



MESTNA OBČINA KOPER
COMUNE CITTA DI CAPODISTRIA

Nadzorni odbor - Comitato di controllo

Datum: 1. 7. 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 11. seji dne 1. 7. 2020 sprejel

KONČNO POROČILO O NADZORU

1.

Na podlagi sklepa 9. seje Nadzornega odbora Mestne občine Koper (v nadaljevanju NO), ki je bila v četrtek, 30. januarja 2020, je NO v polni sestavi opravil nadzor, pregled dokumentacije in pregled postopkov, vezanih na zadevo »Verski objekt«, ki so se izvajali v različnih organizacijskih enotah občinske uprave Mestne občine Koper (MOK).

Pobudo za izvedbo nadzora je podal župan Mestne občine Koper.

2.

Premet nadzora so bili postopki in na postopke vezana dokumentacija v zadevi »Verski objekt«. Nadzor je potekal v prostorih MOK.

3.

Nadzor dokumentacije in postopkov so opravili: Tjaša Bolčina, Tina Podgornik, Jadran Bajec, Rok Parovel, Valter Krmac, Edmond Gašpar, Dunja Jovičič.

4.

Zakonodajni okvir:

- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 47/13 – ZDU-1G, 50/14, 90/14 – ZDU-1I, 14/15 – ZUUJFO, 76/15 in 11/18 – ZSPDSLS-1);
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18);
- Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 92/05 – ZJC-B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud-1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNepr, 110/13, 22/14 – odl. US, 19/15, 61/17 – GZ in 66/17 – odl. US);
- ZUreP-1 in ZUPUDPP, ZPNačrt;



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

- drugi podzakonski akti, ki urejajo to področje.

5.

Pridobljena in pregledana dokumentacija do dne 1. 2. 2020:

- pobuda verske skupnosti za določitev lokacije za verski objekt,
- sklep župana o pričetku priprave OPPN,
- dokumentacija o opravljeni parcelaciji na zemljišču predvidenim za verski objekt,
- razpisni pogoji za nakup zemljišča po postopku javne licitacije na katerem naj bi bil predviden verski objekt,
- sklep o pričetku priprave OPPN za večje območje, katerega del je tudi predvideno zemljišče za verski objekt,
- druga dokumentacija, ki jo je posredoval Urad za nepremičnine, oz. župan MOK.

6.

Stanje na dan 1. 2. 2020:

V postopku priprave je OPPN, s katerim naj bi MOK – Občinski svet sprejel odlok, ki predvideva postavitev verskega objekta. Javna razgrnitev OPPN je bila že opravljena.

Prvotna parcela površine približno 3000 m², kjer je bila predvidena umestitev verskega objekta, se je s parcelacijo razdelila na dva dela.

Parcelo, na kateri naj bi bil predviden verski objekt (po sprejemu odloka na Občinskem svetu MOK) je na javni dražbi kupil zasebnik (gospodarska družba), ki jo je nato daroval Srbski pravoslavni skupnosti.

Srbska pravoslavna skupnost je na doniranem zemljišču z javnim verskim obredom postavila svoje obeležje, kot najavo »začetka« izgradnje verskega objekta.

Problematika, ugotovljena pri izvajanju nadzora:

1. Verska skupnost oziroma pooblaščen oseba v njenem imenu, PRAVOSLAVNI METROPOLIT EPARHIJE ZAGREBAČKO - LJUBLJANSKE je dne 17. 2. 2017 poslala na MOK pobudo za postavitev in umestitev verskega objekta na konkretno lokacijo. Pobuda je popolnoma legitimna. Pobudi je priložena »General layout scheme« v merilu 1: 250.
2. 14. 12. 2017 je župan izdal sklep o začetku postopka priprave občinskega podrobnega prostorskega načrta »Verski kulturni center«.
V drugem členu sklepa je navedeno, cit.: *»Z OPPN se bo celovito uredilo območje ob Kolodvorski cesti v Kopru«.*
V drugem odstavku istega člena pa: *»z občinskim podrobnim prostorskim načrtom OPPN Verski kulturni center se predvidi gradnja sakralnega objekta, spremljajoče parkovne površine in ostale javne površine«.*
V petem členu sklepa je navedeno: *»Načrtovalec izdelava OPPN na podlagi prikaza stanja v prostoru, veljavnega prostorskega plana občine, smernic nosilcev urejanja prostora ter ustreznih strokovnih podlag«.*
V 8. členu sklepa je določeno, da: *»pripravo OPPN financira pobudnik in naročnik, ki v ta namen sklene pogodbo z izvajalcem, ki izpolnjuje zakonske pogoje za prostorsko načrtovanje«.*

NO ugotavlja, da je sklep v večjih delih v nasprotju z zakonodajo in celo s posameznimi členi v sklepu.

NO ugotavlja, da bi moral župan MOK oz. strokovne službe popolnoma legitimno pobudo verske skupnosti obravnavati in ugotoviti, ali jo lahko upošteva ob presoji njene skladnosti z veljavnimi

prostorskimi akti in strokovnimi podlagami Mestne občine Koper. V dokumentaciji, ki jo je pregledal NO, takšnega sklepa ni.

Sklep ali pa zapisnik o obravnavi pobude ima poleg čisto formalnega namena tudi in povsem postopkovni pomen. O njem pa bi morala biti verska skupnost obvezno obveščena. Izdelovalec OPPN bi tako na podlagi prikaza stanja prostora (in drugih dokumentov) le umestil predlagan objekt v prostor, ne pa tudi pripravljaj strokovne podlage ter pridobival smernice za tak objekt. Če pa takega objekta brez strokovnih podlag in smernic ni mogoče umestiti na predlagano območje, pa je nujna »študija variant«. To je prikaz drugih prostorskih možnosti za postavitev primerne objekta ter analitična presoja variant s sklepom oz. potrditvijo, da je prav predlagana lokacija za objekt najprimernejša.

V županovem sklepu se ugotavlja (in najavlja), da se bo z OPPN urejalo celovito območje ob Kolodvorski cesti v Kopru. S predhodno namensko pripravo OPPN za verski objekt se na ta način vzpostavlja stanje, ki ga OPPN za celotno območje ne bi mogel spreminjati, tudi če bo za to izražen javni interes ali potreba.

Takšen način urejanja prostora je blago povedano klientelističen in v nasprotju s samim **Zakonom o prostorskem planiranju (ZUreP-2)**:

119. člen

Za postopek priprave in sprejetja OPPN se smiselno uporabljajo določbe, ki veljajo za postopek priprave in sprejetja OPN.

110. člen

Na podlagi izhodišč za pripravo OPN župan sprejme sklep o pripravi ali spremembi OPN.

(2) Sklep vsebuje:

- potrditev izhodišč za pripravo ali spremembo OPN;*
- območje in predmet načrtovanja;*
- način pridobitve strokovnih rešitev;*
- vrsto postopka;*
- roke za pripravo OPN in njegovih posameznih faz;*
- navedbo državnih in lokalnih nosilcev urejanja prostora, ki bodo pozvani za podajo mnenj;*
- načrt vključevanja javnosti in*
- seznam podatkov in strokovnih podlag ter obveznosti udeležencev pri urejanju prostora glede njihovega zagotavljanja.*

(3) Občina sklep skupaj z izhodišči za pripravo OPN javno objavi v prostorskem informacijskem sistemu in o objavi obvesti državne nosilce urejanja prostora, ki sodelujejo pri celoviti presoji vplivov na okolje, ter jih pozove, da v 30 dneh podajo mnenje o verjetnosti pomembnejših vplivov OPN na okolje.

117. člen

(1) Glede na namen in območje OPPN se z njim podrobneje določijo:

- urbanistične, arhitekturne in krajinske rešitve prostorskih ureditev;*
- načrt gradbenih parcel;*
- etapnost izvedbe prostorske ureditve, če je ta potrebna;*

- pogoje glede gradnje gospodarske javne infrastrukture in priključevanja objektov nanjo;
- rešitve in ukrepe za varovanje zdravja;
- rešitve in ukrepe za celostno ohranjanje kulturne dediščine;
- rešitve in ukrepe za varstvo okolja ter ohranjanje narave;
- rešitve in ukrepe za obrambo;
- rešitve in ukrepe za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, vključno z varstvom pred požarom;
- rešitve in ukrepe za varstvo in ohranjanje kmetijskih zemljišč ter druge vsebine glede na namen in območje, za katerega se OPPN pripravi.

(2) Vsebinske rešitve OPPN predstavljajo celotno izvedbeno regulacijo prostora na njegovem območju urejanja, razen če se izrecno določi hkratna uporaba posameznih elementov izvedbene regulacije iz OPN.

(3) V OPPN se prikažejo tudi vplivi in povezave načrtovanih prostorskih ureditev s sosednjimi območji.

(4) Če je OPPN namenjen prenovi dela naselja, ki vsebuje objekte ali območja kulturne dediščine, je za njegovo pripravo obvezna predhodna izdelava strokovnih podlag za prenovo območij s kulturno dediščino.

(5) Občina lahko z OPPN spremeni na delu ali celotnem območju urejanja tudi namensko rabo prostora in prostorske izvedbene pogoje brez poprejšnje spremembe OPN, če je taka sprememba:

- potrebna za izvedbo občinskega razvojnega programa ali drugega razvojnega projekta v skladu z regionalnim razvojnim programom,
- skladna s cilji prostorskega razvoja občine,
- skladna s pravnimi režimi in
- gre za spremembo iz bolj v manj intenzivne namenske rabe prostora.

(6) Če se z OPPN spreminja namenska raba prostora, vsebuje sklep o njegovi pripravi tudi ugotovitev, da so izpolnjeni pogoji iz prejšnjega odstavka.

(7) Občina po sprejetju OPPN, na podlagi katerega so nastale spremembe namenske rabe, te spremembe vnese v OPN po postopku, kot je določen za njegovo revizijo.

Glede na navedeno je bil pobudnik s takšnim županovim sklepom zaveden.

Pogodbo za izdelavo OPPN »verski objekt« je sklenila MOK. V dokumentaciji, ki jo je imel NO na razpolago, ni razvidno, kateri so bili razlogi za tako odločitev. Ni razvidno niti, ali je bil glede na sklep o izdelavi OPPN izveden izbor izvajalca, kot to zahteva **Zakon o javnem naročanju**:

42. člen

(1) Pripravljalca ali pripravljavec prostorskih aktov (v nadaljnjem besedilu: pripravljavec) je državni organ, organ lokalne skupnosti ali druga oseba, ki vodi in usklajuje pripravo takega akta. Pripravljavec lahko izvede ali naroči recenzijo gradiva, ki ga izdelava izdelovalec prostorskega akta.

(2) Pobudnica ali pobudnik priprave prostorskega akta ali drugega akta v skladu s tem zakonom (v nadaljnjem besedilu: pobudnik) je tista oseba, ki da pobudo za njegovo pripravo, če gre za akt, katerega priprava se začne s pobudo.

(3) Investitor priprave prostorskega izvedbenega akta je oseba, ki naroči izdelavo tega akta, če gre za akt, katerega izdelavo naroča druga oseba, kot je njegov pripravljavec.

(4) Investitor izvedbe načrtovane prostorske ureditve je oseba, ki izvede prostorske ureditve, načrtovane z DPN ali OPPN.

(5) Pripravljavec, pobudnik, investitor priprave prostorskega akta in investitor izvedbe načrtovane prostorske ureditve je določen v posameznih poglavjih tega zakona, ki urejajo njegovo pripravo.

Iz citiranega člena zakona ni razvidno, zakaj je MOK naročila izdelavo OPPN, prav tako iz dokumentacije, ki je bila na razpolago NO, ni razvidno, ali je investitor, pobudnik oz. naročnik sklenil pogodbo z MOK, oziroma kdo naroča ali financira OPPN. Definiranje naročnika in pobudnika je pomembno tudi iz vidika definiranja pravic in obveznosti udeležencev v postopkih priprave in sprejemanja OPPN.

NO ugotavlja, da je bil pobudnik (verska skupnost) zaveden glede pravic in obveznosti, ki jih ima kot pobudnik.

3. Predvidena nepremičnina, kjer naj bi stal verski objekt, ima parc. št. 1464/23, k. o. Koper. V pobudi za nakup oz. pridobitev parcele z možnostjo izgradnje verskega objekta je bilo izrecno navedeno, da potrebujejo zemljišče » približne velikosti 3000m²«. Velikost parcele-nepremičnine je torej ustrezala. Občina (MOK) se je odločila, da za parcelo št. 1464/23 izvede parcelacijo oz. jo razdeli na dva dela. V dokumentaciji, ki je bila predmet nadzora, ni razvidno, kdo je naročil parcelacijo kot tudi ne razlog za izvedbo parcelacije. Parcelacije je izvedena tako, da je predvidena izraba prostora, skladno s pobudo verske skupnosti, »General layout scheme« v merilu 1: 250 razdeljena na samo stavbišče verskega objekta in ločeno na zemljišče za zunanje površine, ki bi ga takšen objekt potreboval. Na takšni osnovi sta nastali dve parceli.

Ob tem NO opozarja, da skladno z **ZUreP-2, 37. člen definira:**

Pri določanju meril za velikost in obliko gradbenih parcel stavb v prostorskih izvedbenih aktih je treba upoštevati zlasti:

- *namen, velikost in zmogljivost načrtovanih objektov, da se zagotovijo razmere za normalno uporabo in vzdrževanje stavb;*
- *storisno zasnovo, tipologijo pozidave in predpisano stopnjo izkoriščenosti gradbene parcele stavbe;*
- *krajevno značilno parcelacijo, če je to osnova za kakovostno morfologijo naselja;*
- *naravne in ustvarjene sestavine prostora;*
- *možnost priključevanja na komunalno opremo in objekte in omrežja druge gospodarske javne infrastrukture;*
- *možnost zagotavljanja dostopa do gradbene parcele stavbe;*
- *možnost zagotavljanja zahtev s področja varnosti pred požarom;*
- *možnost zagotavljanja ustreznega števila parkirnih mest;*
- *možnost postavitve pomožnih objektov;*
- *možnost zagotavljanja primerne oblike in velikosti odprtih bivalnih površin;*
- *svetlobno-tehnične in druge zahteve;*
- *omejeno uporabo zemljišča v skladu z drugimi predpisi.*

Izvedena parcelacija oz. definiranje gradbene parcele ne omogoča izvedbe in delovanja objekta skladno s pobudo verske skupnosti.

Ob tem NO tudi opozarja, da je Postopek parcelacije upravno definiran.

Zahtevi za evidentiranje parcelacije je treba priložiti elaborat, ki ga izdelata geodetsko podjetje. Če se parcelacija izvaja na podlagi akta državnega organa ali organa samoupravnne lokalne skupnosti, mora biti elaborat skladen z načrtom parcelacije iz tega akta.

Iz zgornje opredelitve je razvidno, da za izvedbo parcelacije niso bili izpolnjeni zakonski pogoji, ker:

- je bil postopek izdelave OPPN v izvedbi in šele iz njega bi izhajala definicija gradbene parcele;
- OPPN še ni bil sprejet.

Iz navedenega NO ugotavlja, da so bili postopki izvedbe parcelacije najmanj nenavadni, v vsakem primeru pa zavajajoči do pobudnika oz. verske skupnosti. Če bo OPPN sprejet, bo gradbena parcela verskega objekta potrebovala tudi drugi del prvotne, zdaj razdeljene parcele.

4. MOK je 8. 11. 2018 (le nekaj dni pred lokalnimi volitvami) izvedla javno dražbo, za prodajo nepremičnin v lasti MOK. Predmet te javne dražbe je bila tudi nepremičnina s parc. št. 1464/34, k. o. Koper, ki je nastala na podlagi sporne parcelacije nepremičnine s parc. št. 1464/23.

Ob dražbi je bila nepremičnina s parc. št. 1464/34 prostorsko definirana: *»nahaja se v ureditvenem območju za poselitev, območje za centralne dejavnosti, z oznako KC-55. Za določitev izhodiščne vrednosti nepremičnine je bila izvedena ocena vrednosti, ki je upoštevala »bodočo namembnost«.* V poročilu o oceni vrednosti se v poglavju 2.3 omenja opis fizičnega stanja obravnavane nepremičnine med ogledom: *»V ureditvenem območju se predvidi gradnja sakralnega objekta, spremljajočih parkovnih površin ter ostalih javnih površin«.*

NO ni seznanjen, da bi bili udeleženci javne dražbe seznanjeni oz. obveščeni o Oceni vrednosti, ki je bila podlaga za določitev izklicne cene. Prav tako NO nima dokazil o tem, da bi bili udeleženci dražbe uradno seznanjeni z izvajanjem postopkov za sprejem OPPN in z njim povezane spremembe namenske rabe predmetnega prostora.

Kupec je tako v javni dražbi kupil parcelo za namene kot zapisano v dokumentaciji za javno dražbo - *Ureditveno območje za poselitev, centralne dejavnosti, z oznako KC-55.*

Zemljišče je kupilo zasebno podjetje in ga je naknadno darovalo verski skupnosti.

5. Verska skupnost je na javnem verskem obredu, ki so se ga udeležili tudi funkcionarji MOK, z županom na čelu, naznanila začetek gradnje verskega objekta.
6. Do 1. 2. 2020 OPPN še ni bil sprejet.

UGOTOVITVE

Na podlagi opravljenega nadzora je NO ugotovil več nedorečenosti, pomanjkljivih postopkov in dokumentacije, površnosti, malomarnosti, opustitve dolžnega ravnanja ter nedoslednosti, sum zlorabe položaja in prekoračitev pooblastil.

1.

Ni razvidno (pisna obrazložitev), kateri so bili razlogi, da je bil za izvršitev javnega interesa izbran postopek urejanja prostora OPPN, še posebej načelo v 7. člen ZUREP 2.

(načelo identitete prostora)

Pri urejanju prostora se upošteva, ohranja in krepi prepoznavnost naravnih in grajenih struktur, ki zaradi posebnih geografskih, kulturnozgodovinskih, družbenih, gospodarskih in drugih pogojev razvoja določajo identiteto prostora.

Obrazložitev:

Samoupravne lokalne skupnosti pridobivajo zemljišča in stvarne pravice na nepremičninah v okviru zakonskih določil in v okviru nalog, ki jih lokalnih skupnosti pri izvajanju javnega interesa. V splošnem so te naloge: zagotavljanje zemljišč in ali stvarnih pravic na nepremičninah za gradnjo komunalne infrastrukture in objektov (občinskih stavb) javnega značaja (šole, vrtci in druge stavbe družbenega standarda), urejanje zemljiško knjižnih zadev in drugih stvarnih pravic na nepremičninah, izvajanje zemljiške politike, izvajanje drugih javnih interesov lokalne skupnosti.

Iz zakonskih določil:

V postopkih ravnanja s stvarnim premoženjem se izbere metoda, s katero se zagotavlja javnost postopkov, preglednost postopkov in ekonomska utemeljenost predvidenega ravnanja, in ki omogoča najugodnejši izid ravnanja s stvarnim premoženjem.

Pomen tega določila je, da se definira in obrazloži način – metoda razpolaganja v okviru ZAKONSKIH NAČEL RAVNANJA S STVARNIM PREMOŽENJEM DRŽAVE IN SAMOUPRAVNIH LOKALNIH SKUPNOSTI. Oprelitev in razlogi za izbor metode v konkretnem poslu mora biti torej definirana in utemeljena ter priložena spisu zadeve.

Ob tem je nujno, da se opravi ogled nepremičnin, ki so predmet ocene vrednosti in ugotovi dejansko stanje. Opustitev te obveze predstavlja malomarnost in kršitev pravil stroke.

SKLEP

Na podlagi zgornjih navedb je ugotovljeno, v ravnanju MOK ni bilo zagotovljeno:

- Načelo gospodarnosti

Za konkreten primer ni razvidno, zakaj pobudnik za izdelavo OPPN ni hkrati tudi naročnik izdelave OPPN ali vsaj financer. Ni razvidno, zakaj je MOK naročila in plačala parcelacijo.

- Načelo smotrnosti

Ob formalnem sprejemu pobude verske skupnosti s strani MOK (za kar ne obstaja dokumentacija) in po sprejemu OPPN na občinskem svetu, bi se lahko bilo zemljišče prodalo verski skupnosti tudi neposredno. Primer takšnega postopka je v MO Ljubljana - objekt verske skupnosti na Parmovi cesti.)

- Načelo strokovnosti in skrbnosti

Občina mora pri izvajanju svojih z zakonom predvidenih nalog poskrbeti, da so nepremičnine za nameravane dejavnosti na nepremičninah usklajene s predvideno namensko rabo prostora v sprejetih prostorskih aktih.

- Načelo enake obravnave pred zakonom

Lastniki zemljišč ali pobudniki za povsem določeno namembnost zemljišča, naj bo to v lasti MOK ali zasebni, morajo biti deležni enake obravnave v primerljivih postopkih. To še posebej velja za morebitne prihodnje pobude drugih verskih skupnosti.

Zaradi navedenega je MOK prav gotovo utrpela izgubo ugleda, saj se postopki izvajajo že tri leta. V verski skupnosti oz. pri njenih članih bi zaradi tega lahko nastal dvom o nepristranskosti odločitev MOK.

Ob nepreglednih in nerazmejenih pristojnostih so bili MOK povzročeni nepotrebni stroški, in sicer za izdelavo OPPN in parcelacijo.

NO poudarja, da je bil predmet njegovega nadzora le postopek odprodaje zemljišča in priprave OPPN.

PREDLOG UKREPOV IN PRIPOROČILA

1. Pobude posameznih investorjev, ki so skladne s prostorskim planom razvoja občine je potrebno objaviti na spletu.
2. Pred sprejemom in uveljavitvijo prostorskega akta, ki definira tako namensko rabo kot druge elemente rabe, ne odprodajati zemljišč, ki so v lasti MOK. Lastnina je pomemben element prostorske politike.
3. Parcelacije na zemljiščih v lasti občine in druge spremembe elementov (npr. bonitete) spreminjati le v skladu z OPPN, oz. dejansko rabo na dan izvajanja parcelacij.
4. Pri umeščanju objektov, ki so širšega ali in posebnega pomena za občane MOK, upoštevati tudi potrebne študije oz. sektorske strokovne podlage s ciljem zmanjševanja predvidenih investicijskih stroškov.
5. Za objekte, ki so širšega ali in posebnega pomena za občane MOK, upoštevati oz. uporabiti tiste načine oz. metode razpolaganja s premoženjem, ki zagotavlja postavitve takih objektov (ne nujno javne dražbe).

Pripravili:

Tjaša Bolčina, l.r.

Tina Podgornik, l.r.

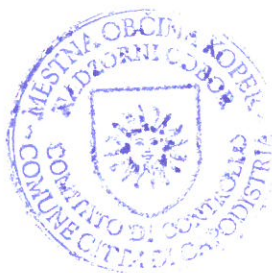
Jadran Bajec, l.r.

Rok Parovel, l.r.

Valter Krmac, l.r.

Edmond Gašpar, l.r.

Dunja Jovičič, l.r.



Predsednik Nadzornega odbora

Jadran Bajec

Priloga:

- Odzivno poročilo pristojnega urada organa z dne 22. 6. 2020

Poslati:

- župan Aleš Bržan,
- v.d. direktorice, mag. Tamara Kozlovič,
- vodja Urada za prostorski razvoj in nepremičnine, Irena Kocjančič,
- Občinski svet Mestne občine Koper,
- Arhiv dokumentarnega gradiva.