



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



*Bedimo
nad potni
javnega
denarja*



POSŁANSTVO

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 MESTNI OBČINI LJUBLJANA V LETU 2005**



Številka: 1215-14/2006-20

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 Mestni občini Ljubljana. 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 Mestne občine Ljubljana na področju prispevkov, taks, priključnin in drugih stroškov investitorjev pri graditvi objektov v letu 2005 uspešno. Zato smo iskali odgovore na naslednja podvprašanja:

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

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

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

- v sprejetem Dolgoročnem prostorskem razvoju Mestne občine Ljubljana nekateri cilji razvoja niso jasno opredeljeni in merljivi,
- ni imela celovitega pregleda nad stanjem v občinskem prostoru.

Mestna občina Ljubljana 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.

Mestna občina Ljubljana je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek na območjih, ki so že bila komunalno opremljena na podlagi Odloka o komunalnem prispevku za Mestno občino Ljubljana, za katerega smo ugotovili, da ni opredeljeval, kako se ugotavlja sedanja vrednost preteklih vlaganj ter kaj se zgodi, če je vrednost preteklih vlaganj višja od odmerjenega komunalnega prispevka.

Mestna občina Ljubljana je investitorjem pri odmeri komunalnega prispevka upoštevala revalorizirano vrednost povprečnih stroškov priprave stavbnega zemljišča, čeprav za to ni imela podlage v Odloku o komunalnem prispevku za Mestno občino Ljubljana.

Mestna občina Ljubljana v poslovnih knjigah ni evidentirala terjatev iz obračunanega komunalnega prispevka, prav tako tudi ne terjatev iz obračunanega komunalnega prispevka investitorjem, ki so sami izvajali gradnjo komunalne infrastrukture.

Na področju zaračunavanja drugih stroškov investitorjem so revizorji računskega sodišča ugotovili, da je Mestna občina Ljubljana s sprejetimi akti občine omogočila zaračunavanje priključne pristojbine za vodovod in kanalizacijo, za kar ni imela ustrezne podlage v veljavni zakonodaji, in s tem povzročila obremenitev investitorjev z dodatnimi stroški. Računsko sodišče bo o teh ugotovitvah obvestilo Ministrstvo za okolje in prostor.

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

Na podlagi navedenih ugotovitev je računsko sodišče odločilo, da odzivno poročilo ni potrebno.

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

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	8
1.1 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	8
1.2 NAMEN IN CILJI REVIZIJE.....	9
1.3 METODE DELA	10
1.4 PREDSTAVITEV OBČINE.....	10
1.4.1 Splošni podatki o občini.....	10
1.4.2 Odgovorne osebe	11
1.4.3 Organiziranost občinske uprave na področju urejanja prostora in zaračunavanja stroškov graditeljev	11
1.4.4 Primerna poraba, lastni prihodki ter finančna izravnava.....	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.....	20
2.2 ALI JE OBČINA USPEŠNA PRI ODMERJANJU KOMUNALNEGA PRISPEVKA.....	21
2.2.1 Ali normativna ureditev predstavlja dobro podlago za odmerjanje komunalnih prispevkov	22
2.2.1.1 Zakonodaja	22
2.2.1.2 Občinski predpis	24
2.2.2 Ali ima občina sprejete programe opremljanja	25
2.2.3 Ali občina odmerja komunalni prispevek v skladu s splošnim aktom občine	26
2.2.3.1 Odmera komunalnega prispevka.....	26
2.2.3.2 Oprostitve plačila komunalnega prispevka.....	29
2.2.4 Ali občina gradnjo komunalne infrastrukture prenaša na zasebne investitorje	30
2.2.5 Ali občina prejemke od komunalnih prispevkov porablja kot namenske prejemke.....	33
2.3 ALI OBČINA INVESTITORJEM OBJEKTOV ZARAČUNAVA ŠE DRUGE STROŠKE.....	37
2.3.1 Ali ima občina v splošnem aktu opredeljene druge stroške, ki jih morajo plačati investitorji.....	37

2.3.2	Ali občina obračunava tudi druge stroške, ki niso opredeljeni v splošnem aktu.....	39
3.	MNENJE	41
4.	ODZIVNO POROČILO	43
5.	PRIPOROČILA	44

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

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

1.1 Predstavitev področja revizije

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

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

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

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

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

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

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

² Št. 1215-14/2006-2.

³ Uradni list RS, št. 100/05-UPB1.

⁴ Uradni list RS, št. 110/02, 8/03.

⁵ 135. do 146. člena.

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

1.2 Namen in cilji revizije

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

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

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

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

⁶ Uradni list RS, št. 102/2004-UPB-1.

⁷ Uspešnost je eden od treh sestavnih delov smotrnosti, ki 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).

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

⁹ Uradni list RS, št. 41/01.

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

1.3 Metode dela

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela:

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

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

1.4 Predstavitev občine

1.4.1 Splošni podatki o občini

Slika 1: Geografska lega Mestne občine Ljubljana v Republiki Sloveniji

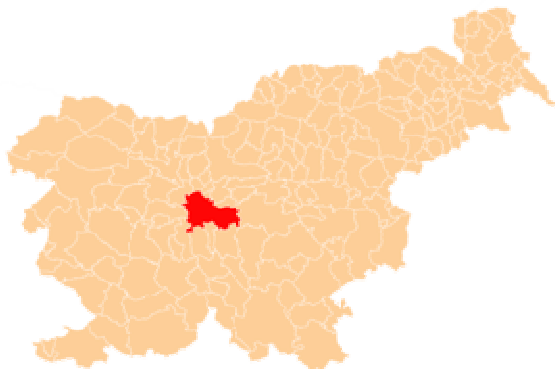


Tabela 1: Splošni podatki o občini

Število prebivalcev ¹¹	266.941
Ustanovitev	1994
Premoženjskoppravna razmerja ¹²	urejena
Površina občine	275 kvadratni kilometrov
Gostota poselitve	971 prebivalcev na kvadratni kilometer

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

¹² Občina se ni delila.

Občina ima 17 četrtnih skupnosti, in sicer: Črnuče, Posavje, Bežigrad, Center, Jarše, Moste, Polje, Sostro, Golovec, Rudnik, Trnovo, Vič, Rožnik, Šiška, Dravljje, Šentvid, Šmarna gora. Četrtne skupnosti so pravne osebe javnega prava.

Občina ima v 18. členu Statuta Mestne občine Ljubljana¹³ določeno, katere lokalne zadeve javnega pomena opravlja samostojno. Med drugim je določeno tudi, da občina:

- zagotavlja pogoje za gospodarski razvoj občine,
- ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe, tako da določa obvezne in izbirne lokalne javne službe ter obliko zagotavljanja in način opravljanja lokalnih javnih služb,
- gradi in vzdržuje komunalno infrastrukturo,
- zagotavlja javno službo za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči.

Občina ima Odlok o gospodarskih javnih službah¹⁴ (v nadaljevanju: Odlok o GJS), v katerem je med drugim določila, da se kot lokalne javne službe opravljajo tudi dejavnosti oskrbe s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda ter oskrba s plinom in toplotno energijo. Dejavnosti oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih voda ter oskrba s plinom in toplotno energijo se na podlagi 11. člena Odloka o GJS opravljajo v javnem podjetju. Izvajalec obvezne gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode je Javno podjetje Vodovod-Kanalizacija, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: JP VO-KA Ljubljana). Pri izvedbi revizije smotrnosti poslovanja občine na področju stroškov investitorjev pri graditvi objektov, podelitev javnega pooblastila za izvajanje gospodarskih javnih služb ni bila predmet revizije.

Izvajanje javne službe oskrbe s plinom opravlja Javno podjetje Energetika Ljubljana, d. o. o., Ljubljana.

1.4.2 Odgovorne osebe

V revidiranem obdobju je bila odgovorna oseba Danica Simšič, županja občine. Med izvajanjem revizije je bila do 16. 11. 2006 odgovorna oseba Danica Simšič, županja občine, od 16. 11. 2006 pa Zoran Jankovič, župan občine¹⁵.

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

Po določenih Odloka o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave mestne občine Ljubljana¹⁶ se naloge, vezane na urejanje prostora, gradnjo komunalne infrastrukture in odmerjanje komunalnih prispevkov izvajajo v okviru Oddelka za urbanizem in Oddelka za gospodarjenje z zemljišči.

Oddelek za urbanizem med drugim pripravlja prostorske načrte urbanistične in krajinske zasnove ter prostorske izvedbene akte (v nadaljevanju: PIA), organizira in vodi postopek obravnave in sprejemanja

¹³ Uradni list RS, št. 26/01, 28/01 – popravek.

¹⁴ Uradni list RS, št. 101/00.

¹⁵ Sklep številka 040-3/2006-3 z dne 16. 11. 2006.

¹⁶ Uradni list RS, št. 56/00, 77/00 – popravek, 7/02, 138/04.

prostorskih planskih in izvedbenih aktov vključno z javno razgrnitvijo in javno razpravo, spremlja uresničevanje prostorskega načrta in pripravlja urbanistične programske rešitve za pomembnejše stavbne in infrastrukturne posege v občini.

Oddelek za gospodarjenje z zemljišči med drugim sodeluje pri pripravi prostorskih in izvedbenih aktov in druge prostorske dokumentacije, ureja stavbna zemljišča za potrebe investorjev in pripravlja izračun komunalnega prispevka. Znotraj oddelka se oblikuje režijski obrat, ki opravlja obvezno gospodarsko javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči do ustanovitve druge organizacijske oblike za opravljanje gospodarjenja s stavbnimi zemljišči.

Občina je v Odloku o GJS določila, da se gospodarjenje s stavbnimi zemljišči, ki je gospodarska javna služba, izvaja v režijskem obratu.

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

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da pripravlja spremembo Odloka o organizaciji in delovnem področju mestne uprave Mestne občine Ljubljana ter Odloka o gospodarskih javnih službah, ki bosta na področju gospodarjenja s stavbnimi zemljišči usklajena z določbami ZUreP-1. Obravnava na občinskem svetu je predvidena za prvo polovico leta 2007.

Občina je imela v letu 2005 sistemizirana 603 delovna mesta, od tega je bilo zasedenih 551. 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	34	1	1	32
gospodarjenje s komunalno infrastrukturo	8	1	3	4
obračun in odmerjanje komunalnega prispevka	1 ¹⁷			1

Vir: podatki občine.

Glede na veliko število zaposlenih na posameznih področjih dela in delitev izvajanja nalog med oddelki je pri izvajanju posameznih projektov pomembno tudi sodelovanje javnih uslužbencev različnih oddelkov, zato smo preverili, kako se izvajajo naloge, ki zahtevajo sodelovanje različnih oddelkov. Občina za izvajanje posameznih projektov imenuje projektno skupino oziroma komisijo, ki je zadolžena za izvajanje posameznega projekta. Sodelovanje med oddelki in medsebojno informiranje se zagotavlja tudi prek Odbora za splošne zadeve in razvoj, ki ga vodi župan, člani odbora pa so predstojniki organov in služb

¹⁷ Naloge obračuna in odmerjanja komunalnega prispevka je opravljal en javni uslužbenec, s sistemom obračuna in odmerjanja komunalnega prispevka pa je bil seznanjen še en javni uslužbenec.

mestne uprave. Odbor tedensko obravnava aktualne teme, ki zadevajo delo mestne uprave, ter sprejema sklepe v zvezi z določitvijo nosilcev nalog. Ožja oblika sodelovanja in informiranja med oddelki je kolegij direktorja občinske uprave, ki se tedensko sestaja in obravnava naloge, ki zahtevajo sodelovanje več oddelkov, da bi naloge reševali hitreje in uspešneje.

Ocenjujemo, da ima Občina na področju gospodarjenja s komunalno infrastrukturo in urejanja prostora ustrezno kadrovsko sestavo¹⁸, medtem ko na področju obračuna in odmerjanja komunalnih prispevkov organizacija dela ni ustrezna. Občina ima na tem področju sistemizirano in zasedeno le eno delovno mesto, kar glede na število izdanih odločb o odmeri komunalnega prispevka ocenjujemo kot nezadostno (povezava s točko 2.2.3). Ugotovili smo, da je rok za izdajo odločb relativno dolg.

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da bo pri pripravi kadrovskega načrta za leto 2007 ter novega Odloka o organizaciji in delovnem področju mestne uprave MOL ponovno preverila potrebno število javnih uslužbencev za področje odmere komunalnega prispevka.

1.4.4 Primerna poraba, lastni prihodki ter finančna izravnava

Na podlagi 20. člena Zakona o financiranju občin¹⁹ (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 štejejo v izračun primerne porabe (v nadaljevanju: lastni prihodki) ne dosega izračunanega zneska primerne porabe, se ji sredstva zagotovijo iz državnega proračuna v obliki finančne izravnave. V 25. členu ZFO so določeni prihodki, ki se ne 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.

¹⁸ V skladu s priporočilom Ministrstva za okolje, prostor in energijo (Dopis Ministrstva za okolje, prostor in energijo vsem občinam v Republiki Sloveniji, št. 350-01-1/2004 z dne 5. 1. 2004) občina glede na število prebivalcev za uspešno izvajanje minimalnega obsega del s področja urejanja prostora, kot jih določa ZUreP-1, potrebuje najmanj dvajset visokošolsko izobraženih strokovnjakov.

¹⁹ Uradni list RS, št. 80/94, 56/98, 90/05.

Tabela 3: Primerna poraba, prihodki ter finančna izravnava za Mestno občino Ljubljana in vse občine v Republiki Sloveniji v letu 2005

v tisoč tolarjih

Prihodki oz. prispevki	Mestna občina Ljubljana	Vse občine
Prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov	52.616.963	341.472.619
Komunalni prispevki ²⁰	2.058.599	12.982.297
Primerna poraba	25.969.523	205.777.277 ²¹
Ocenjeni lastni prihodki	38.381.449	175.424.869
Finančna izravnava	/	46.414.790

Vir: Osnutek Odloka o zaključnem računu proračuna Mestne občine Ljubljana, Ministrstvo za finance: Ponovni izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2005.

Lastni prihodki občine presegajo znesek primerne porabe, kar pomeni, da se občina financira le iz prihodkov, ki jih ustvari sama in ne prejema finančne izravnave. Lastni prihodki, ki se ne všttevajo v primerno porabo, znašajo 14.235.514 tisoč tolarjev in predstavljajo 27,1 odstotka celotnih realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov za leto 2005. Delež komunalnih prispevkov v prihodkih, ki se ne všttevajo v primerno porabo, znaša 14,5 odstotka.

²⁰ Konto št. 7141050.

²¹ 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.

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 akti, s katerimi je občina določila smeri razvoja občine v planiranem obdobju, veljavni v letu 2005, so Dolgoročni plan občin in mesta Ljubljane za obdobje 1986 – 2000 za območje Mestne občine Ljubljana²², Družbeni plan mesta Ljubljane za obdobje 1986 - 1990²³, Družbeni plan občine Ljubljana Šiška za obdobje 1986 – 1990²⁴, Družbeni plan občine Ljubljana Vič – Rudnik za obdobje 1986 – 1990²⁵, Družbeni plan občine Ljubljana Bežigrad²⁶, Družbeni plan občine Ljubljana Moste - Polje²⁷, Družbeni plan občine Ljubljana Center²⁸ (v nadaljevanju: prostorske sestavine), sprejeti na podlagi Zakona o urejanju prostora²⁹ (v nadaljevanju: ZUreP). Dolgoročni plan občine v prostorskih sestavinah določa zasnovo namenske rabe prostora ter usmeritve glede načina urejanja posameznih območij s prostorskimi izvedbenimi akti. V smernicah za dolgoročni plan so določeni dolgoročni družbeni cilji za razvoj občine s temeljnimi pogoji za doseganje teh ciljev. Strokovne podlage za pripravo dolgoročnih planskih usmeritev za urejanje prostora na ureditvenih območjih podrobneje analizirajo tudi možnosti in pogoje za komunalno opremljanje naselij.

²² Uradni list SRS, št. 11/86, Uradni list RS, št. 23/91, 71/93, 62/94, 33/97, 72/98, 13/99, 26/99, 28/99, 41/99, 79/99, 98/99, 31/00, 36/00, 59/00, 75/00, 37/01, 63/02, 52/03, 64/04, 69/04.

²³ Uradni list SRS, št. 11/86-591.

²⁴ Uradni list SRS, št. 45/86, 47/87, 2/88, 27/88, 19/89, 20/89, Uradni list RS, št. 45/90, 20/91-I., 2/92, 49/92, 4/94, 63/02.

²⁵ Uradni list SRS, št. 34/86, 10/87, 14/89, Uradni list RS, št. 40/92, 10/94, 63/02.

²⁶ Uradni list SRS, št. 15/87, 9/88, Uradni list RS, št. 27/92, 62/93, 5/94, 10/94.

²⁷ Uradni list SRS, št. 39/86, 9/88, Uradni list RS, št. 51/92, 56/92, 10/94.

²⁸ Uradni list SRS, št. 3/87, 27/88, 27/88, 32/88, 43/88, Uradni list RS, št. 11/92, 6/93.

²⁹ Uradni list SRS, št. 18/84, 15/89.

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

Do uveljavitve strategije prostorskega razvoja Slovenije, ki je bila uvedena z ZUreP-1, so lahko občine pripravljale in sprejemale spremembe in dopolnitve prostorskih sestavin občine v skladu s prostorskim planom Slovenije. ZUreP-1 določa, da občine pričnejo pripravljati strategijo prostorskega razvoja občine po uveljavitvi strategije prostorskega razvoja Slovenije, pripravo prostorskega reda občine pa po uveljavitvi prostorskega reda Slovenije in ju morajo sprejeti najkasneje v treh letih po sprejemu strategije prostorskega razvoja Slovenije. Strategija prostorskega razvoja Slovenije³⁰ je pričela veljati 20. 7. 2004. Uredba o prostorskem redu Slovenije³¹ 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 okolja³² (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.

³⁰ Uradni list RS, št. 76/04.

³¹ Uradni list RS, št. 122/04.

³² Uradni list RS, št. 41/04.

V letu 2002 je Mestni svet občine obravnaval in sprejel dokument Dolgoročni prostorski razvoj Mestne občine Ljubljana³³, ki obravnava dve področji, in sicer Trajnostni razvoj Mestne občine Ljubljana – strategija ter Prostorsko zasnovo Mestne občine Ljubljana, s katerima so dane usmeritve oziroma koncept predvidenega prostorskega razvoja v občini. Določeni so glavna razmestitev dejavnosti in rabe prostora, pomembni sistemi infrastrukture, zlasti prometa, ter varovanje dediščine in naravnih in drugih dobrin.

Ocenjujemo, da ima občina izpolnjen temeljni pogoj za uspešno delovanje na področju prostora, saj ima sprejeto prostorsko zasnovo, ki določa smeri razvoja občine. Pomanjkljivost sprejetega dokumenta je v tem, da vsi cilji, ki si jih je občina zastavila, niso jasno opredeljeni in merljivi. Spremljanje izvrševanja prostorske zasnove na posameznih področjih je zato oteženo, saj ni mogoče oceniti, ali občina dosega zastavljene cilje.

Občina je v skladu z ZURP-1 že pričela s postopkom priprave nove prostorske strategije in prostorskega reda ter sprejela Program priprave Strategije prostorskega razvoja Mestne občine Ljubljana³⁴ in Program priprave Prostorskega reda Mestne občine Ljubljana³⁵.

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 prostor³⁶ (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, dopolnilo 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.

³³ Sklep Mestnega sveta občine Ljubljana št. 659-9/99-10 z dne 01. 07. 2002.

³⁴ Uradni list RS, št. 109/05.

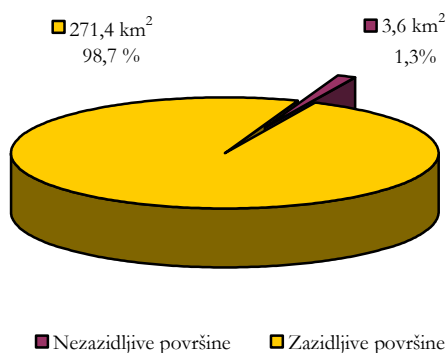
³⁵ Uradni list RS, št. 109/05.

³⁶ 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.

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 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 je prikazan na sliki 2.

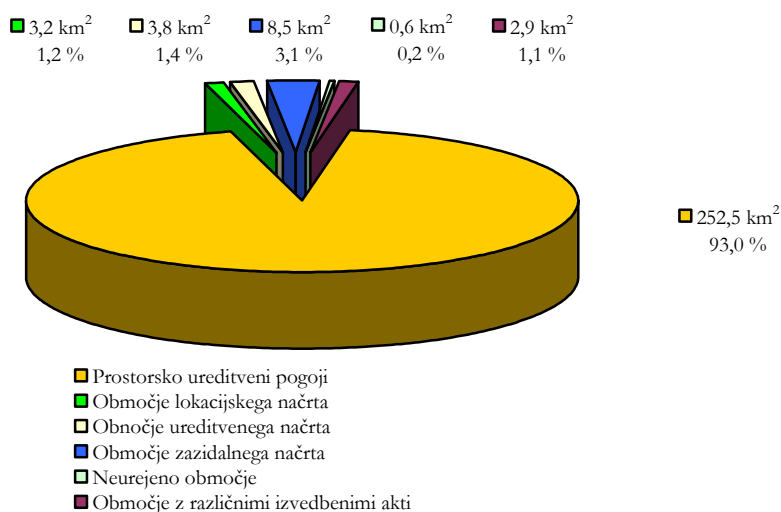
Slika 2: Delež zazidljivih površin na območju občine



Vir: podatki občine.

Po podatkih občine obsegajo zazidljive površine 271,4 kvadratnega kilometra oziroma 98,7 odstotka površine občine. Večji del zemljišč, namenjenih za gradnjo, je urejen s PUP (93 odstotka), medtem ko manjši del zemljišč (6,8 odstotkov) urejajo PIN. Delež preostalih zemljišč, namenjenih za gradnjo (0,2 odstotka), občina v letu 2005 ni uredila s prostorsko izvedbenimi akti. Način urejanja prostora na zemljiščih, namenjenih za gradnjo, je prikazan na sliki 3.

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



Vir: podatki občine.

Občina v letu 2005 ni imela v celoti vzpostavljene evidence nezazidanih stavbnih zemljišč in tudi ne evidence zemljišč v lasti občine za namen gradnje. Občina je imela evidenco iz podatkov bivšega Sklada stavbnih zemljišč, bivših ljubljanskih občin ter podatkov (pogodb) o nakupu in prodaji nezazidanih stavbnih zemljišč. Obstoječa evidenca ni bila popolna zaradi:

- starih pogodb, ki so omogočale nakup zemljišča kot del parcele, brez predhodno izvedene parcelacije zemljišča in sklenjenega aneksa k osnovni pogodbi,
- manjkajočih podatkov k že sklenjenim pogodbam,
- nedokončanih pravnih in zemljiško knjižnih postopkov zaradi spreminjajoče zakonodaje,
- problemov identifikacije (velikosti) med kupljeno (prodano) parcelo in sedanjim pravnim stanjem zaradi že izvedenih sprememb v tem času (delitev, združevanje in preštevilčenje parcel), ter
- nerešenih denacionalizacijskih postopkov.

Podatke o namenski rabi zemljišč je mogoče pridobiti iz prostorskih sestavin, ki pa so v analogni obliki. kar je časovno zamudno, poleg tega pa ti podatki tudi niso primerni za analize. Občina navedene pomanjkljivosti rešuje z vzpostavitvijo geografskega informacijskega sistema, ki vsebuje opredelitev zemljišč po namenski rabi. Oddelek za urbanizem je za svoje potrebe vzpostavil podatkovno bazo, ki je primerna za analize in iz katere je mogoče pridobiti podatke o namenski rabi zemljišč.

Pojasnila občine

Občina je pojasnila, da evidence nezazidanih gradbenih parcel ne bo mogoče vzpostaviti, dokler ne bodo nezazidane gradbene parcele odparcelirane. Problem je tudi v pojmu 'gradbena parcela', ki zakonsko ni vselej enako opredeljena.

Občina je pojasnila, da je za odpravo pomanjkljivosti obstoječe evidence nezazidanih stavbnih zemljišč izdelala Celovit operativni načrt, na podlagi katerega naj bi prikazala in odpravila obstoječe pomanjkljivosti, razen pri zadevah, kjer ni mogoča rešitev brez predhodnih drugih postopkov (parcelacija, sklenitev aneksov, ...).

Ugotavljamo, da občina v letu 2005 ni imela celovitega pregleda nad stanjem zemljišč v občinskem prostoru, ker ni imela v celoti vzpostavljene evidence nezazidanih stavbnih zemljišč niti evidence zemljišč v lasti občine za namen gradnje, kar je pogoj za uspešno načrtovanje prostorskega razvoja občine. Ocenjujemo, da občina v letu 2005 ni mogla v celoti izvajati ukrepov aktivne zemljiške politike in določati smeri prostorskega razvoja. Kot pozitivno ravnanje pa ocenjujemo, da občina sistematično rešuje obstoječo problematiko in ureja nerešene zadeve.

Med izvajanjem revizije je bil sprejet Zakon o prostorskem načrtovanju (v nadaljevanju: ZPNačrt)³⁷, 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 občine³⁸.

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 narave³⁹. 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 opravi javna razgrnitev in obravnava prostorskega akta. Na pripravljeni osnutek prostorskega akta podajo svoje mnenje nosilci urejanja prostora. Izdelani prostorski akt potrdi občinski svet po postopku, določenem s poslovnikom 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 sprejeti 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 sprejeto prostorsko zasnovo, s katero je določila smeri razvoja občine. Glede na lego in pomen občine je težnja investitorjev po gradnji na območju občine velika, zato so pripravljene na sprejem ustreznih PIA čakati dlje kot v manjših občinah.

Med izvajanjem revizije smo pridobili tudi mnenje občine v zvezi s težavami, s katerimi se srečuje občina v postopku sprejemanja prostorskega akta. Občina se srečuje s težavami pri pripravi temeljnega prostorskega akta občine – prostorskega reda predvsem zaradi velikosti občine ter obsežnosti in raznolikosti prostorske problematike. Težava je tudi v tem, da je prostorski red zelo tog dokument, ki

³⁷ Uradni list RS, št. 33/07.

³⁸ 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.

³⁹ Uradni list RS, št. 96/04 – UPB2.

mora natančno določiti pogoje za ureditev prostora, saj kasnejše usklajevanje s potrebami investitorja ni mogoče, oziroma je mogoče le z okvirnimi določili ali s celotnim postopkom izdelave in sprejemanja sprememb prostorskega reda.

Minimalno potreben čas za pripravo PIA v občini je leto in pol, v povprečju pa sta potrebni dobri dve leti. Postopek priprave PIA, ki ga predpisuje zakonodaja, je dolgotrajen proces, čas sprejema pa podaljša tudi postopek, ki ga predpisuje Poslovnik Mestnega sveta Občine Ljubljana⁴⁰, saj vsak PIA obravnavajo pristojni odbori Mestnega sveta in Mestni svet, najprej v fazi priprave osnutka PIA in kasneje še v fazi priprave predloga PIA.

Občina s pridobivanjem smernic in mnenj nosilcev urejanja prostora nima večjih težav. Večina nosilcev urejanja prostora smernice in mnenja posreduje v predpisanem tridesetdnevnem roku razen Ministrstva za okolje in prostor – Agencija Republike Slovenije za okolje, Javne agencije za železniški promet in Zavoda za varstvo kulturne dediščine Slovenije. Občina je do sredine leta 2005 v postopku priprave prostorskega akta plačevala storitve nosilcev urejanja prostora. Od sredine leta 2005 občina smernic in mnenj ne plačuje razen tistih, ki jih posreduje JP VO-KA.

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 določili 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.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 84/02.

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 za Mestno občino Ljubljana⁴¹ (v nadaljevanju: Odlok o komunalnem prispevku), ki ga je sprejela na podlagi ZSZ, Navodila za izračun komunalnega prispevka⁴² in Navodila o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč⁴³. Občina v letu 2005 na področju komunalnih prispevkov še ni pričela z izvajanjem določb ZUreP-1, ki se je pričel uporabljati s 1. 1. 2003.

ZUreP-1 in na njegovi podlagi sprejeta Uredba o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo⁴⁴ (v nadaljevanju: Uredba o vsebini) ter Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka⁴⁵ (v nadaljevanju: Pravilnik o merilih) 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 prispevka⁴⁶, 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. 2006⁴⁷. 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.

⁴¹ Uradni list RS, št. 36/00.

⁴² Uradni list RS, št. 4/99.

⁴³ Uradni list RS, št. 4/99.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 117/04, 74/05.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 117/04, 75/05.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 4/99.

⁴⁷ Uredba o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo je bila sprejeta 18. 10. 2004.

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

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

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

Komunalni prispevek za obstoječo komunalno infrastrukturo odmeri pristojni organ občinske uprave z odločbo na zahtevo zavezanca oziroma po uradni dolžnosti⁴⁸.

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

⁴⁸ 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.

program opremljanja v skladu z Uredbo o vsebini, odmeri komunalni prispevek po uradni dolžnosti lastnikom objektov, ki se nahajajo na območju opremljanja.

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

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

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

2.2.1.2 Občinski predpis

Občina je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek na podlagi Odloka o komunalnem prispevku, ki ga je Mestni svet občine sprejel v letu 2000, in sicer na podlagi 42. in 45. člena ZSZ, Navodila o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč ter Navodila za izračun komunalnega prispevka. Odlok je podlaga za odmero komunalnega prispevka za območja, ki so že komunalno opremljena in za katera program opremljanja ni bil sprejet. Za območja, kjer je potrebna zgraditev nove komunalne opreme ali rekonstrukcija ali povečanje zmogljivosti obstoječe komunalne opreme in njenega priključevanja na ustrezna omrežja oskrbovalnih sistemov, se komunalni prispevek odmeri na podlagi programa opremljanja, ki ga izda župan.

Osutek Odloka o komunalnem prispevku je pripravil Oddelek za stavbna zemljišča. Podlaga za pripravo odloka je bila obstoječa zakonodaja in podatki o stanju komunalne infrastrukture in stanju zemljišč, s katerimi je občina razpolagala. Občina v postopku priprave in sprejema odloka ni imela izdelane strokovne študije, ki bi vsebovala analizo stanja v občini, obrazložitev predlaganih določb, ki vplivajo na višino odmerjenega komunalnega prispevka⁴⁹ in možne variantne izračune. Občina v postopku sprejemanja odloka ni imela 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.

Občina je z Odlokom o komunalnem prispevku določila višino povprečnih stroškov opremljanja s komunalno infrastrukturo in višino povprečnih stroškov priprave stavbnega zemljišča na dan 1. 1. 2000.

⁴⁹ Določitev prispevne stopnje zavezanca, ki je odvisna od vrste objekta; določitev območja, v katerem se investitorjev objekt nahaja.

Pri odmeri komunalnega prispevka za leto 2005 za priključitev na obstoječo komunalno infrastrukturo, so se kot povprečni stroški gradnje oziroma prenove komunalne opreme in njenega priključevanja na ustrezna omrežja oskrbovalnih sistemov upoštevali povprečni stroški, določeni z Odlokom o komunalnem prispevku, revalorizirani z indeksom cen življenjskih potrebščin. Ugotavljamo, da vsakoletno revaloriziranje povprečne višine stroškov komunalnega urejanja zemljišč ni v skladu z določili Navodila za izračun komunalnega prispevka, na podlagi katerega se izračuna povprečna višina stroškov komunalne opreme kot povprečje stroškov opremljanja na kvadratni meter vseh stavbnih parcel v občini v predhodnem letu.

Mestni svet občine je 15. 5. 2006 sprejel osnutek Odloka o programu opremljanja zemljišč za gradnjo za obstoječo komunalno infrastrukturo za območje MOL, ki je pripravljen v skladu z določili ZUreP-1 in bo nadomestil Odlok o komunalnem prispevku.

2.2.2 Ali ima občina sprejete programe opremljanja

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

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

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

Občina je imela v letu 2005 za območja, ki jih je komunalno opremljala (gradnja nove oziroma rekonstrukcija obstoječe komunalne infrastrukture), sprejete programe opremljanja. Ker predstavljajo programi opremljanja podlago za odmero komunalnega prispevka za gradnjo nove komunalne infrastrukture in rekonstrukcijo obstoječe na delno že komunalno opremljenih območjih, je občina za komunalno infrastrukturo, ki jo je gradila v letu 2005, odmerjala komunalni prispevek.

Občina je sprejela program opremljanja za izgradnjo sekundarne komunalne opreme za individualno in kolektivno rabo za potrebe stanovanjskih objektov IV. faza kare A v območju urejanja VS 2/7 Murgle, dopolnitev programa opremljanja za izgradnjo komunalne infrastrukture stanovanjskega kompleksa Poljansko nabrežje na območju urejanja CS 7/22 Spodnje Poljane, program opremljanja za nakup, pripravo in opremljanje stavbnega zemljišča za izgradnjo stanovanjsko poslovnih objektov v območjih urejanja MS 1/2-1 in MR 1/1 Zelena jama, program opremljanja stavbnih zemljišč za izgradnjo komunalne infrastrukture za območje VS 1/7-1 Vinterca in program opremljanja za izgradnjo komunalne opreme območja opremljanja BS 4/5 – Tomačevo, m.e. 2A/1. Programi opremljanja so se do junija 2005 sprejemali kot sestavni del prostorsko izvedbenega akta za posamezno območje, od takrat pa kot samostojni odloki.

Občina je za celotno območje mesta Ljubljane pripravila Osnutek Odloka o programu opremljanja za gradnjo za obstoječo komunalno infrastrukturo, ki ga je Mestni svet potrdil 15. 5. 2006. Predlog Odloka o programu opremljanja za gradnjo za obstoječo komunalno infrastrukturo bo Mestni svet predvidoma obravnaval v letu 2007. Odlok bo tako predstavljal podlago za odmero komunalnega prispevka na območjih, ki so že opremljeni s komunalno infrastrukturo.

Ker občina za opremljanje območij s komunalno infrastrukturo sprejema programe opremljanja, si je zagotovila pogoje, da pobere vse zakonsko dopuščene prihodke od komunalnega prispevka. Zato je občina pri opravljanju lokalnih zadev javnega pomena lahko bolj uspešna.

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

2.2.3.1 Odmera komunalnega prispevka

V Odloku o komunalnem prispevku občina nima posebej opredeljeno, kdo so zavezanci za plačilo komunalnega prispevka, temveč za določitev zavezancev upošteva določbe 144. člena ZUreP-1, na podlagi katerega je zavezanec za plačilo komunalnega prispevka investitor oziroma lastnik objekta, ki se na novo priključuje na objekte in omrežja lokalne komunalne infrastrukture ali ki povečuje priključno moč obstoječih priključkov.

Odlok o komunalnem prispevku v 12. členu dodatno določa, da so zavezanci za plačilo komunalnega prispevka tudi investitorji, ki nameravajo graditi nov objekt, prizidati ali nadzidati obstoječi objekt na zemljišču, za katerega je bil komunalni prispevek plačan na kvadratni meter stavbnega zemljišča. Plačani komunalni prispevek se pri novem obračunu komunalnega prispevka investitorju prizna za izrabo zemljišča, predvideno s takrat veljavnim prostorsko-izvedbenim načrtom, oziroma največ do izrabe 0,5 pri individualni stanovanjski gradnji in največ do izrabe 1,00 za ostalo gradnjo (proizvodnjo, servisno, skladiščno, institucionalno). Za povečano izrabo zemljišča se investitorju odmeri komunalni prispevek. Enaka določba velja tudi za investitorje, ki so namesto plačila komunalnega prispevka neposredno financirali gradnjo javne infrastrukture.

Komunalni prispevek se v skladu s 3. členom Odloka o komunalnem prispevku izračuna na tistih območjih urejanja, kjer je potrebna graditev nove komunalne opreme, rekonstrukcija ali povečanje zmogljivosti obstoječe komunalne opreme in njenega priključevanja na ustrezna območja oskrbovalnih sistemov na podlagi programa opremljanja. Na območjih, za katera še ni vseh podlag za izdelavo programa opremljanja ter na območjih, ki so komunalno opremljena, se komunalni prispevek izračuna na način, določen z Odlokom o komunalnem prispevku.

Pri izračunu komunalnega prispevka se upoštevajo naslednji elementi:

- površina stavbnega zemljišča, ki je površina gradbene parcele (stavbišče in funkcionalno zemljišče), povzeta iz prostorsko izvedbenega akta oziroma lokacijske dokumentacije,
- bruto površina investitorjevega objekta, povzeta iz projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja,
- izraba stavbnega zemljišča, ki je razmerje med bruto površino objekta in površino gradbene parcele,
- dejanska opremljenost stavbnega zemljišča z javno infrastrukturo, ki se ugotovi iz predložene dokumentacije (PIA, lokacijska in projektna dokumentacija),
- povprečni stroški opremljanja stavbnega zemljišča,

- povprečni stroški priprave stavbnega zemljišča,
- prispevna stopnja zavezanca, ki je odvisna od vrste objekta in območja, v katerem se investitorjev objekt nahaja.

Način izračuna komunalnega prispevka je posebej določen za novogradnje in posebej za spremembo namembnosti. Ob spremembi namembnosti se komunalni prispevek odmeri le za tisto javno infrastrukturo, za katero je potrebno povečati priključke oziroma njeno zmogljivost, in sicer v deležu, za kolikor se povečajo priključki oziroma zmogljivosti. Pod pojmom povečanje priključkov oziroma zmogljivosti občina upošteva povečano neto tlorisno površino oziroma spremembo njene namembnosti.

Podatki o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture se po določilih ZUreP-1 vodijo v katastru gospodarske javne infrastrukture na podlagi podatkov o že zgrajenih omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture ter 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.

Lastnik katastra gospodarske javne infrastrukture je Mestna občina Ljubljana. Kataster komunalne infrastrukture poleg Oddelka za gospodarske javne službe Mestne uprave Mestne občine Ljubljana vodijo tudi javna podjetja, povezana v Javni holding Ljubljana, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Javni holding Ljubljana). Občina je za koordinatorja posredovanja podatkov o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture med javnimi podjetji, povezanimi v Javni holding Ljubljana, pooblastila direktorico Javnega holdinga Ljubljana⁵⁰. V celoti so izdelani katastri komunalne infrastrukture za:

- ceste in cestno infrastrukturo, cestno razsvetljavo in prometno signalizacijo, ki ga vodi Oddelek za gospodarske javne službe in promet, Mestne uprave Mestne občine Ljubljana,
- oskrbo s plinom in toplovodno omrežje, ki ga vodi Javno podjetje Energetika Ljubljana, d. o. o., Ljubljana,
- zbirna in odjemna mesta za komunalne odpadke in ločeno zbiranje odpadkov, ki ga vodi Javno podjetje Snaga Ljubljana, d. o. o., Ljubljana, in
- kanalizacijsko omrežje za odvod odpadne in padavinske vode, ki ga vodi JP VO-KA.

Kataster infrastrukture za oskrbo s pitno vodo pokriva 98 odstotkov vodovodov in je vzpostavljen skoraj v celoti. V kataster niso vključeni lokalni vodovodi, katerih vpis v kataster se dopolnjuje sočasno z njihovo posodobitvijo.

Občina ima vzpostavljeno računalniško evidenco o izdanih odločbah o komunalnem prispevku po posameznih investitorjih. Iz evidence so razvidni vsi pomembni podatki (podatki o investitorju, parcelne številke, cona, katastrska občina, datum plačila investitorja in drugi podatki). Računalniška evidenca je vzpostavljena od leta 1997, ko je ZSZ pristojnost za izdajanje odločb prenesel na občinsko upravo. Občina je prevzela evidenco tudi od Sklada stavbnih zemljišč Mestne občine Ljubljana, ki je izdajal odločbe o odmeri komunalnega prispevka pred letom 1997.

⁵⁰ Pooblastilo št. 300-90/2004-2 z dne 8. 11. 2004.

V 4. členu Odloka o komunalnem prispevku je določeno, da investitor poravna tudi povprečne stroške priprave stavbnega zemljišča, ki zajemajo povprečne stroške izdelave urbanistične dokumentacije. Revalorizacija navedenih stroškov v Odloku o komunalnem prispevku ni predvidena. Občina v postopku odmere obračuna revalorizirano vrednost povprečnih stroškov priprave stavbnega zemljišča, čeprav za revalorizacijo nima podlage.

V 4. členu Odloka o komunalnem prispevku je določeno, da 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 telekomunikacijah⁵¹ (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 zakon⁵² (v nadaljevanju: EZ) v 20. členu določa dejavnost sistemskega operaterja prenosnega omrežja, dejavnost sistemskega operaterja distribucijskega omrežja in dobavo električne energije tarifnim odjemalcem kot obvezne republiške gospodarske javne službe. Vlada Republike Slovenije je s Sklepom o določitvi upravljalcev distribucijskih omrežij električne energije v Republiki Sloveniji⁵³ določila izvajalce gospodarske javne službe upravljanja distribucijskega omrežja električne energije. Na podlagi Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe dejavnost sistemskega operaterja distribucijskega omrežja električne energije in gospodarske javne službe dobava električne energije tarifnim odjemalcem⁵⁴ je izvajalec gospodarske javne službe sistemskega operaterja distribucijskega omrežja dolžan med drugim zagotavljati tudi vzdrževanje in razvoj omrežja, ki se financira iz omrežnine, plačujejo pa jo uporabniki omrežja. Uredba o splošnih pogojih za dobavo in odjem električne energije⁵⁵ 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.

Občina v letu 2005 ni odmerjala komunalnega prispevka za električno in telefonsko omrežje investitorjem, ki so gradili na območjih, za katera ni imela sprejetih programov opremljanja, čeprav je v Odloku o komunalnem prispevku predvidena obremenitev za obe omrežji. 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 je občina pri odmeri neposredno upoštevala veljavno zakonodajo, ni pa z veljavno zakonodajo uskladila svojega splošnega akta. Ravnanje občine ocenjujemo kot nedoslednost občine pri usklajevanju svojih splošnih aktov z veljavno zakonodajo.

⁵¹ Uradni list RS, št. 30/01.

⁵² Uradni list RS, št. 26/05-UPB1.

⁵³ Uradni list RS, št. 54/00.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 117/04.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 117/02.

Občina je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek na podlagi predloženega PGD, v katerem je opredeljena neto tlorisna površina objekta, ter soglasij za priključitev na posamezno infrastrukturo ali potrjene lokacijske dokumentacije. Sestavni del spisa za odmero komunalnega prispevka je kopija PGD in soglasij za priključitev.

Občina odmerja komunalni prispevek z odločbo, ki jo pripravi občinska uprava. Iz vsebine izdane odločbe je razvidno, za katero vrsto komunalne infrastrukture se odmeri komunalni prispevek in kako je bila izračunana višina komunalnega prispevka⁵⁶. Postopek odmere komunalnega prispevka traja na občini povprečno 49 dni. Pozna izdaje odločbe za investitorje pomeni podaljšanje postopka izdaje gradbenega dovoljenja, kar lahko vpliva na povečanje stroškov investitorjev.

Občina je v letu 2005 v skladu z Odlokom o komunalnem prispevku odmerjala komunalni prispevek investitorjem, ki so se na novo priključevali na komunalno infrastrukturo oziroma tistim, ki so ob nadomestni gradnji, spremembi namembnosti oziroma dozidavi ali nadzidavi obstoječega objekta povečevali priključno moč obstoječih priključkov. Občina je kot povečanje priključne moči obstoječih priključkov upoštevala tako spremembo neto tlorisne površine kot tudi spremembo dejavnosti.

V letu 2005 je bilo izdanih 524 odločb o odmeri komunalnega prispevka, od tega je bilo 402 investitorjema izdana odločba o plačilu komunalnega prispevka, 111 investitorjem odločba, da niso zavezanci za plačilo komunalnega prispevka, enemu investitorju pa odločba o oprostitvi plačila komunalnega prispevka. Na izdane odločbe se je pritožilo 24 investitorjev, od katerih je bila za 14 investitorjev pritožba ugodno rešena. Glavni razlog za vložitev pritožbe na izdano odločbo prve stopnje je bila pomanjkljiva dokumentacija oziroma neupoštevanje dokumentacije o lastnih vlaganjih v gradnjo obstoječe komunalne infrastrukture. Zaradi tega je bila več kot polovica vloženih pritožb rešena v korist investitorjev. V letu 2005 so trije investitorji sprožili upravni spor zoper izdane odločbe na drugi stopnji.

Zaradi zamud pri izdaji odločb o odmeri komunalnega prispevka, je občina v letu 2005 najela zunanje izvajalca⁵⁷ za pripravo vhodnih podatkov za izračun komunalnega prispevka. Izvajalec je v letu 2005 za opravljeno storitev občini izstavil dva računa⁵⁸ v skupnem znesku 2.400 tisoč tolarjev. Iz vsebine izdanih računov ni razvidno, za koliko investitorjev je izvajalec pripravil izračune komunalnega prispevka in kakšen je strošek na enoto izračuna, kar pomeni, da občina ni mogla preveriti upravičenosti stroškov za opravljeno storitev.

2.2.3.2 Oprostitve plačila komunalnega prispevka

Poleg z zakonom določenih oprostitev plačila komunalnega prispevka, in sicer za gradnjo javne komunalne infrastrukture ter za gradnjo socialnih in neprofitnih stanovanj, se na podlagi 11. člena Odloka o komunalnem prispevku oprostijo plačila komunalnega prispevka tudi investitorji, ki gradijo objekte v demografsko ogroženih območjih.

⁵⁶ Razvidni so elementi izračuna: višina komunalnega prispevka za 100-odstotno opremljenost in 100-odstotno izrabo zemljišča, stopnja opremljenosti, stopnja izrabe zemljišča ter ostali elementi, pomembni za izračun komunalnega prispevka.

⁵⁷ Podjetje Geas, d. o. o., Ljubljana.

⁵⁸ Račun št. 158/2005 z dne 17. 8. 2005 v znesku 1.200 tisoč tolarjev in račun št. 206/2005 z dne 25. 11. 2005 v znesku 1.200 tisoč tolarjev.

V 12. členu Odloka o komunalnem prispevku je občina določila, da se zavezanca delno oprosti plačila komunalnega prispevka, če z dokazili (sklenjena pogodba, dokazilo o plačilu) izkaže, da je prispeval z lastnimi sredstvi h gradnji obstoječe infrastrukture. Občina v odloku ni opredelila, na kakšen način se pretekla vlaganja revalorizirajo in v kakšnem znesku se pretekla vlaganja upoštevajo, če revalorizirana vrednost preseže vrednost odmerjenega komunalnega prispevka, kar ocenjujemo kot pomanjkljivost.

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da so se pretekla vlaganja v praksi upoštevala največ do višine, kot bi bil za tako komunalno infrastrukturo odmerjen komunalni prispevek, kar je v skladu s prvim odstavkom 6. člena Pravilnika za odmero komunalnega prispevka.

V letu 2005 je občina oprostila plačila komunalnega prispevka enega investitorja, ki je gradil na območju, ki je z Uredbo o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji⁵⁹, določeno kot demografsko ogroženo.

Med izvajanjem revizije nismo ugotovili, da bi občina investitorja oprostila plačila komunalnega prispevka brez zakonske podlage.

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 podlag⁶⁰.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 19/99.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 86/04.

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 občino⁶¹, nadzora nad kvaliteto gradnje infrastrukture ter vrednotenja komunalne infrastrukture. Ocenjujemo, da obstaja tveganje, da sklenjene pogodbe ne bodo zavarovale vseh interesov občine in privatnih investorjev. 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 podlag⁶², 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.

Občina je v letu 2005 sklenila eno urbanistično pogodbo, dve pogodbi o medsebojnih obveznostih v zvezi s priključevanjem na komunalno infrastrukturo in štirinajst pogodb o sofinanciranju v javno komunalno infrastrukturo.

Občina je z Urbanistično pogodbo o medsebojnih obveznostih pri urejanju stavbnega zemljišča za območje zazidalnega načrta ŠŠ 1/7 Zgornja Šiška – kare 25A v Ljubljani⁶³ prenesla na zasebne investitorje⁶⁴ obveznost gradnje lokalne komunalne infrastrukture v skladu s sprejetim programom opremljanja⁶⁵ v znesku 231.943 tisoč tolarjev. Občina je zasebnim investitorjem naložila gradnjo celotne lokalne komunalne infrastrukture, določene v programu opremljanja. Po pogodbi so investitorji zavezani, da zgradijo komunalne naprave in objekte v skladu s programom opremljanja, da pridobijo uporabno

⁶¹ 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.

⁶² Uradni list RS, št. 84/04.

⁶³ Št. 4024-4/03-257 z dne 24. 6. 2005.

⁶⁴ Rudis, d. d., Trbovlje in dve fizični osebi.

⁶⁵ Program opremljanja za izgradnjo manjkajoče komunalne opreme za individualno in kolektivno rabo za izgradnjo stanovanjsko poslovnega objekta Vodnikov dvor v območju urejanja ŠŠ 1/7 Zgornja Šiška – kare 25A št. 3596-6/04-1 z dne 22. 12. 2004.

dovoljenje za obratovanje komunalnih naprav in objektov ter da po dokončanju del in pridobitvi uporabnega dovoljenja zgrajene komunalne naprave in objekte brezplačno prenesejo na občino. Občina je v pogodbi določila, da investitorji na podlagi zapisniško ugotovljene uspešne izročitve komunalnih naprav in objektov izstavijo občini račun za opravljena dela v pogodbenem znesku 231.943 tisoč tolarjev in da se dolžniško upniško razmerje med investitorji in občino vzpostavi v roku 30 dni, ko občina prejme račun. Z gradnjo lokalne komunalne infrastrukture investitorji poravnajo odmerjeni komunalni prispevek v enakem znesku.

Občina je s Pogodbo o načinu in pogojih poplačila komunalnega prispevka ter gradnje infrastrukture v območju opremljanja VS 2/6 Trnovo m.e. 2B/2⁶⁶ prenesla na zasebna investitorja⁶⁷ obveznost gradnje lokalne komunalne infrastrukture v skladu s sprejetim programom opremljanja⁶⁸ v znesku 86.028 tisoč tolarjev. Občina je zasebnima investitorjema naložila gradnjo celotne lokalne komunalne infrastrukture, določene v programu opremljanja. Po pogodbi sta investitorja zavezana, da zgradita komunalne naprave in objekte v skladu s programom opremljanja, da pridobita uporabno dovoljenje za obratovanje komunalnih naprav in objektov in da po dokončanju del in pridobitvi uporabnega dovoljenja zgrajene komunalne naprave in objekte brezplačno preneseta na občino. Z gradnjo lokalne komunalne infrastrukture investitorja poravnata odmerjeni komunalni prispevek v enakem znesku.

Občina je s Pogodbo o načinu in pogojih plačila komunalnega prispevka ter gradnje infrastrukture v stanovanjskem kompleksu Poljansko nabrežje v območju urejanja CS7/22 Spodnje Poljane⁶⁹ prenesla na zasebnega investitorja⁷⁰ obveznost gradnje lokalne komunalne infrastrukture v skladu s sprejetim programom opremljanja⁷¹ v znesku 684.530 tisoč tolarjev. Z gradnjo lokalne komunalne infrastrukture, določene v programu opremljanja, investitor poravnata odmerjeni komunalni prispevek v enakem znesku. Občina je k pogodbi sklenila dodatek⁷², v katerem je investitorju naložila gradnjo dodatne lokalne komunalne infrastrukture v znesku 37.430 tisoč tolarjev na podlagi dopolnitve programa opremljanja⁷³, ki se nanaša na del območja, na katerem investitor ne izvaja gradnje. Občina je v dodatku k pogodbi določila, da se vrednost komunalne infrastrukture, ki jo dodatno zgradi investitor, upošteva pri odmeri komunalnega prispevka za območje, za katerega je komunalna infrastruktura zgrajena. Ob spremembi investitorstva na območju, na katerega se nanaša komunalna infrastruktura, se mora investitor za morebitno vračilo vrednosti zgrajene infrastrukture dogovoriti z novim investitorjem. Občina je v pogodbi določila, da je obveznost investitorja zgraditi komunalne naprave in objekte v skladu s programom opremljanja, zagotoviti tehnični nadzor gradnje komunalnih naprav in objektov ter pridobiti uporabna dovoljenja za obratovanje komunalnih naprav in objektov, izbrati izvajalce gradnje po predpisih o javnih naročilih ter po končani gradnji prenesti lastništvo komunalnih naprav in zemljišč v last občine. Občina je

⁶⁶ Št. 3462-355/04-9 z dne 25. 4. 2005.

⁶⁷ Sava IP, d. o. o., Ljubljana in Renta Invest, d. o. o., Ljubljana.

⁶⁸ Program opremljanja za izgradnjo komunalne opreme območja opremljanja VS 2/6 – Trnovo, m.e. 2B/2 št. 3596-5/04-1 z dne 22. 12. 2004.

⁶⁹ Št. 3596-4/04-2 z dne 6. 10. 2005.

⁷⁰ Gradis skupna G, d. d., Ljubljana.

⁷¹ Program opremljanja za izgradnjo komunalne infrastrukture stanovanjskega kompleksa Poljansko nabrežje na območju urejanja CS 7/22 Spodnje Poljane št. 3596-4/04-1 z dne 28. 6. 2004.

⁷² Št. 3594-593/04-5 z dne 5. 12. 2005.

⁷³ Dopolnitev Programa opremljanja za izgradnjo komunalne infrastrukture stanovanjskega kompleksa Poljansko nabrežje na območju urejanja CS 7/22 Spodnje Poljane št. 3596-4/04 z dne 7. 11. 2005.

v pogodbi določila, da investitor na podlagi zapisniško ugotovljene uspešne izročitve komunalnih naprav in objektov izstavi občini končno obračunsko situacijo za opravljena dela ter da se dolžniško upniško razmerje med investitorjem in občino vzpostavi v roku 30 dni, ko občina prejme končno obračunsko situacijo.

Občina terjatev iz neplačanega komunalnega prispevka zaradi prenosa gradnje komunalne infrastrukture na zasebne investitorje ni evidentirala v poslovnih knjigah, kar je v nasprotju z 12. členom Zakona o računovodstvu⁷⁴, ki določa, da se morajo vrednosti poslovnih dogodkov knjižiti v polnem znesku brez medsebojnega poračunavanja, in v nasprotju s petim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se vsi prejemki in izdatki proračuna izkazujejo v polnem znesku, brez medsebojnega poračunavanja. Komunalni prispevek bo dokončno poravnat šele, ko bo investitor izpolnil določila pogodbe – zgradil dogovorjeno komunalno infrastrukturo, pridobil zanjo uporabno dovoljenje in komunalno infrastrukturo prenesel na občino. Ocenjujemo, da neevidentirane terjatve za obračunani komunalni prispevek predstavljajo tveganje za izvajanje nadzora nad izvrševanjem pogodb ter tveganje za pravilnost prenosa komunalne infrastrukture v last občine oziroma njeno pravilno evidentiranje.

Občina je v letu 2005 sklepala pogodbe o sofinanciranju, s katerimi se je dogovorila za obveznost plačila za gradnjo nove komunalne infrastrukture na delno že komunalno opremljenih zemljiščih. Občina je sklepala pogodbe s pravnimi in fizičnimi osebami na posameznem območju opremljanja. Pogodbe, ki jih je občina sklenila v letu 2005, nadomeščajo odmero komunalnega prispevka, saj občina ni imela pravnih podlag za odmero komunalnega prispevka po uradni dolžnosti – programi opremljanja za območje še niso bili sprejeti, oziroma gre za način financiranja gradnje komunalne infrastrukture, ki je temeljil na dogovoru med občani s posameznega območja opremljanja, takratno krajevno skupnostjo in občino. Občina po ZSZ iz leta 1984 in ZSZ ni imela podlage za izdajo odločbe po uradni dolžnosti, saj se je postopek odmere komunalnega prispevka lahko začel le na vlogo investitorja. Na podlagi finančne konstrukcije, ki jo je pripravila občina, se je celotni znesek investicije razdelil na posamezne objekte na območju opremljanja ne glede na velikost objekta, namembnost oziroma moč priključka. Ugotavljamo, da je občina glede na zakonske možnosti ravnala gospodarno, saj je na ta način zbrala sredstva za gradnjo infrastrukture, za katero ni imela pravnih podlag, da jih zbere po uradni dolžnosti. Način odmere sicer ne upošteva obremenitev glede na velikost, namembnost in priključno moč objekta, ker pa gre za dogovorni način odmere, ne moremo govoriti o neenakopravnem obravnavanju investitorjev. Občina je navedeni način odmere uporabljala pred sprejemom Odloka o komunalnem prispevku.

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.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 23/99.

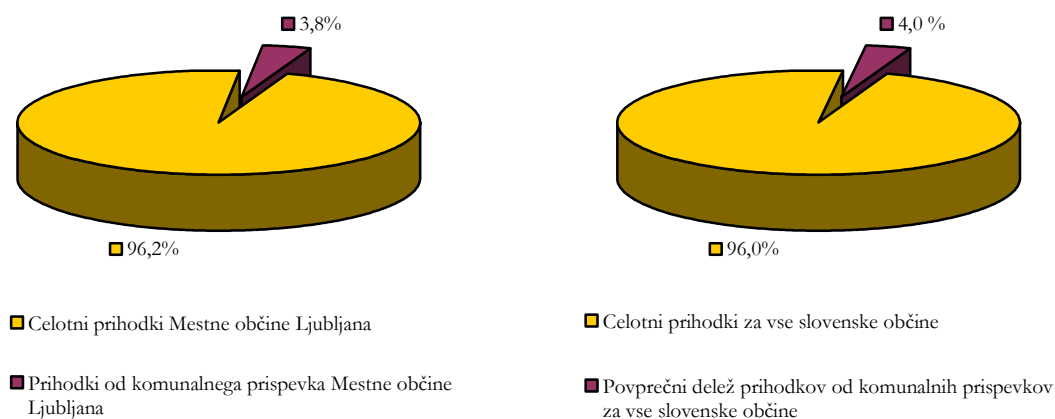
Tabela 4: Osnovni podatki o prihodkih občine, komunalnih prispevkih in drugih prispevkih investitorjev v letu 2005

Postavka	Znesek oz. delež	Rebalans proračuna	Veljavni proračun	Realizirani proračun
Prihodki v letu 2005	Znesek v tisoč tolarjih	52.491.256	52.681.740	52.616.963
Prihodki od komunalnih prispevkov	Znesek v tisoč tolarjih	1.810.000	1.800.000	2.085.599
	Delež v prihodkih	3,4	3,4	4,0

Viri: Odlok o proračunu Mestne občine Ljubljana za leto 2005 (Uradni list RS, št. 41/05), Osnutek Odloka o zaključnem računu proračuna Mestne občine Ljubljana za leto 2005.

Primerjava deleža prihodkov od komunalnega prispevka občine v celotnih prihodkih občine s povprečnim deležem prihodkov od komunalnih prispevkov v celotnih prihodkih za vse slovenske občine kaže (slika 4), da je bil delež komunalnih prispevkov v celotnih prihodkih občine za 0,3 odstotne točke višji od slovenskega povprečja.

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



Viri: Osnutek Odloka o zaključnem računu proračuna Mestne občine Ljubljana za leto 2005, podatki Ministrstva za finance.

V ZSZ in na njegovi podlagi sprejetih podzakonskih predpisih (ki so veljali so do 19. 7. 2005) ni bilo posebej določeno, da je komunalni prispevek namenski prihodek za gradnjo komunalne infrastrukture. Vendar je bilo iz samih določb Navodila o vsebini programa opremljanja stavbnih

zemljišč⁷⁵ (v nadaljevanju: Navodilo o vsebini) 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 lahko v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, določi tudi druge vrste namenskih prejemkov in izdatkov proračuna. Menimo, da takšno določilo ZJF dopušča tudi razlago, da prihodki od komunalnega prispevka niso namenski, kadar niso navedeni kot namenski prihodki v odloku o proračunu. Menimo, da bi morala pri opredeljevanju namenskosti prejemka veljati določila predpisa, ki prejemek uvaja, in ne določila o namenskosti prejemkov v odloku o proračunu občine, oziroma da bi občine morale porabiti prihodke, zbrane s plačili komunalnega prispevka, samo za namen opremljanja zemljišč za gradnjo.

Občina je v letu 2005 izkazovala komunalni prispevek prek predpisanega vplačilnega računa, določenega s Pravilnikom o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov⁷⁶ (v nadaljevanju: Pravilnik o podračunih). Občina niti v Odloku o komunalnem prispevku niti v Odloku o proračunu za leto 2005 prihodkov od komunalnih prispevkov ni opredelila kot namenskih prejemkov. Občina je v letu 2005 prihodke in odhodke od komunalnih prispevkov evidentirala na posebnih proračunskih postavkah⁷⁷.

Ukrepi občine

Občina je v Odloku o proračunu Mestne občine Ljubljana za leto 2007 prihodke od komunalnega prispevka opredeljala kot namenske prejemke.

Občina terjatev do zavezancev za plačilo komunalnega prispevka ne evidentira v poslovnih knjigah občine. Prilivi od komunalnega prispevka se dnevno spremljajo in evidentirajo v Oddelku za gospodarjenje z zemljišči, ki vodi tudi evidenco vseh izdanih odločb. Občina izterjave neplačanih komunalnih prispevkov ne izvaja.

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da se terjatve iz komunalnih prispevkov analitično vodijo pri proračunskemu uporabniku 19. Urejanje zemljišč, in sicer na računu »Prihodki od komunalnih prispevkov št. SI56 01261-4616223308«. Oddelek za finance bo na podlagi sklenjenih pogodb evidentiral terjatve iz komunalnih prispevkov v poslovnih knjigah za leto 2006 razen zapadlih

⁷⁵ Uradni list RS, št. 4/99.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 141/04, 106/05, 120/05.

⁷⁷ Proračunska postavka - 062093 Komunalno opremljanje zemljišč in 052099 - Komunalni deficit.

terjatev na podlagi izdanih odločb o komunalnem prispevku. Občina terjatev do zavezancev za plačilo komunalnega prispevka ne evidentira neposredno v poslovnih knjigah, ker plačilo takšne odločbe ni izterljivo, kadar zavezanec ne pridobi gradbenega dovoljenja. Občina meni, da takšna terjatev ni v skladu s slovenskimi računovodskimi standardi.

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).

Občina zagotavlja realno vrednost odmerjenega komunalnega prispevka, saj je v odločbah določila, da če odmerjeni znesek ni poravnán v roku 30 dni od prejema odločbe, se znesek prispevka revalorizira z indeksom rasti cen življenjskih potrebščin, kot določa e. točka 4. člena Odloka o komunalnem prispevku. Če pride do zamud pri plačilu, pristojni upravni organ izda na zahtevo investitorja sklep o revalorizaciji odločbe. Navedeno ravnanje občine ocenjujemo kot primerno z vidika ohranjanja realne vrednosti višine odmerjenega komunalnega prispevka.

Občina vodi evidenco o namenski porabi sredstev iz komunalnega prispevka. V letu 2005 je občina za investicije v komunalno opremljanje zemljišč porabila 537.188 tisoč tolarjev oziroma 26,1 odstotka zbranih sredstev komunalnega prispevka.

Pojasnilo občine⁷⁸

Občina je pojasnila, da bo preostanek sredstev porabila v skladu z Uredbo o vsebini, ko bodo za posamezna območja urejanja sprejeti programi opremljanja.

Občina gradi posamezno komunalno infrastrukturo, ki je v njeni pristojnosti, terminsko usklajeno z gradnjami, ki jih izvajajo investitorji. Občina terminsko usklajuje gradnjo svoje komunalne infrastrukture tudi s podjetjema Elektro Ljubljana, d. d., Ljubljana in Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana, ki sočasno zagotavljata gradnjo infrastrukture v elektro oziroma telekomunikacijsko omrežje. Kadar posamezni investitorji želijo hitrejšo izvajanje del, se z Elektro Ljubljana, d. d., Ljubljana in Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana samostojno dogovarjajo o sofinanciranju omrežja, na kar pa občina nima vpliva.

Preverili smo tudi, na kakšni podlagi občina načrtuje prihodke od komunalnega prispevka za naslednje leto. Ugotovili smo, da načrtuje prihodke na podlagi realizacije prihodkov od komunalnega prispevka preteklega leta in izdelanih programov opremljanja. Ker občina sprejema programe opremljanja, lahko

⁷⁸ Št. 006-1/06-62 z dne 13. 10. 2006.

uspešneje načrtuje prihodke od komunalnega prispevka, saj ima izdelano vizijo, katera območja bo opremljala s komunalno infrastrukturo, kakšen je strošek gradnje komunalne infrastrukture in kakšen bo delež stroškov gradnje investitorjev.

Občina ima v skladu s Pravilnikom o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ⁷⁹ organizirano Službo za notranjo revizijo, ki je v letih 2002⁸⁰ in 2004⁸¹ izvedla nadzor nad pravilnostjo in uspešnostjo poslovanja občine na področju komunalnih prispevkov. Pri pregledu je notranja revizijska služba ugotovila določene nepravilnosti in pomanjkljivosti ter izdala priporočila za njihovo odpravo. Končno mnenje notranje revizijske službe v revizijskem poročilu iz leta 2004 je bilo, da sistem notranjih kontrol na področju pravilnosti poslovanja in finančnega poslovanja ni omogočal zadovoljivega obvladovanja tveganj. Služba za notranjo revizijo je zahtevala, da se sprejme program ukrepov za odpravljanje ugotovljenih nepravilnosti v poslovanju ali pomanjkljivosti in slabosti pri delovanju notranjih kontrol.

Ker ima občina organizirano notranjo revizijsko službo, ima funkcionalno sredstvo, s katerim vodstvo iz neodvisnega vira dobi informacijo, ali je obvladovanje tveganj na še sprejemljivi ravni.

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

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 okolja⁸² (v nadaljevanju ZVO).

Občina je v 11. členu Odloka o oskrbi s pitno vodo⁸³, ki je bil sprejet na podlagi Zakona o komunalnih dejavnostih (v nadaljevanju: ZKD)⁸⁴, določila, da je upravljalec dolžan dopustiti priključitev na javno vodovodno omrežje, če je uporabnik izpolnil vse pogoje, določene s soglasji, poravnal vse obveznosti in predložil vso potrebno dokumentacijo, v 4. členu Tarifnega sistema za obračun oskrbe z vode iz vodovodnega sistema in za obračun odvoda in čiščenja odpadne in padavinske vode prek kanalizacijskega

⁷⁹ Uradni list RS, št. 72/02.

⁸⁰ 'Končno poročilo o opravljeni delni notranji reviziji pri proračunskem uporabniku 19. Urejanje zemljišč Ljubljana', št. 4042-3/2002-4 z dne 21. 6. 2002.

⁸¹ 'Končno poročilo o opravljeni notranji reviziji pravilnosti in popolnosti obračunavanja ter plačevanja komunalnega prispevka in nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča za leto 2003 in 2004', št. 4042-11/2004-19 z dne 25. 11. 2004.

⁸² Uradni list RS, št. 32/93, 1/96.

⁸³ Uradni list SRS, št. 11/87.

⁸⁴ Zakon o komunalnih dejavnostih (Uradni list SRS, št. 8/82) je v tem delu prenehal veljati 2. 7. 1993 z začetkom veljavnosti ZGJS.

sistema v upravljanju Javnega podjetja Vodovod – Kanalizacija Ljubljana⁸⁵ (v nadaljevanju: Tarifni sistem) pa, da je potrebno ob prvi priključitvi poravnati priključnino za priključitev na javno vodovodno omrežje. V skladu z določbami Tarifnega sistema je priključnina znesek, ki ga porabnik plača ob priključitvi na vodovodni sistem in pokriva del stroškov za obnovo in širitev vodovodnega sistema in za obnovo požarnih hidrantov. Priključnina na vodovodno omrežje se izračuna tako, da se ustrezni tarifni postavki sešteje in pomnoži z nazivnim pretokom vodomera, določenega s projektom in soglasjem javnega podjetja. Višina priključnine na vodovodno omrežje je bila določena s Sklepom o višini tarifnih postavk za dovedeno vodo⁸⁶.

Občina je v 15. členu Tarifnega sistema določila plačilo priključnine ob prvi priključitvi na kanalizacijsko omrežje. Priključnina je znesek, ki ga uporabnik plača ob priključitvi na kanalizacijski sistem in pokriva del stroškov za obnovo in širitev kanalizacijskega sistema in gradnje centralne čistilne naprave. Priključnina po Tarifnem sistemu se ne obračunava, ker ob uveljavitvi Tarifnega sistema v letu 1994 tarifna postavka za obračun priključnine ni bila sprejeta. JP VO-KA je v letu 2005 zaračunaval priključnino na javno kanalizacijsko omrežje na podlagi:

- Odloka o odvajanju odpadnih in padavinskih voda⁸⁷, ki je bil sprejet na podlagi ZKD, in v tem delu ne velja več,
- 16. člena Meril in kriterijev določanja sredstev za nadomestitev oddanih kapacitet virov in primarnega vodovodnega in kanalizacijskega omrežja na območju ljubljanskih občin⁸⁸ (v nadaljevanju: Merila in kriteriji), sprejetih na podlagi planskih dokumentov mesta Ljubljane, veljavnih za obdobje od leta 1986 do 1990, in ki določajo nadomestitev, ki jo plača investitor – porabnik pitne vode, za odvod odpadne in padavinske vode ter,
- Sklepa o revalorizaciji višine sredstev za nadomestitev oddanih kapacitet virov in primarnega vodovodnega in kanalizacijskega omrežja na območju ljubljanskih občin⁸⁹ (v nadaljevanju: Sklep o revalorizaciji), ki je bil sprejet na podlagi 16. člena Meril in kriterijev.

Zneski priključnin se od sprejema Sklepa o revalorizaciji niso spreminjali.

Menimo, da je občina z Odlokom o oskrbi s pitno vodo in Odlokom o odvajanju odpadne in padavinske vode omogočila zaračunavanje priključne pristojbine za vodovod in kanalizacijo, za kar nima ustrezne pravne podlage v ZUreP-1, ZVO ali v ZVO-1. Računsko sodišče bo o teh ugotovitvah obvestilo Ministrstvo za okolje in prostor.

Ukrepi občine

Občina je pripravila osnutek Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o oskrbi s pitno vodo, s katerim ukinja Tarifni sistem, Mestni svet občine Ljubljana pa je osnutek prvič obravnavaval na seji 5. 3. 2007.

⁸⁵ Uradni list RS, št. 37/94.

⁸⁶ Uradni list RS, št. 47/94

⁸⁷ Uradni list SRS, št. 11/87.

⁸⁸ Uradni list SRS, št. 20/85.

⁸⁹ Uradni list RS, št. 21/94.

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 pripravljalec 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 Zakona o splošnem upravnem postopku⁹⁰

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 ni potrebno pridobiti njegovega soglasja. Pristojni soglasodajalec lahko za projektne pogoje, ki jih določi na zahtevo investitorja oziroma projektanta, in zaračuna samo tiste materialne stroške, ki jih je imel v zvezi z njihovo pripravo, ob izstavitvi računa pa mora navesti določbe predpisa, v katerem ima podlago za zaračunavanje stroškov v določeni višini ter takšne stroške tudi specificirati. Kadar je pristojni soglasodajalec državni organ ali tisti nosilec javnega pooblastila, ki je takšno pooblastilo pridobil neposredno na podlagi zakona, stroškov priprave projektnih pogojev ne zaračuna. Soglasja k projektnim rešitvam se izdajajo proti plačilu takse v skladu z zakonom, ki ureja upravne takse, in sicer v višini kot velja za potrdila, ki se izdajajo na podlagi uradnih evidenc.

Občina je v 6. členu Odloka o GJS določila, da strokovno - tehnične, organizacijske in razvojne naloge za gospodarske javne službe izvaja Mestna uprava Mestne občine Ljubljana.

V letu 2005 je JP VO-KA izdajala smernice in mnenja k prostorskim aktom ter soglasja k projektnim rešitvam, ki zadevajo lokalno javno komunalno infrastrukturo. Občina v Odloku o oskrbi s pitno vodo, Odloku o odvajanju odpadnih in padavinskih voda oziroma drugem splošnem aktu občine ni podelila javnega pooblastila JP VO-KA za izdajo navedenih dokumentov.

⁹⁰ Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05.

Ukrepi občine

Občina je v 20. členu Odloka o oskrbi s pitno vodo⁹¹ in 23. členu Odloka o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode⁹² določila, da izdaja smernice, mnenja in soglasja izvajalec javne službe.

JP VO-KA je v letu 2005 zaračunavala izdajo smernic in mnenj k prostorsko izvedbenim aktom, projektnih pogojev in soglasij k projektnim rešitvam ter drugih mnenj in soglasij. Cena storitev je bila določena s cenikom, ki ga je sprejel direktor JP VO-KA. Stroške za projektne pogoje v skladu z 51. členom ZGO-1 oblikuje izvajalec, določi pa mestni svet. Občina akta, s katerim bi določila, na kakšen način se oblikujejo stroški za projektne pogoje, ni sprejela.

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da bo ob obravnavi predloga Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o oskrbi s pitno vodo ter predloga Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode Mestnemu svetu predložila v sprejem tudi sklepa, s katerima bo določila višino stroškov za projektne pogoje.

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

⁹¹ Uradni list RS, št. 17/06.

⁹² Uradni list RS, št. 14/06.

3. MNENJE

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

Cilj revizije je bil ugotoviti, ali je bilo ravnanje Mestne občine Ljubljana 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,
- 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 v letu 2005 sicer ni imela strategije prostorskega razvoja občine v skladu z določili ZUreP-1, je pa imela dokument Dolgoročni prostorski razvoj Mestne občine Ljubljana, ki določa smeri razvoja občine. Pomanjkljivost sprejetega dokumenta je v tem, da nekateri cilji, ki si jih je občina zastavila, niso jasno opredeljeni in merljivi. Zaradi tega je spremljanje izvrševanja strategije pri ciljih, ki niso merljivi, oteženo, saj ni mogoče oceniti, ali občina dosega zastavljeni cilj – točka 2.1.1.

Ugotavljamo, da občina v letu 2005 ni imela celovitega pregleda nad stanjem zemljišč v občinskem prostoru, ker ni imela v celoti vzpostavljene evidence nezazidanih stavbnih zemljišč niti evidence zemljišč v lasti občine za namen gradnje, kar je pogoj za uspešno načrtovanje prostorskega razvoja občine. Ocenjujemo, da občina v letu 2005 ni mogla v celoti izvajati ukrepov aktivne zemljiške politike in določati smeri prostorskega razvoja. Kot pozitivno ravnanje pa ocenjujemo, da občina sistematično rešuje obstoječo problematiko in ureja nerešene zadeve – točka 2.1.2.

Občina je v letu 2005 odmerjala in pobirala komunalni prispevek na podlagi Odloka o komunalnem prispevku. Občina 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 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 – 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:

- nima podlage za revalorizacijo povprečnih stroškov priprave stavbnega zemljišča – točka 2.2.3.1,
- pozno izdaja odločbe o odmeri komunalnega prispevka – točka 2.2.3.1.

Občina v poslovnih knjigah ne evidentira terjatev iz obračunanega komunalnega prispevka, evidentira tudi ne terjatev iz obračunanega komunalnega prispevka investitorjem, ki sami izvajajo gradnjo komunalne infrastrukture – točka 2.2.5.

Menimo, da je Občina z Odlokom o oskrbi s pitno vodo, Odlokom o odvajanju odpadnih in padavinskih vod, tarifnim sistemom, Merili in kriteriji ter Sklepom o revalorizaciji omogočila zaračunavanje priključne pristojbine za vodovod in kanalizacijo, za kar nima ustrezne pravne podlage v ZUreP-1, ZVO ali v ZVO-1 – točka 2.3.1. Računsko sodišče bo o teh ugotovitvah obvestilo Ministrstvo za okolje in prostor.

4. ODZIVNO POROČILO

Odzivno poročilo ni potrebno, ker so bile že med revizijskim postopkom odpravljene razkrite nepravilnosti oziroma sprejeti ustrezni ukrepi za njihovo odpravo (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1), kar v nadaljevanju na kratko povzemamo:

- v predlogu Odloka o proračunu Mestne občine Ljubljana za leto 2007 je prihodke od komunalnega prispevka opredelila kot namenske prejeme,
- pripravila je osnutek Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o oskrbi s pitno vodo, s katerim ukinja Tarifni sistem in ki ga je Mestni svet obravnaval na seji 5. 3. 2007,
- v 20. členu Odloka o oskrbi s pitno vodo in 23. členu Odloka o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode je določila, da izdajajo smernice, mnenja in soglasja izvajalci javne službe.

5. PRIPOROČILA

Na podlagi pridobljenih spoznanj iz revizije Mestni občini Ljubljana priporočamo, da ob uskladitvi svojih aktov z novo zakonodajo, na podlagi predhodno opravljene analize stanja v prostoru 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.

Mestni občini Ljubljana 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 prioritete in
- kakšna bo vloga občine pri pospeševanju razvoja prioriteten dejavnosti na območju občine.

Da bi občina lahko uspešno izvajala naloge na področju gospodarjenja s stavbnimi zemljišči, Mestni občini Ljubljana priporočamo, naj čim prej:

- vzpostavi enoten 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, ki bodo v skladu s sprejeto strategijo občine;
- zagotovi spremljanje porabe namenskih prihodkov v svojih poslovnih knjigah in pri izvrševanju proračuna.

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

Mestni občini Ljubljana priporočamo, da pri pripravi novega akta, ki bo podlaga 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.

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. Mestni občini Ljubljana, priporočeno;
2. Danici Simšič, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. 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