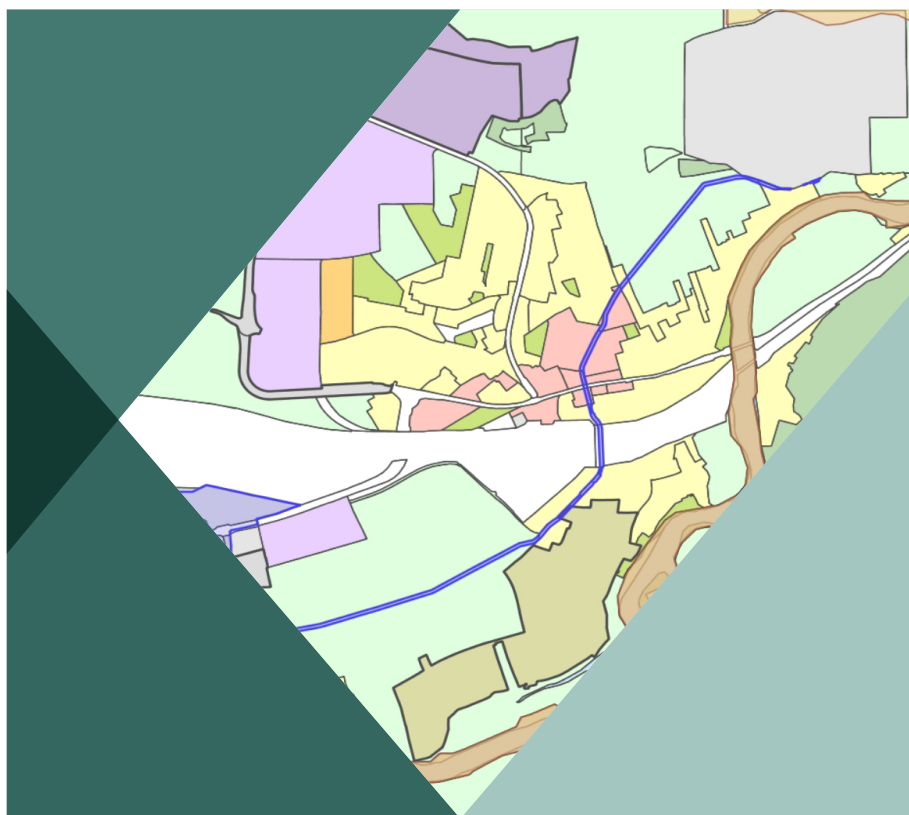




REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti urejenosti postopka prostorskega načrtovanja občin



POS LANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti

urejenosti postopka prostorskega načrtovanja

občin

Številka: 320-1/2016/48

Ljubljana, 11. oktobra 2017

1. UVOD

V revizijskem poročilu o učinkovitosti urejenosti postopka prostorskega načrtovanja občin, št. 320-1/2016/41 z dne 7. 6. 2017 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo) je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) ministrstvu, pristojnemu za prostor, izreklo mnenje, da v obdobju od 1. 1. 2008 do vključno 31. 12. 2015 *ni bilo učinkovito* pri zagotavljanju urejenosti postopka prostorskega načrtovanja občin. Naloge ministrstva, pristojnega za prostor, od leta 2014 izvaja Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: ministrstvo). V obdobju od 1. 1. 2008 do vključno 31. 12. 2015 nosilec urejanja prostora s področja razvoja poselitve in upravljanja z vodami svojih nalog ni opravljal učinkovito¹, nosilec urejanja prostora za področje kmetijskih zemljišč² svojih nalog ni opravljal učinkovito, nosilec urejanja prostora za področje varstva kulturne dediščine³ je svoje naloge opravljal delno učinkovito in nosilec urejanja prostora za področje ohranjanja narave⁴ je svoje naloge opravljal učinkovito.

Ker vse razkrite nesmotnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od ministrstva zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Ministrstvo je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo⁵, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba ministrstva Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor. V skladu s pozivom računskega sodišča za dopolnitev odzivnega poročila je ministrstvo pravočasno (v roku 15 dni od poteka roka za predložitev odzivnega poročila) predložilo še dopolnitev odzivnega poročila⁶, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba ministrstva Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor. V odzivnem poročilu in dopolnitvi odzivnega poročila so predstavljeni vsi popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo in dopolnitev odzivnega poročila ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,

¹ Naloge nosilca urejanja prostora s področja razvoja poselitve in upravljanja z vodami opravlja ministrstvo.

² Naloge nosilca urejanja prostora za področje kmetijskih zemljišč opravlja Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

³ Naloge nosilca urejanja prostora za področje varstva kulturne dediščine opravlja Ministrstvo za kulturo.

⁴ Naloge nosilca urejanja prostora za področje ohranjanja narave opravlja Zavod Republike Slovenije za varstvo narave.

⁵ Št. 006-2/2016/109 z dne 5. 9. 2017.

⁶ Št. 006-2/2016/120 z dne 18. 9. 2017.

- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Določitev podrobnejših pogojev za obravnavo pobud javnosti s strani občin

2.1.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.4 revizijskega poročila je navedeno, da bi moralo ministrstvo, pristojno za prostor, v skladu s 47. členom Zakona o prostorskem načrtovanju⁷ (v nadaljevanju: ZPNačrt) do 28. 10. 2012 predpisati podrobnejše pogoje za obravnavo pobud javnosti, vendar tega še ni storilo. Kljub temu da je načelo javnosti izpostavljeno kot eno temeljnih načel ZPNačrt, pa so v postopku prostorskega načrtovanja po naši oceni pravice javnosti oziroma posameznih predlagateljev sprememb slabo varovane. Glede na določila ZPNačrt⁸ se javnost vključi v postopek šele po dopolnjenem osnutku občinskega prostorskega načrta (v nadaljevanju: OPN), ko občina novih pobud in večjih sprememb ne more več vključiti v OPN, ne da bi postopek vrnila v fazo osnutka. Občina mora javnosti seznaniti z dopolnjenim osnutkom OPN in okoljskim poročilom v okviru javne razgrnitve, ki traja najmanj 30 dni, ter v tem času zagotoviti tudi njegovo javno obravnavo. V okviru javne razgrnitve imajo javnosti pravico dajati pripombe in predloge na dopolnjeni osnutek OPN in okoljsko poročilo. Občina prouči pripombe in predloge javnosti ter v zvezi z njimi sprejme stališče, ki ga objavi na krajevno običajen način in na svetovnem spletu. Občina mora pisno seznaniti lastnike tistih zemljišč, katerih namenska raba se spreminja, s svojimi stališči glede pripomb in predlogov, ki so jih izrazili v okviru javne razgrnitve. Pri tem pa v pravnih podlagah ni določeno, kakšno vsebino mora stališče občine vsebovati, prav tako zoper stališče občine ni nobenega pravnega varstva, razen pobude za začetek postopka za presojo ustavnosti in zakonitosti OPN na ustavnem sodišču, ko je OPN že sprejet. ZPNačrt prav tako določa, da občina razvojne potrebe javnosti pri pripravi osnutka OPN upošteva le, če izpolnjujejo pogoje glede skladnosti s cilji prostorskega razvoja občine, upoštevanja varstvenih in varovalnih omejitev v prostoru, ustreznosti z vidika urbanističnih meril in možnosti opremljanja zemljišč za gradnjo. Izpolnjevanje pogojev mora občina ugotavljati najmanj enkrat na dve leti, vlagatelj pobud pa izdati pisno opredelitev glede njihove pobude.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je predpisalo podrobnejše pogoje za obravnavo pobud javnosti s strani občin.

⁷ Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12, 109/12.

⁸ 50. člen ZPNačrt.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je pojasnilo, da v Državnem zboru Republike Slovenije poteka postopek sprejemanja novega zakona s področja urejanja prostora, ki v predlaganem besedilu takšnega pravilnika ne predpisuje, zato ministrstvo meni, da sprejem pravilnika, ki bi določil podrobnejše pogoje za obravnavo pobud javnosti s strani občin trenutno ni smiseln.

Ministrstvo je 4. 7. 2017 pričelo s pripravo projektne naloge z naslovom Priročnik za obravnavo pobud za spremembo namenske rabe zemljišča. Namen naloge je oblikovati enotne kriterije za obravnavo pobud za spremembo namenske rabe, ki bodo občinam omogočali, da ustrezno presodijo njihovo ustreznost, še preden jih vključijo v postopek priprave prostorskega načrta. Z ustrezno obravnavo pobud lahko občine zmanjšajo število pobud, ki jih vključijo v postopek, ter tako manj obremenijo prostorski akt, hkrati pa je lahko postopek sprejemanja prostorskega načrta hitrejši.

Naloga mora podati kriterije posebej za spremembe namenske rabe iz nestavnega v stavbno zemljišče in hkrati za spremembe namenske rabe iz stavbnega v nestavno zemljišče. Naloga je bila 24. 7. 2017 poslana desetim potencialnim ponudnikom. Na poziv so se odzvala tri podjetja in 21. 8. 2017 je ministrstvo izbralo ponudnika Savaprojekt d. d., s katerim je bila 29. 8. 2017 podpisana pogodba.

V skladu s podpisano pogodbo, katere vrednost je 11.858,40 evra z DDV, mora izvajalec v 30 dneh po podpisu pogodbe pripraviti Priročnik za obravnavo pobud za spremembo namenske rabe zemljišč. Ministrstvo bo kriterije iz Priročnika za obravnavo pobud za spremembo namenske rabe zemljišč uskladilo z občinami in združenji ter jih objavilo na svojih spletni strani in občine ustrezno seznanilo z objavo ter jih pozvalo k uporabi.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *nezadovoljiv*.

Ministrstvo bi moralo v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila izkazati, da je predpisalo podrobnejše pogoje za obravnavo pobud javnosti s strani občin. Glede na določbe 47. člena ZPNačrt bi moralo ministrstvo predpisati podrobnejše pogoje, na podlagi katerih bi občine obravnavale pobude javnosti, s predpisom, česar pa ministrstvo ni storilo.

Pri pregledu odzivnega poročila in njegove dopolnitve smo ugotovili, da namerava ministrstvo pripraviti Priročnik za obravnavo pobud za spremembo namenske rabe zemljišč. Priročnik za obravnavo pobud za spremembo namenske rabe zemljišč po naši oceni ni predpis, kot ga predvideva 47. člen ZPNačrt, poleg tega pa ni bil pripravljen oziroma sprejet v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila.

Menimo tudi, da bi moralo biti ministrstvo strokovno dovolj usposobljeno, da naloge s svojega področja opravlja samo, ne da jih oddaja zunanjim izvajalcem in pri tem porablja proračunska sredstva.

2.2 Izdajanje mnenj k občinskemu prostorskemu načrtu v skladu z zakonsko opredeljenim rokom

2.2.1 Opis nesmotnosti

V točki 3.2.5 revizijskega poročila je navedeno, da bi moralo ministrstvo kot nosilec urejanja prostora za področje upravljanja z vodami na podlagi ZPNačrt izdajati smernice in mnenja k osnutku in predlogu OPN v 30 dneh⁹. Ministrstvo je kot nosilec za urejanje prostora za področje upravljanja z vodami porabilo za izdajo smernic in mnenj k osnutku OPN v povprečju 100,2 dne, k predlogu OPN pa 152,5 dne.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravilo načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev aktivnosti in rokov za izvedbo posameznih aktivnosti, s katerimi bo zagotovilo, da bo mnenja k OPN izdajalo v skladu z zakonsko opredeljenim rokom.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo oziroma Direkcija Republike Slovenije za vode (v nadaljevanju: direkcija), ki je organ v sestavi ministrstva, je predložila načrt aktivnosti, iz katerega izhaja, da bo za doseganje zakonsko določenih rokov pri izdaji mnenj k OPN izvedla naslednje aktivnosti:

- oblikovno in vsebinsko poenotenje vzorcev mnenj k OPN, rok: 1. 12. 2017, odgovorne osebe na direkciji: direktor direkcije, direktorica Urada za upravljanje z vodami in vodja Sektorja za presojo dokumentacije, upravljanje s premoženjem in vodne pravice;
- priprava internih priporočil za poenotenje pristopa priprave mnenja za posamezno fazo postopka sprejemanja OPN, rok: 1. 12. 2017, odgovorne osebe na direkciji: direktor direkcije, direktorica Urada za upravljanje z vodami in vodja Sektorja za presojo dokumentacije, upravljanje s premoženjem in vodne pravice;
- optimizacija upravljanja s prostorskimi podatkovnimi sloji za OPN (vhodni podatki), rok: 30. 9. 2017, odgovorne osebe na direkciji: direktor direkcije, direktorica Urada za upravljanje z vodami in vodja Sektorja za presojo dokumentacije, upravljanje s premoženjem in vodne pravice, vodja Službe za informatiko, geografski informacijski sistem in arhiv;
- optimizacija izvedbe prostorskih analiz, potrebnih za izdelavo mnenj na OPN, rok: 31. 12. 2017, odgovorne osebe na direkciji: direktor direkcije, direktorica Urada za upravljanje z vodami in vodja Sektorja za presojo dokumentacije, upravljanje s premoženjem in vodne pravice, vodja Službe za informatiko, geografski informacijski sistem in arhiv;
- ocena učinkov ukrepov, rok vsak mesec od 1. 1. 2018, odgovorne osebe na direkciji: direktor direkcije, direktorica Urada za upravljanje z vodami in vodja Sektorja za presojo dokumentacije, upravljanje s premoženjem in vodne pravice, vodja Službe za informatiko, vodja Službe za informatiko, geografski informacijski sistem in arhiv.

Ministrstvo oziroma direkcija bo konec leta 2018 ponovno preverila učinek izvedenih ukrepov na letni ravni. Če predlagani ukrepi ne bodo v zadostni meri pripomogli k izdaji mnenj v postopkih sprejemanja OPN v zakonsko določenem roku, bo direktor direkcije predlagal povečanje kadrovskega načrta in dodatne zaposlitve.

⁹ 47.a in 51. člen ZPNačrt.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.3 Priprava predpisov za določanje plazljivih, plazovitih in erozijskih območij

2.3.1 Opis nesmotnosti

V točki 3.2.4 revizijskega poročila je navedeno, da ministrstvo še ni zagotovilo vseh usmeritev, ki bi jih morale upoštevati občine pri prostorskem načrtovanju. Na področju poplav in s poplavami povezanih erozij je ministrstvo pripravilo metodologijo, saj je sprejelo Pravilnik o metodologiji za določanje območij, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja, ter o načinu razvrščanja zemljišč v razrede ogroženosti¹⁰. Metodologij za določanje ostalih ogroženih območij oziroma erozijskih območij (ki niso posledica poplav), plazljivih in plazovitih območij pa ministrstvo ni pripravilo oziroma ni sprejelo ustreznih predpisov.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravilo načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev aktivnosti in rokov za izvedbo posameznih aktivnosti za pripravo vseh predpisov, s katerimi bo določilo metodologije za določanje plazljivih, plazovitih in erozijskih območij.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je navedlo, da bo glede na določbe 83. člena Zakona o vodah¹¹ sprejelo pravilnika, s katerima bo določilo metodologije za določanje plazljivih in plazovitih območij in razvrščanje teh dveh skupin območij v razrede ogroženosti, in sicer:

- Pravilnik o metodologiji za določanje območij, ogroženih zaradi zemeljskih ali hribinskih plazov, in o načinu razvrščanja teh zemljišč v razrede ogroženosti (delovni naslov),
- Pravilnik o metodologiji za določanje območij, ogroženih zaradi snežnih plazov, in o načinu razvrščanja teh zemljišč v razrede ogroženosti (delovni naslov).

V skladu z načrtom aktivnosti bo Pravilnik o metodologiji za določanje območij, ogroženih zaradi zemeljskih ali hribinskih plazov, in o načinu razvrščanja teh zemljišč v razrede ogroženosti pripravljen v 66 mesecih (petih letih in pol), Pravilnik o metodologiji za določanje območij, ogroženih zaradi snežnih plazov, in o načinu razvrščanja teh zemljišč v razrede ogroženosti pa v 84 mesecih (sedem let), kot odgovorna oseba pa je za pripravo obeh pravilnikov določen minister, pristojen za vode.

2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Pri tem pa opozarjamo, da so roki za pripravo obeh pravilnikov zelo dolgi.

¹⁰ Uradni list RS, št. 60/07.

¹¹ Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15.

2.4 Posodobitev in objava splošnih smernic na področju upravljanja z vodami

2.4.1 Opis nesmotnosti

V točki 3.2.4 revizijskega poročila je navedeno, da je ministrstvo kot nosilec urejanja prostora za upravljanje z vodami izdalo le ene splošne smernice, ki niso bile več skladne s sprejetimi predpisi ter niso bile objavljene na ustreznih spletnih straneh.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je posodobilo splošne smernice, ki jih pripravlja kot nosilec urejanja prostora za področje upravljanja z vodami, da bodo skladne s pravnimi podlagami in jih bo na ustrezen način objavilo na spletu.

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Splošne smernice s področja upravljanja z vodami so bile dopolnjene in usklajene z veljavno zakonodajo. Dne 18. 8. 2017 so bile objavljene tudi na spletni strani direkcije¹².

2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

¹² [URL: http://www.dv.gov.si/si/delovna_podrocja/urejanje_voda/presoja_prostorske_in_okoljske_dokumentacije/splosne_smernice_in_usmeritve/], september 2017.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo in dopolnitev odzivnega poročila, ki ju je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o učinkovitosti urejenosti postopka prostorskega načrtovanja občin predložilo Ministrstvo za okolje in prostor. Ocenili smo, da sta odzivno poročilo in dopolnitev odzivnega poročila, ki ju je s podpisom in pečatom potrdila Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor, verodostojna.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in predložene dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

Ocenjujemo, da so popravljalni ukrepi, opisani v točkah 2.2, 2.3 in 2.4, ki jih je sprejelo Ministrstvo za okolje in prostor, *zadovoljivi*, medtem ko je ukrep, opisan v točki 2.1, ki ga je sprejelo Ministrstvo za okolje in prostor, *nezadovoljiv*.

4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENE NESMOTRNOSTI

Nesmotrnost, za katero Ministrstvo za okolje in prostor ni izkazalo zadovoljivega ukrepa (točka 2.1), se nanaša na podrobnejše pogoje za obravnavo pobud javnosti, ki bi jih moralo Ministrstvo za okolje in prostor predpisati na podlagi Zakona o prostorskem načrtovanju in jih izkazati v odzivnem poročilu oziroma dopolnitvi odzivnega poročila.

Nesmotrnost, ki ni bila zadovoljivo odpravljena, ne presega pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Ministrstvo za okolje in prostor v odzivnem poročilu in dopolnitvi odzivnega poročila *ni* izkazalo *zadovoljivega popravljalnega ukrepa* za odpravo nesmotnosti, opisanega v točki 2.1.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču in 1. točko prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije kršilo obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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