



MESTNA OBČINA KOPER
COMUNE CITTÀ DI CAPODISTRIA

Nadzorni odbor – Comitato di controllo

Datum: 13. 5. 2020

Številka: 011-2/2019

Na podlagi 52. člena Statuta Mestne občine Koper (Uradne objave št. 40/00, 30/01, 29/03 in Uradni list RS št. 90/05, 67/06, 39/08 in 33/18), 29. člena Poslovnika o delu Nadzornega odbora Mestne občine Koper (Uradni list RS, št. 12/2017 in 46/2019) in Programa dela Nadzornega odbora Mestne občine Koper za leto 2019, je Nadzorni odbor Mestne občine Koper na svoji 10. seji dne 13. 5. 2020 sprejel

KONČNO POROČILO O NADZORU

Projekta » Kapovizija«

Člani komisije, ki so opravili nadzor: Valter Krmac, Dunja Jovičič in Edmond Gašpar

1. Ime organa, v katerem se opravlja nadzor:

Občinska uprava Mestne občine Koper, Urad za okolje in prostor (do 31.12.2019)

Urad vodi g. Matjaž Marsič.

Od 1. 1. 2020 dalje, z nastopom veljavnosti Odloka o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Mestne občine Koper (Ul. RS, št. 61-2709/2019 z dne 11.10.2019), se notranja organizacijska enota organa imenuje Urad za prostorski razvoj in nepremičnine.

Pristojnosti vodje urada so opredeljene v 23. členu Odloka o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Mestne občine Koper.

Do 31. 12. 2019 je v Uradu za okolje in prostor delalo 16 javnih uslužbencev, od 1. 1. 2020 oz. po reorganizaciji pa je v uradu 28 javnih uslužbencev.

Področja dela Urada za prostorski razvoj in nepremičnine, ki izhajajo iz Odloka o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Mestne občine Koper:

- strokovne, upravne, organizacijske in druge podobne naloge na področju prostorskega, urbanističnega in krajinskega načrtovanja, urejanja prostora in razpolaganja z nepremičninami,
- izvaja načrtovanje opremljanja zemljišč, odmerja komunalni prispevek, opravlja naloge obračuna nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča ali drugih finančnih obveznosti z naslova lastništva nepremičnin,
- pripravlja in izvaja strateške in izvedbene prostorske akte občine ter njihove strokovne podlage in sodeluje pri pripravi medobčinskih, regionalnih in državnih prostorskih aktov,
- vodi postopke upravljanja, pridobivanja in razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine ter upravlja in gospodari s poslovnimi prostori občine,
- vodi evidenco nepremičnin v lasti občine,



Verdijeva ulica 10 — Via Giuseppe Verdi 10, 6000 Koper — Capodistria, Slovenija, Tel. +386 (0)5 6646 100

- izdaja soglasja, potrdila, dovoljenja in druge dokumente v upravnih postopkih v zvezi s posegi v prostor,

Pristojnosti in odgovornosti Urada oziroma vodje urada do 31.12.2019 so opredeljene v Odloku o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Mestne občine Koper, št. K0153-5/01 in št. 030-1/2007.

2. Datum in številka sklepa o izvedbi nadzora: Sklep Nadzornega odbora, 011-2/2019 z dne 24.9.2019.

3. Kaj se nadzoruje, namen in cilji nadzora:

Pregled projekta »Kapovizija«:

- Pregled finančne realizacije projekta od l. 2010 do 2019
- Skladnost poslovanja z zakonskimi in podzakonskimi akti, transparentnost poslovanja
- Skladnost finančnega poslovanja s proračunom za leto/a nadzora
- Popolnost in zakonitost prejemkov in izdatkov
- Poročanje o nepravilnostih
- Priporočila in predlogi za nadaljnje poslovanje

4. Pravna podlaga za izvedbo nadzora:

- Zakon o lokalni samoupravi,
- Zakon o javnih financah,
- Statut Mestne občine Koper,
- Poslovnik Nadzornega odbora Mestne občine Koper,
- Letni program dela Nadzornega odbora,
- Sklep o izvedbi nadzora,
- ZPNacrt-NPB7,
- ZUreP-2,
- ZUPUDPP.

5. Kratek povzetek:

Skladno s sprejetim sklepom o izvedbi nadzora projekta »Kapovizija« je Nadzorni odbor preverjal:

- skladnost izvajanja razvojnega in prostorskega načrtovanja z navedenimi zakoni in podzakonskimi akti;
- smotrnost izvedenih dejavnosti in izdelanih projektov;
- gospodarnost in učinkovitost realiziranih proračunskih odhodkov.

Nadzor je bil opravljen nad izvajanjem vseh aktivnosti vizije prostorskega razvoja s skupnim imenom »Kapovizija«, kar zajema obdobje od leta 2010 do 2018, vključno z dodatno »vizijo« s samostojnim imenom »Koper 365« in »Koper jutri«.

6. Datum/čas izvedbe nadzora: november 2019 - januar 2020

7. Ugotovitveni del

7.1. Splošno

Urad za okolje in prostor je v svojem poročilu Nadzornemu odboru, št. 011-2/2019 z dne 12. 11. 2019, opredelil Kapovizijo kot (citirano): *«povzetek posameznih idej prostorskega razvoja Kopa,*

pri čemer so bila razmišljanja o posameznih prostorskih vzorcih glede nadaljnje prostorske ureditve Mestne občine Koper».

Zamisel naj bi bila opredeljena v regionalnem razvojnem programu ter trajnostni urbani strategiji mesta in bila izpeljana s končnim sprejemom OPPN za ureditev Centralnega mestnega parka.

Ob tako splošni in smiselno nekonsistentni razlagi je Nadzorni odbor imel precejšnjo težavo z opredelitvijo načrta nadzora, saj so aktivnosti »razmišljanj o prostorskih vzorcih« presegale časovni okvir začetno predvidenega obdobja nadzora. Prve aktivnosti iz nabora teh »vizij« se pojavljajo že leta 2010, zadnje pa v novembru 2018 z zamisloma »Koper 365« in »Koper jutri«.

Uvodna razlaga iz omenjenega poročila Urada za okolje in prostor, da Občinski svet Mestne občine Koper ni sprejel nobenega sklepa o viziji razvoja in prostorskega načrtovanja z imenom Kapovizija, pa je Nadzorni odbor usmerila tudi k preverjanju pravilnosti vodenja celotnega procesa takšnega prostorskega načrtovanja.

Iz pridobljenih dokumentov:

- Poročilo Urada za okolje in prosto, št. 11-2/2019 z dne 12. 11. 2019 in drugo poročilo, št. 11-2/2019 z dne 13. 12. 2019,
- CD zapisi Urada za projekte Land Mark in Capo vista,
- elektronska pošta direktorice občinske uprave z dne 17. 12. 2019, 31. 12. 2019, 7. 1. 2020 in 16. 1. 2020, sledi, da je bilo v zajetem obdobju nadzora za prostorsko načrtovanje »vizij« porabljenih okoli 400.000 EUR po spodnji specifikaciji:

2010 Capo vista – podobe Kopra l. 2020«	81.840,00 EUR
2014 Razgledni stolp Land mark	235.609,00 EUR
2018 OPPN centralni park	23.912,00 EUR
2018 in 2019 Koper 365 in Koper jutri	59.410,00 EUR

Skupno odhodki za načrtovanje vizij: 400.077,00 EUR

Nobeden od teh načrtovanih projektov ni bil realiziran. Ob tem dejstvu se samoumevno poraja vprašanje o smotrnosti tovrstnega načrtovanja, še posebej v luči sočasne popolne neaktivnosti pri izdelavi OPN. OPPN Centralni park je bil sprejet po hitrem postopku in s stvarnim tveganjem pravnega postopka z enim od lastnikov dela površine, ki ga zajema ta OPPN. Projekt Capo vista se je izvajal brez predhodnega upoštevanja znanih zakonskih določil omejitve posegov v morje.

Izdelani projekti niso imeli stvarnih finančnih možnosti realizacije, niti oprijemljivo definiranih temeljev ekonomske upravičenosti. Ob tem, da so stekle intenzivne aktivnosti za pripravo krovnega občinskega prostorskega dokumenta (OPN) šele v letu 2019 in bo ta, zaradi svojega temeljnega bistva, omejitveni faktor tovrstnih stihijskih posegov v prostoru, je upravičen tudi dvom v gospodarnost in za ta namen porabljenih javnih sredstev.

7.1.2. Kapo vista

Obširna in gostobesedna razlaga teorije prostorskega načrtovanja in zakonskih določil v poročilu Urada za Okolje in prostor, št. 011-2/2019 z dne 13. 12. 2019, zamegljuje bistvo in srž problema. Namreč to, da Občinski svet sploh ni obravnaval in sprejemal vizije prostorskega razvoja. Z izvajanjem aktivnosti prostorskega načrtovanja mimo določil Statuta Mestne občine Koper (27. člen, tretja in peta alineja) se je postopek vodil neskladno s Statutom. Glede na to, da v pripravo tako pomembnih posegov v življenjsko okolje ni bilo pritegnjena širša javnost, je to tudi v neskladju z ZPNačrt (NPB7, 5. člen).

Obstoječa zakonodaja, ki omejuje posege v morje, je narekovala tudi predhodno preverjanje pogojev za tovrstno načrtovanje. Navedba, da na podlagi izdelanih projektov ministrstvo ni pristalo na spremembo zakona, ki bi omogočala umeščanje predlaganih vsebin na morsko površino, pa postavlja vprašanje smotrnosti porabe finančnih sredstev in ostalih resursov za tovrstno projektiranje. Sporazum (samo) o valobranu je bil z Ministrstvom za okolje in prostor dosežen šele v letu 2016. Skozi to presojo lahko ocenimo tovrstne odhodke kot negospodarne in seveda tudi neučinkovite, saj ni bil noben del tega projekta realiziran.

V proračunu – Načrtu razvojnih programov za leto 2010 je bilo na kontu 1602 Prostorsko in podeželsko planiranje predvidenih skupno 130.000 EUR, od česar 90.000 EUR za PIA za komunalno infrastrukturo, 40.000 EUR pa za Komunalni privez II. faza. Nadzorovani organ ni dostavil evidence o končnem razrezu teh sredstev, tako da NO zaenkrat ne more oceniti kateri potrebni projekti za komunalno infrastrukturo niso bili realizirani zaradi izdelave te »vizije«.

7.1.3.Land Mark

V NRP za leto 2014 kot delu finančnega načrta MOK, sprejetega dne 19. decembra 2013, je dejansko predviden znesek za izdelavo projekta Land Mark v višini 850.000 EUR. V pisni obrazložitvi - gradivu za isto sejo občinskega sveta - pa je sledeča obrazložitev:

»16 - PROSTORSKO PLANIRANJE IN STANOVANJSKO KOMUNALNA DEJAVNOST

1602 - Prostorsko in podeželsko planiranje in administracija

16029003 - Prostorsko načrtovanje

Prostorski izvedbeni akti vključujejo pripravo občinskega podrobnega prostorskega načrta za ureditev centralne parkirne hiše, PUP staro mestno jedro Koper - dokončanje akta prostorskih ureditvenih pogojev na območju starega mestnega jedra, spremembe in dopolnitve obstoječega LN Marina (kopenski del) za možnost umestitve drugačnih dejavnosti v predhodni fazi pred umestitvijo

marine, priprave prostorske dokumentacije za umestitev otoka v prostor in drugih prostorsko izvedbenih pogojev.

V letu 2014 se nadaljuje z izdelavo prostorskega akta ureditve cestnega odseka pri vasi Mlini proti mejnemu prehodu – priprava občinskega podrobnega prostorskega načrta za ureditev Ceste Mlini in prostorske dokumentacije za razvojno cono Srmin na lokaciji določeni za trajno deponijo viškov materiala industrijske cone Srmin v območju Državnega lokacijskega načrta za drugi tir železniške proge na odseku Divača-Koper (Uradni list RS št. 43/2005). V izvedbi je zasnova komunalne infrastrukture, variantnih rešitev ter vse potrebne strokovne podlage za pripravo poplavne študije, okoljskega poročila in priprava občinskega podrobnega prostorskega načrta za gospodarsko obrtno in razvojno cono Srmin zahod.«

Ker v tej obrazložitvi ni nobene navedbe o razglednem stolpu, je upravičen dvom o transparentnosti in pravilnosti postopka pred Občinskim svetom. Predlagatelj proračuna (župan in strokovne službe – med njimi tudi Urad za okolje in prostor) v gradivu za sejo Občinskega sveta ni jasno in taksativno razložil za katere namene se bo razporedilo predvidenih 1.180.000 EUR za prostorsko in podeželsko planiranje.

Proračunska postavka 16029003 3077-0001 iz Proračuna 2014 je bila realizirala le v višini 235.609 EUR in ne na predvidenih 850.000, vendar je porabljen znesek enormen glede na rezultat:

- pridobitev idejnih rešitev in
- razstava IDZ za javnost
- uskladiščenje maket in ostalega gradiva v občinskem depozitu/arhivu

Kot v predhodni točki se tudi tukaj postavlja smotrnost tovrstnega načrtovanja brez temeljne podlage – OPN.

Tako kot v predhodni točki, Nadzorni odbor ocenjuje te odhodke za negospodarne in neučinkovite.

7.1.4.Kapovizija

V NRP za leto 2017 je bil na proračunski postavki 1602 Prostorsko in podeželsko planiranje – OB050-16-0096 OPPN Kapovizija, predviden znesek v višini 60.000 EUR. Obrazložitev občinskemu svetu glasi:

»OB050-16-0096 OPPN Kapovizija

Z Občinskim podrobnim prostorskim načrtom se bo celovito uredilo območje med Ferrarsko ulico, Kolodvorsko in Ankaransko cesto v Kopru. Po prostorskih sestavinah plana se obravnavano območje nahaja na ureditvenem območju za poselitev, na območju za centralne dejavnosti (prostorske enote oz. deli prostorskih enot KC-47, KC-46, KC-48, KC-49, KC-50, KC-52, KC-51, KC-53, KC-54).

Program zajema izdelavo študije za prostorsko izvedbene akte, idejne zasnove, idejne projekte, strokovne podlage za nadaljnje rešitve, izdelava celovite presoje vplivov na okolje in izhodišča za nadaljnje postopke v prostoru, strokovne podlage prometnih povezav in druge komunalne infrastrukture ter priprava in vodenje postopka občinskega podrobnega prostorskega načrta.«

Enak znesek v višini 60.000 EUR je predvidena v NRP za leto 2018. Obrazložitev občinskemu svetu:

»OB050-16-0096 OPPN Kapovizija

Z OPPN se bo celovito uredilo območje med Ferrarsko ulico, Kolodvorsko in Ankaransko cesto v Kopru. Po prostorskih sestavinah plana se obravnavano območje nahaja na ureditvenem območju za poselitev, na območju za centralne dejavnosti (prostorske enote oz. deli prostorskih enot KC-47, KC-46, KC-48, KC-49, KC-50, KC-52, KC-51, KC-53, KC-54).

Program zajema izdelavo študije za prostorsko izvedbene akt, idejne zasnove, idejne projekte, strokovne podlage za nadaljnje rešitve, izdelava celovite presoje vplivov na okolje in izhodišča za nadaljnje postopke v prostoru, strokovne podlage prometnih povezav in druge komunalne infrastrukture ter priprava in vodenje postopka občinskega podrobnega prostorskega načrta. Degradirana urbana površina pasivne rabe na južnem delu mesta ob Ferrarski cesti nudi priložnost za razvoj novih zelenih površin oziroma krajinsko ureditev centralnega parka Koper. Cilj umestitve centralnega parka izhaja iz analize obstoječega stanja, širšega pregleda vloge 31 zelenega sistema v urbanem prostoru in pričakovanih razvojnih sprememb. S krajinsko ureditvijo centralnega parka sledimo razvojni viziji celostnega urejanja javnih odprtih in zelenih mestnih površin in prednostnim usmeritvam, ki so opredeljena v Trajnostni urbani strategiji mesta Koper in pomembnim regijskim projektom, ki so navedeni v Regionalnem razvojnem programu za Južno Primorsko 2014-2020.

Po sprejetem sklepu o začetku priprave občinskega podrobnega prostorskega načrta za del območja, kjer je predviden centralni park, se je v letu 2017 pričel postopek priprave akta. Strokovne podlage za območje akta se bo pripravilo na podlagi zahtev nosilcev urejanja prostora ter na podlagi strokovnih izhodišč:

2017 projektna naloga, programska zasnova

2018 idejne zasnove za ureditev centralnega parka, poplavna študija, hortikulture zasnove, izdelava okoljskega poročila, prostorski izvedbeni akt

2019 priprava vseh ostalih podlag za ureditev celotnega območja z predvidenimi objekti vključno s komunalno infrastrukturo, prometnimi povezavami, presojo vplivov na okolje«

Predloga za proračunska NRP-ja za leti 2017 in 2018 sta vsebinsko enaka – gre za prikrito izdelavo OPPN za Centralni mestni park, ki zajema tudi celotno zemljišče zasebnika, s katerim je bil župan Boris Popovič osebno v premoženjskih sporih in zato predstavlja za občino takšen projekt in njegova implementacija pravno tveganje. Projekt se je izvedel v letu 2018.

Za izdelavo dokumenta OPPN Kapovizija je bilo v letu 2018 porabljenih 23.912 EUR.

Z vidika prej omenjenega pravnega tveganja menimo, da je bila izdelava tega projekta negospodarna. Ker v obeh obrazložitvah Občinskemu svetu niso bila podana vsa dejstva, je bil postopek v Občinskem svetu s strani predlagatelja netransparenten. Ob neobstoju OPN-ja je ta projekt tudi nesmotrn, saj bo zaradi že obstoječih pozidav in namembnosti okoliškega prostora nastajajoči OPN drugače opredelil namensko rabo teh površin.

7.1.5. Koper 365 in Koper jutri

V letu 2018 je bil izdelan še en projekt vizije razvoja. Po navedbah v.d. direktorice občinske uprave, g. Tamare Kozlovič (mail z dne 31. 12. 2019) in bivšega vodje urada za okolje in prostor, g. Georgia Bangijeva, je bil pobudnik, predlagatelj in nalogodajalec bivši župan Boris Popovič. Projekt se je tokrat imenoval Koper 365 in je bilo zanj porabljenih 72.481,05 EUR (z DDV).

Tudi pri tem projektu gre za »vizijo« razvoja, torej dokument, ki naj bi nakazoval prihodnji prostorski razvoj mesta Koper. Kot je v poročilu Urada za okolje in prostor, št. 011-2/2019 z dne 13. 12. 2019, navedeno, je prostorsko načrtovanje interdisciplinarni proces. Skladno z zakonodajo pa je nujno tudi aktivno sodelovanje javnosti. Ker razvojne »vizije« predstavljajo morebitne strateške usmeritve, je po presoji Nadzornega odbora neobhodna razprava in sprejem teh usmeritev na Občinskem svetu.

Podobno kot projekta Kapo Vista in Kapovizija tudi projekt Koper 365 ni bil predhodno obravnavan na Občinskem svetu, zato je stališče Nadzornega odbora, da ta projekt ni bil pravilno voden oz., da ni v skladu z določili Statuta MOK (27. člen, tretja alineja). S projektom Koper 365 je župan prekoračil svoje pristojnosti, določene s Statutom (42. člen) in Odlokom o proračunu za leto 2018 (12. člen, drugi odst).

V. d. direktorice občinske uprave navaja, da odhodek v znesku 14.701 EUR, ki se nanaša na animacijo, ne spada k projektu Koper 365 ter, da je to naročilo posebej izvedel Urad za okolje in prostor (vodja urada, g. Bangijev). Nasprotno temu pa g. Bangijev izjavlja, da je celoten projekt Koper 365 vodil župan in kabinet župana. Nesporno je MOK naročnik v obeh primerih. Nesporno je tudi animacija del celotne predstavitve projekta Koper 365, saj kljub naslovu »Koper jutri« prikazuje vse elemente grafičnih predstavitev Kopra 365. Te so objavljene tudi v posebnem glasilu MOK z imenom »Koper 365«, izdanim v novembru 2018.

Po presoji Nadzornega odbora skupna vrednost oddaje del projektantu, ki je opravil obe predstavitvi, presega limitni znesek poenostavljenega postopka oddaje javnega naročila, saj znaša 38.491 EUR (brez DDV 31.550 EUR.). S tem, ko je bilo naročilo oddano v dveh delih izpod limitnega zneska, je bilo kršeno določilo 21. člena ZJN-3.

Ob dejstvu, da projekt »Koper 365 - Koper jutri« prikazuje tudi večino elementov predhodnih »vizij« - Kapovizij, je vsebinsko nesporno spadal v predmet tega nadzora.

Ob časovni sovpadnosti izdelave in predstavitev teh »vizij« z rokovnikom lokalnih volitev, bi se nesmotrnost tovrstne porabe javnih sredstev lahko razlagala tudi kot vsakokratna volilna promocija (kampanija) župana Borisa Popoviča v breme javnih financ.

8. SKLEP - PRIPOROČILA

Na podlagi zgornjih navedb je ugotovljeno, da pri izvajanju **Projekta » Kapovizija«**, ni bilo zagotovljeno:

- Načelo gospodarnosti;
- Načelo preglednosti;
- Načelo strokovnosti in skrbnosti.

Zaradi navedenega obstaja verjetnost, da je proračun MOK utrpel škodo ter da je bila omogočena fizični osebi pridobitev gospodarskih koristi.

Odzivno poročila nadzorovanega urada NO ni bilo dostavljeno v roku, kot ga opredeljuje 55. čl Statuta MOK. Končno poročilo izvedenega nadzora zato ne obravnava odzivnega poročila, temveč mu je priloženo le kot neobvezna priloga informativnega značaja.

NO zato MOK priporoča:

- Ob pripravi vsakoletnega finančnega načrta naj se v Načrtu razvojnih programov namenska poraba na kontu 16029003-Prostorsko načrtovanje, v celoti specifikira z imenovanjem posamičnih projektov in opredeli s + - 10% oceno vrednosti po projektu.
- V gradivih za obravnavo vsakoletnega finančnega načrta na Občinskem svetu morajo biti posamični PIA vsebinsko predstavljeni. Za morebitne nepredvidene PIA naj se predvidi do 5% skupnega zneska vsakoletne postavke na kontu 16029003.
- Vse operativne aktivnosti vezane na prostorsko načrtovanje, naj izvaja zgolj pristojen urad, v skladu s svojimi pooblastili. Enako velja za vse promocijske aktivnosti o posamičnih prostorskih razvojnih zamislih.
- Vsi predlogi OPPN morajo biti predhodno potrjeni s sklepom Občinskega sveta.
- Do sprejetja Občinskega prostorskega načrta (OPN) naj se ne pristopa k obravnavi novih PIA /OPPN.
- Finančna sredstva za delo Kabineta župana morajo biti v vsakoletni obravnavi finančnega načrta vsebinsko specificirana. Dovoljeno nenačrtovano odstopanje in zaradi tega izvedene morebitne proračunske prerazporeditve ne smejo presegati 10% zneska, ki je imenovan v proračunu.

Poročilo pripravil:
vodja nadzora Edmond Gašpar


Predsednik Nadzornega odbora
Mestne občine Koper
Jadran Bajec

Priloga:
Odzivno poročilo Urada za prostorski razvoj in nepremičnine z dne 10. 3. 2020

Poslati:

- Župan, Aleš Bržan
- v.d. Direktorica MOK, mag. Tamara Kozlovič
- Urad za prostorski razvoj in nepremičnine, vodja Irena Kocjančič
- Občinski svet Mestne občine Koper
- Arhiv