščina, pooblastila javno podjetje KSD Ajdovščina. Občina je v 28. členu Odloka o oskrbi s pitno vodo in 4. členu Odloka o odvajanju pooblastila KSD Ajdovščina za določanje pogojev in dajanje soglasij k prostorsko izvedbenim aktom. Občina v navedenih odlokih ni določila, ali KSD Ajdovščina za izdajo projektnih pogojev lahko investitorjem zaračunava materialne stroške, katere materialne stroške lahko zaračuna in kako se določi višina materialnih stroškov. KSD Ajdovščina je v letu 2005 zaračunavala stroške projektnih pogojev.

Med izvajanjem revizije nismo ugotovili, da bi občina obračunavala druge stroške investitorjem objektov, ki niso opredeljeni v splošnih aktih občine.

3. MNENJE

Revidirali smo smotrnost poslovanja na področju prispevkov, taks, priključnin in drugih stroškov investitorjev pri graditvi objektov v Občini Ajdovščina. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje in presojo dokumentacije in zakonodaje, ki ureja obravnavano področje⁶⁷.

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

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

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

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

- ZUreP-1 ne definira natančno postopka sprejemanja prostorskega akta (kako se usklajujejo različne smernice posameznih nosilcev urejanja prostora, kakšne stroške lahko zaračunavajo nosilci urejanja prostora za izdajanje smernic, mnenj in soglasij),
- so predpisani roki, ki določajo veljavnost starih predpisov za odmerjanje komunalnega prispevka v ZUreP-1 in na njegovi podlagi sprejetih podzakonskih aktov, različno določeni,
- so imeli akti, sprejeti v skladu z ZSZ, ki so predstavljali podlago za odmerjanje komunalnih prispevkov v prvi polovici leta 2005 številne pomanjkljivosti, med katerimi je bistvena ta, da se postopek odmere prične z vlogo investitorja; to pomeni, da občina ni mogla pobirati vseh komunalnih prispevkov, ki so bili zakonsko predvideni,

⁶⁷ Kadar je v izreku mnenja računskega sodišča nepravilnost izražena v denarni enoti tolar, je hkrati prikazan še preračun v denarno enoto evro. Preračun je opravljen na podlagi Zakona o uvedbi eura (Uradni list RS, št. 114/06), po tečaju zamenjave 1 evro je 239,640 tolarja.

- ZUreP-1 in na njegovi podlagi sprejeti podzakonski akti ne rešujejo problematike zalaganja sredstev občine, za tiste lastnike zemljišč na določenih območjih opremljanja, ki se ne odločijo za graditev objekta,
- ZUreP-1 ni dovolj natančno določil vsebine in pogojev sklepanja urbanistične pogodbe in pogodbe o oddaji gradnje objektov in omrežij komunalne infrastrukture,
- dopušča različne razlage, ali so prihodki od komunalnega prispevka namenski, tudi če niso navedeni kot namenski v občinskem odloku o proračunu.

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

Temeljni pogoj za uspešno urejanje prostora je, da ima občina postavljene cilje razvoja občine, ki so jasno določeni in merljivi ter časovno opredeljeni. Občina Ajdovščina je imela v letu 2005 novo izdelano Strategijo gospodarskega razvoja občine Ajdovščina od 2005 do 2015. Pomanjkljivost sprejete strategije je, da postavljeni cilji niso merljivi, kar pomeni, da ni mogoče spremljanje izvrševanja strategije, prav tako pa ni mogoče oceniti uspešnosti občine pri realizaciji zastavljenih ciljev. Ocenjujemo, da ima Občina Ajdovščina delno izpolnjen temeljni pogoj za uspešno delovanje in zadovoljevanje potreb svojih občanov – točka 2.1.1.

Ugotavljamo, da Občina Ajdovščina v letu 2005 ni imela celovitega pregleda nad stanjem v občinskem prostoru, kar je pogoj za uspešnost občine na področju prostorskega razvoja. Ocenjujemo, da Občina Ajdovščina ni mogla izvajati ukrepov aktivne zemljiške politike in določati smeri prostorskega razvoja – točka 2.1.2. Občina Ajdovščina je v letu 2005 začela vzpostavljati potrebne evidence, ki ji bodo omogočale celovit pregled nad stanjem v prostoru.

Občina Ajdovščina je v letu 2005 odmerjala in pobirala komunalni prispevek na podlagi Odloka o komunalnem prispevku. Občina Ajdovščina v postopku priprave in sprejema odloka ni imela izdelane strokovne študije, ki bi vsebovala analizo stanja v občini, obrazložitev predlaganih določb in možne variantne izračune. Občina Ajdovščina nima opredeljenih ciljev, ki bi bili merljivi in na podlagi katerih bi bilo mogoče oceniti, ali je vzpostavila sistem, ki je v praksi realiziral zastavljene cilje – točka 2.2.1.2.

Občina v Odloku o komunalnem prispevku ni opredelila, kako se ugotavlja sedanja vrednost preteklih vlaganj, ter kaj se zgodi, če je vrednost preteklih vlaganj višja od odmerjenega komunalnega prispevka – točka 2.2.3.2.

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

- ni imela v celoti vzpostavljenega katastra komunalne infrastrukture – točka 2.2.3.1,
- je zaradi nesprejetih programov opremljanja določala višino komunalnega prispevka glede na stopnjo opremljenosti zemljišča s komunalno infrastrukturo in s tem neenakopravno obravnavala posamezne investitorje – točka 2.2.3.1,
- je izdajala pomanjkljive odločbe o odmeri komunalnega prispevka – točka 2.2.3.1,
- je v postopku odmere komunalnega prispevka uporabljala zakonske podlage, ki niso več v veljavi – točka 2.2.1.2,

- je v postopku odmere komunalnega prispevka sodeloval javni uslužbenec, ki za to ni imel ustreznih pooblastil – točka 2.2.3.2.

Ugotavljamo, da Občina Ajdovščina ni imela osnove za odmerjanje komunalnega prispevka za električno in telefonsko omrežje, saj ne gre za lokalno komunalno infrastrukturo oziroma obvezno lokalno gospodarsko javno službo. S tem je Občina Ajdovščina investitorje obremenila z dodatnimi stroški, do katerih ni upravičena – točka 2.2.3.1. Ugotavljamo, da morajo občine same financirati gradnjo javne infrastrukture državnega pomena, ker v zakonodaji ni določenih mehanizmov, ki bi izvajalce republiških javnih služb zavezali k sočasnemu opremljanju določenega območja z javno infrastrukturo državnega pomena.

Občina Ajdovščina je v letu 2005 na podlagi 12.a člena Odloka o komunalnem prispevku tega zavezancem obračunala in jih zato oprostila plačila komunalnega prispevka v znesku 10.887 tisoč tolarjev (45.431 evrov). Oprostitev pomenijo dodelitev državne pomoči zasebnim podjetjem in so uveljavljene v skladu s potrjeno shemo državnih pomoči. Občina Ajdovščina ni izkazala prejemkov od komunalnega prispevka ter na drugi strani odhodkov subvencij, kar je v nasprotju z 12. členom Zakona o računovodstvu⁶⁸, ki določa, da se morajo vrednosti poslovnih dogodkov knjižiti v polnem znesku brez medsebojnega poračunavanja in petega odstavka 2. člena ZJF, ki določa, da se vsi prejemki in izdatki izkazujejo v polnem znesku, brez medsebojnega poračunavanja – točka 2.2.3.2.

Občina v letu 2005 ni imela sprejetih programov opremljanja, na podlagi katerih bi odmerjala komunalni prispevek. Ocenjujemo, da občina zato pri pobiranju javnofinančnih prihodkov ni bila uspešna, saj ni realizirala vseh zakonsko dopuščenih prihodkov za opravljanje lokalnih zadev javnega pomena – točka 2.2.2.

Ugotavljamo, da področje izvajanja ukrepov aktivne zemljiške politike v Občini Ajdovščina v letu 2005 ni bilo ustrezno obravnavano, k čemur je prispevala tudi nezadostna kadrovska zasedenost na tem področju.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 23/99, 30/02.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

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

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

Občina Ajdovščina mora v odzivnem poročilu izkazati, da

- ne odmerja več komunalnega prispevka za električno in telefonsko omrežje;
- ima za investicije v lokalno komunalno infrastrukturo v letu 2007 izdelane programe opremljanja.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁶⁹. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

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

5. PRIPOROČILA

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

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

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

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

- zagotovi ustrezne kadrovske pogoje na področju gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;
- vzpostavi kataster komunalne infrastrukture;
- sprejme ustrezne prostorske akte;
- vzpostavi ustrezne evidence, iz katerih bo razvidno, kakšen je delež zemljišč, namenjen gradnji, stanje pozidanosti teh zemljišč in urejenost teh zemljišč s prostorsko izvedbenimi akti;
- prične pripravljati finančni načrt in programe dela, ki bodo ciljno usmerjeni in bodo opredeljevali konkretne pričakovane rezultate v skladu s sprejeto strategijo občine;
- zagotovi spremljanje porabe namenskih prihodkov v svojih poslovnih knjigah in pri izvrševanju proračuna.

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

Občini Ajdovščina priporočamo, da pri pripravi novega akta za odmero komunalnega prispevka, upošteva ugotovljene nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti iz tega revizijskega poročila in na ta način zagotovi ustrezno podlago za uspešno odmerjanje komunalnega prispevka.

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

Pravni pouk

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

Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Ajdovščina, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.



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

Enota Maribor / Maribor Office

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