

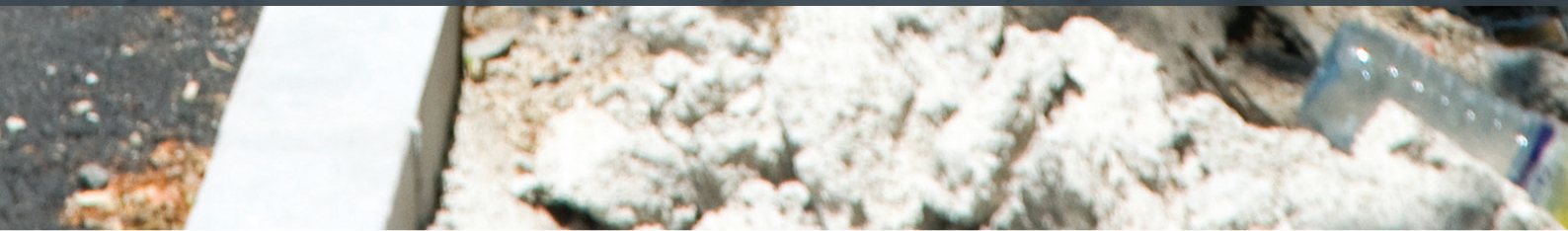


RAČUNSKO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE



# Revizijsko poročilo

Vzdrževanje občinskih cest  
v Občini Črna na Koroškem



## ***Poslanstvo***

*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

Vzdrževanje občinskih cest  
v Občini Črna na Koroškem



**R**ačunsko sodišče je revidiralo smotrnost dela poslovanja, ki se nanaša na redno vzdrževanje občinskih cest v letu 2007 v Občini Črna na Koroškem. Občino sestavljajo krajevna skupnost in šest vaških skupnosti ter je ustanoviteljica javnega zavoda in soustanoviteljica štirih javnih zavodov, dveh javnih podjetij in Regionalne razvojne agencije.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o smotrnosti dela poslovanja, ki se nanaša na redno vzdrževanje občinskih cest v letu 2007, oziroma odgovoriti na vprašanje, *ali je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na redno vzdrževanje občinskih cest v letu 2007, smotno.*

Menimo, da poslovanje Občine Črna na Koroškem v delu, ki se nanaša na redno vzdrževanje cest v letu 2007, *ni bilo v celoti smotno.*

Menimo, da *sistem vzdrževanja cest ni v celoti ustrezen.* Občinski akti sicer dajejo dobre podlage za vzpostavitev uspešnega sistema vzdrževanja cest. Občina nima izdelanih standardov rednega vzdrževanja občinskih cest. Podatki v banki cestnih podatkov niso ažurirani, podatki o dolžini kategoriziranih javnih cest in poti v različnih bazah podatkov pa niso usklajeni. Obstaja tveganje, da za izračun primerne porabe vzdrževanja cest niso uporabljeni pravilni podatki o dolžini cest. Lastništvo zemljišč, po katerih potekajo kategorizirane občinske ceste, v pretežni meri ni urejeno, saj skupno poteka po zemljiščih, ki niso v lasti občine, kar 81 odstotkov lokalnih cest in javnih poti.

Menimo, da *načrtovanje na področju rednega vzdrževanja občinskih cest ni bilo v celoti ustrezno.* Občina ni določila merljivih ciljev in ni oblikovala kazalnikov za spremljanje uresničevanja ciljev na področju rednega vzdrževanja cest. Občina ima dolgoročni načrt vzdrževanja občinskih cest za obdobje štirih let, ki pa je pomanjkljiv in ga občinski svet ni sprejel. Sprejeti letni načrt vzdrževanja občinskih cest ni popoln, ker ne določa, katere ceste bo občina vzdrževala ter dolžine cest in časovnega zaporedja vzdrževanja. Poleg tega vrednostno ni usklajen s proračunom. Pri izdelavi izvedbenih programov vzdrževanja občinskih cest občina ni poskrbela za pripravo popolnega izvedbenega programa letnega vzdrževanja cest. V izvedbenem programu rednega letnega vzdrževanja cest so navedeni le opisi del, niso pa navedeni obdobje in razpored izvajanja posameznih del, obseg in tehnološki postopki izvajanja del ter roki izvedbe. Občina tudi ni izdelala ocene stanja cest, ki bi bila podlaga pri določanju prioritet rednega vzdrževanja cest.

Menimo, da *občina v nekaterih primerih ni bila uspešna pri izvajanju rednega vzdrževanja občinskih cest.* Zadolžitve občinske uprave glede izvajanja strokovnotehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog so dodeljene režijskemu obratu. Iz akta o sistemizaciji je razvidno, da jih pretežno opravlja vodja režijskega obrata. Občina nima izdelanega opisa poslovnega procesa za izvajanje gospodarskih javnih služb.

Vsebina pogodb, sklenjenih z najpomembnejšima izvajalcema vzdrževanja cest, ni bila povsem ustrezna (ni bila navedena dolžina cest, katerih vzdrževanje je bilo predmet pogodbe, v enem primeru ni bila opredeljena odgovornost izvajalca za škodo, ki bi jo povzročil tretjim osebam). Sistem nadzora v pogodbe, sklenjene z izvajalci, ni vgrajen. Prav tako ni nadzor nad pogodbami predpisan z nobenim drugim aktom občine. Izvajanje nadzora, kot ga je opisala občina, je ustrezen v delu, ki se nanaša na nadzor nad obračunanimi cenami in količinami.

Občina je le delno vzpostavila sistem nadzora nad stanjem cest s tem, da ga je opredelila v Odloku o občinskih cestah (občinsko redarstvo). Sistema ugotavljanja potrebnosti del občina ni vzpostavila. Glede izvajanja predvidenega nadzora nad stanjem cest ugotavljamo, da ga je izvajal vodja režijskega obrata. Ni razvidno, da bi občina spremljala izsledke nadzorov in jih upoštevala pri načrtovanju in izvajanju vzdrževanja cest. Poleg tega občina nima občinskega redarstva za ceste, čeprav ga predpisi občine predvidevajo. Ocenjujemo, da je občina delno vzpostavila sistem hitrega odzivanja na nepričakovane dogodke. Medtem ko je nekatere elemente sistema predvidela v aktih občine, ni razvidno, da bi intervencijske ukrepe kot enega izmed elementov rednega vzdrževanja cest posebej vključila v občinske akte in zagotovila njihovo izvajanje v pogodbah z izvajalci rednega vzdrževanja cest.

Ali je občina količinsko izvajala redno vzdrževanje cest v skladu s sprejetimi načrti, zaradi njihove pomanjkljive vsebine ni bilo mogoče presoditi. Je pa vrednostno izvedla redno vzdrževanje v okviru zneskov iz sprejetega in veljavnega proračuna. Ker občina na področju rednega vzdrževanja cest ni določila merljivih ciljev in ni oblikovala kazalnikov, realizacije ciljev ni bilo mogoče oceniti. Poročanje občinskemu svetu v zaključnem računu proračuna in poročanje v letnem poročilu za področje rednega vzdrževanja cest je vsebovalo le vrednost načrtovanih in realiziranih odhodkov za redno vzdrževanje občinskih cest.

Računsko sodišče je občini predlagalo nekaj *priporočil* za izboljšanje smotrnosti poslovanja na področju rednega vzdrževanja cest, odzivnega poročila pa ni zahtevalo.

# KAZALO

<b>1. UVOD</b>	<b>8</b>
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE .....	8
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE ČRNA NA KOROŠKEM .....	9
1.3 SISTEM VZDRŽEVANJA OBČINSKIH CEST.....	10
1.3.1 Primernost vzdrževanja cest kot obvezne gospodarske javne službe .....	11
1.3.2 Dolžina občinskih cest kot merilo za izračun dela primerne porabe, ki se nanaša na vzdrževanje cest .....	15
1.3.3 Standardi za vzdrževanje občinskih cest.....	18
1.3.4 Baze podatkov na državni ravni.....	19
1.3.5 Odzivanje na nepričakovane dogodke .....	21
<b>2. UGOTOVITVE</b>	<b>23</b>
2.1 ALI JE SISTEM VZDRŽEVANJA CEST USTREZEN .....	23
2.1.1 Ali občinski akti dajejo dobro podlago za vzpostavitev uspešnega sistema vzdrževanja cest....	23
2.1.2 Ali ima občina standarde za vzdrževanje cest .....	24
2.1.3 Ali so baze podatkov na občinski ravni ažurne in usklajene .....	25
2.1.4 Ali ima občina urejeno lastništvo zemljišč, po katerih potekajo občinske ceste .....	26
2.2 ALI JE NAČRTOVANJE NA PODROČJU REDNEGA VZDRŽEVANJA OBČINSKIH CEST USTREZNO	29
2.2.1 Ali je vrednostno načrtovanje rednega vzdrževanja cest v proračunu občine ustrezno ter ali je občina v proračunu določila merljive cilje in opredelila kazalnike.....	30
2.2.2 Ali sprejeti planski akti dajejo ustrezno podlago za vzdrževanje cest .....	31
2.3 ALI JE BILA OBČINA USPEŠNA PRI IZVAJANJU REDNEGA VZDRŽEVANJA OBČINSKIH CEST ....	34
2.3.1 Ali je organizacija dela na področju vzdrževanja cest ustrezna.....	35
2.3.1.1 Ali so jasno opredeljene zadolžitve občinske uprave glede izvajanja strokovnotehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog .....	35
2.3.1.2 Ali je občina utemeljila razloge za izbor oblike izvajanja rednega vzdrževanja cest .....	36
2.3.1.3 Ali je vsebina pogodb z izvajalci ustrezna.....	37
2.3.2 Ali je sistem nadzora ustrezen .....	38

2.3.2.1	Ali je občina vzpostavila in izvajala sistem nadzora pogodb, sklenjenih z izvajalci rednega vzdrževanja cest .....	38
2.3.2.2	Ali je občina vzpostavila sistem nadzora nad stanjem cest in ugotavljanja potrebnosti posameznih del in ali ga je tudi izvajala.....	39
2.3.2.3	Ali je občina vzpostavila sistem hitrega odzivanja na nepričakovane dogodke.....	40
2.3.3	Ali je občina količinsko in vrednostno vzdrževala ceste v skladu s sprejetimi načrti vzdrževanja.....	41
2.3.4	Ali je občina uresničila zastavljene cilje in o njih poročala.....	42
<b>3.</b>	<b>MNENJE</b>	<b>43</b>
<b>4.</b>	<b>PRIPOROČILA</b>	<b>45</b>
<b>5.</b>	<b>PRILOGE</b>	<b>46</b>

# 1. UVOD

Revizijo smotrnosti dela poslovanja, ki se nanaša na redno vzdrževanje občinskih cest v letu 2007 v Občini Črna na Koroškem (v nadaljevanju: občina) smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču<sup>1</sup> (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije<sup>2</sup>. Sklep o izvedbi revizije<sup>3</sup> je bil izdan 27. 3. 2008.

Pristojnost računskega sodišča je na podlagi opravljene revizije podati mnenje o smotrnosti dela poslovanja, ki se nanaša na redno vzdrževanje občinskih cest v letu 2007 v Občini Črna na Koroškem. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij<sup>4</sup>. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

V letu 2007 in med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba Janez Švab, župan občine.

## 1.1 Opredelitev revizije

V reviziji smo obravnavali redno vzdrževanje občinskih cest v letu 2007. Cilj revizije je bil izrek mnenja o smotrnosti dela poslovanja, ki se nanaša na redno vzdrževanje občinskih cest v letu 2007, oziroma odgovoriti na vprašanje:

*Ali je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na redno vzdrževanje občinskih cest v letu 2007 smotno?*

Pri iskanju odgovora na to vprašanje smo si postavili tri podvprašanja, in sicer:

- ali je *sistem* vzdrževanja cest ustrezen;
- ali je *načrtovanje* na področju rednega vzdrževanja občinskih cest ustrezno;
- ali je bila občina uspešna pri *izvajanju rednega vzdrževanja* občinskih cest.

Uporabili smo različne metode oziroma tehnike, med njimi največkrat preučevanje dokumentacije in analiziranje podatkov. Pogosto smo uporabili tudi metodo intervjuja. V reviziji smo uporabili tudi podatke, ki smo jih dobili na podlagi vprašalnika o vzdrževanju občinskih cest, ki smo ga poslali vsem občinam. Izpolnjen vprašalnik je vrnilo 189 občin.

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 11/01.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 91/01.

<sup>3</sup> Št. 1215-23/2008-3.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 41/01.



Revizijo smotrnosti dela poslovanja, ki se nanaša na redno vzdrževanje cest v letu 2007, smo izvedli še v petih občinah, in sicer v Občini Laško, Občini Juršinci, Občini Križevci, Občini Kozje in Občini Podvelka.

## 1.2 Predstavitev občine Črna na Koroškem

Občina Črna na Koroškem je bila ustanovljena leta 1994. Meri 156 kvadratnih kilometrov<sup>5</sup> in ima 3566 prebivalcev<sup>6</sup>. Občina ima krajevno skupnost, ki je pravna oseba javnega prava, in šest vaških skupnosti. Občina je ustanoviteljica javnega zavoda in soustanoviteljica štirih javnih zavodov, dveh javnih podjetij ter Regionalne razvojne agencije.

Občinsko upravo sestavljajo štiri notranje organizacijske enote. Po stanju na dan 31. 12. 2007 je bilo sistemiziranih in zasedenih 16 delovnih mest. Župan opravlja funkcijo poklicno, podžupan pa nepoklicno.

Prejemki in izdatki iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2007<sup>7</sup> in primerjava z letom 2006 so prikazani v tabeli 1.

---

<sup>5</sup> Statistični letopis, statistične regije, njim pripadajoče občine in njihova površina, 1. 1. 2006.

<sup>6</sup> Statistične informacije št. 1, 9. januar 2008.

<sup>7</sup> Odlok o zaključnem računu Občine Črna na Koroškem za leto 2007 je sprejel občinski svet 24. 4. 2008; Uradni list RS, št. 45/08.

Tabela 1: Prejemki in izdatki iz zaključnega računa proračuna občine za leti 2007 in 2006

Postavka	Realizacija v letu 2007 v evrih	Realizacija v letu 2006 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4) = (2)/(3)*100
<b>Bilanca prihodkov in odhodkov</b>			
<b>A. Vsi prihodki</b>	<b>3.284.678</b>	<b>2.953.063</b>	<b>111</b>
<b>B. Vsi odhodki</b>	<b>4.019.101</b>	<b>3.094.718</b>	<b>130</b>
<b>C. Presežek prihodkov nad odhodki (C = A – B)</b>	<b>(734.423)</b>	<b>(141.655)</b>	<b>/</b>
<b>Račun finančnih terjatev in naložb</b>			
D. Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	32.853	284	11.568
E. Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	1.500	1.669	90
<b>F. Saldo računa finančnih terjatev in naložb (F = D – E)</b>	<b>31.353</b>	<b>(1.385)</b>	<b>/</b>
<b>Račun financiranja</b>			
G. Zadolževanje	761.733	166.917	456
H. Odplačila dolga	40.543	37.056	109
<b>I. Saldo računa financiranja (I = G – H)</b>	<b>721.190</b>	<b>129.861</b>	<b>555</b>

Vir: računovodski izkazi po 20. členu Zakona o računovodstvu<sup>8</sup> (v nadaljevanju: ZR).

Odlok o občinskih cestah<sup>9</sup> v 13. členu določa, da strokovnotehnične, razvojne, organizacijske in upravne naloge za graditev, vzdrževanje in varstvo občinskih cest opravlja občinska uprava. Občina izvaja redno vzdrževanje občinskih cest in poti z režijskim obratom in zunanji izvjalci. Režijski obrat je notranja organizacijska enota občinske uprave in ima sistemizirana delovna mesta vodje režijskega obrata, knjigovodje za komunalne zadeve in komunalne delavce.

V Odloku o kategorizaciji občinskih cest v Občini Črna na Koroškem<sup>10</sup> (v nadaljevanju: odlok o kategorizaciji) je navedeno, da ima občina 70.821 metrov kategoriziranih lokalnih cest in 66.461 metrov kategoriziranih javnih poti (skupaj 137.282 metrov).

### 1.3 Sistem vzdrževanja občinskih cest

Da bi pridobili celovit vpogled v sistem vzdrževanja cest, smo pred preveritvijo sistema vzdrževanja cest na občinski ravni preučili elemente, ki določajo sistem vzdrževanja cest na državni ravni. Zanimali so nas odgovori na naslednja vprašanja:

- ali je ureditev vzdrževanja cest kot obvezne gospodarske službe primerna;
- ali je dolžina cest ustrezen kriterij za izračun dela primerne porabe, ki se nanaša na vzdrževanje cest;

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 23/99.

<sup>9</sup> Uradni list RS, št. 56/00, 108/07.

<sup>10</sup> Medobčinski uradni vestnik, št. 22/98, Uradni list RS, št. 67/04.

- ali na državni ravni obstajajo standardi za vzdrževanje cest;
- ali baze podatkov na državni ravni predstavljajo dobro podlago za vzpostavitev uspešnega sistema vzdrževanja cest;
- ali predpisi opredeljujejo in omogočajo hitro odzivanje na nepričakovane dogodke.

### 1.3.1 Primernost vzdrževanja cest kot obvezne gospodarske javne službe

Ureditev vzdrževanja cest kot obvezne gospodarske javne službe je določena v naslednjih predpisih:

- Zakon o javnih cestah<sup>11</sup> (v nadaljevanju: ZJC) v 8. členu določa, da je vzdrževanje javnih cest obvezna gospodarska javna služba, ki obsega:
  - vzdrževalna dela za ohranjanje javnih cest v dobrem stanju, za zagotavljanje prometne varnosti in prevoznosti javnih cest, nadzor nad stanjem javnih cest in njihovega varovalnega pasu ter vzpostavitev prevoznosti cest ob naravnih in drugih nesrečah (redno vzdrževanje javnih cest) in
  - organiziranje vzdrževalnih del, ki se na javnih cestah opravljajo v mejah cestnega sveta in v daljših časovnih obdobjih zaradi izboljševanja in obnavljanja njihovih prometnih in varnostnih lastnosti (obnavljanje javnih cest).

Način opravljanja rednega vzdrževanja in organiziranje obnavljanja občinskih cest določi občina, za državne ceste pa Vlada Republike Slovenije. Obnovitvena dela na javnih cestah se oddajajo v skladu s predpisi, ki urejajo javno naročanje.

ZJC v 82. členu določa, da občina sprejme odlok o občinskih cestah, v katerem uredi upravljanje, graditev, vzdrževanje, varstvo občinskih cest, nadzorstvo nad občinskimi cestami ter kategorizira občinske ceste.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih cestah – ZJC-B<sup>12</sup> v 19. členu določa, da se lahko lastninska pravica odvzame ali omeji proti odškodnini ali nadomesti v naravi v posebnem postopku razlastitve, če ob uveljavitvi tega zakona obstoječa javna cesta poteka po nepremičninah, ki so v lasti drugih oseb.

Zagotavljanje opravljanja lokalnih javnih služb določata Zakon o lokalni samoupravi<sup>13</sup> (v nadaljevanju: ZLS) in Zakon o gospodarskih javnih službah<sup>14</sup> (v nadaljevanju: ZGJS).

ZLS v 21. členu med drugim določa, da občina gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine. V 49. členu določa, da občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti. V 19.b členu določa, da občina lahko s statutom občine prenese v izvajanje ožjemu delu občine tudi naloge, ki se nanašajo na vzdrževanje krajevnih cest in drugih javnih površin. Občina naloge podrobneje določi z odlokom. V 61. členu določa, da občina zagotavlja opravljanje lokalnih javnih služb:

- neposredno v okviru občinske uprave,

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 33/06-UPB1.

<sup>12</sup> Uradni list RS, št. 92/05.

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 94/07-UPB2.

<sup>14</sup> Uradni list RS, št. 32/93.

- z ustanavljanjem javnih zavodov in javnih podjetij,
- z dajanjem koncesij,
- z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.

ZGJS v 3. členu določa, da način opravljanja gospodarske javne službe predpiše lokalna skupnost z odlokom. V 6. členu določa, da lokalna skupnost zagotavlja gospodarske javne službe v naslednjih oblikah: režijski obrat, javni gospodarski zavod, javno podjetje, dajanje koncesij.

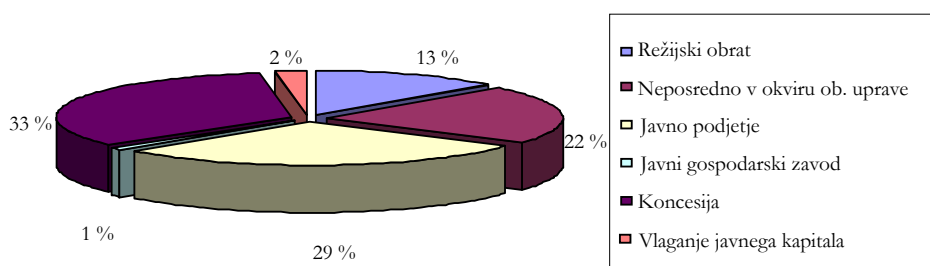
ZGJS v 11. členu določa, da strokovnotehnične, organizacijske in razvojne naloge na področju gospodarskih javnih služb opravljajo organi lokalnih skupnosti. Naloge, ki jih določa 12. člen, se nanašajo zlasti na:

- razvoj, načrtovanje in pospeševanje gospodarskih javnih služb,
- investicijsko načrtovanje in gospodarjenje z objekti in napravami, potrebnimi za izvajanje gospodarskih javnih služb,
- postopke podeljevanja koncesij in izbire koncesionarjev,
- strokovni nadzor nad izvajalci gospodarskih javnih služb,
- financiranje gospodarskih javnih služb.

Analizirali smo odgovore iz vprašalnikov o vzdrževanju občinskih cest in ugotavljali, katero obliko izvajanja gospodarske javne službe so občine predpisale z odloki in v kakšni obliki dejansko izvajajo vzdrževanje cest.

Občine imajo v odloku o cestah za obliko izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja cest najpogosteje določeno koncesijo (34 odstotkov), javno podjetje (29 odstotkov), neposredno v okviru občinske uprave (21 odstotkov), režijski obrat (13 odstotkov), vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava (2 odstotka) in javni gospodarski zavod (1 odstotek).

Slika 1: Način izvajanja rednega vzdrževanja javnih cest, določen z občinskim aktom



Vir: analiza vprašalnikov.

Primerjava določil v občinskih aktih z dejanskim izvajanjem vzdrževanja javnih cest je prikazana v tabeli 2.

Tabela 2: Oblike izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja javnih cest

Oblika izvajanja gospodarske javne službe	Določilo občinskega akta		Dejansko izvajanje vzdrževanja		Primerjava dejanskega izvajanja z določili v občinskih aktih v odstotkih
	število občin	v odstotkih	število občin	v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4)/(2)
Koncesija	75	34	28	14	37
Javno podjetje	64	29	54	26	84
Režijski obrat in zunanji izvajalci	29	13	29	15	100
Neposredno v okviru občinske uprave in zunanji izvajalci	48	21	68	33	142
Javni gospodarski zavod	2	1	0	0	0
Vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava	5	2	2	1	50
Drugo – javna naročila, pogodbena razmerja	/	/	23	11	/
<b>Skupaj</b>	<b>223<sup>15</sup></b>	<b>100</b>	<b>204</b>	<b>100</b>	<b>/</b>

Vir: analiza vprašalnikov.

Iz tabele 2 je razvidno, da je imelo 75 občin v občinskih aktih določeno kot obliko vzdrževanja občinskih cest koncesijo, dejansko pa vzdrževanje cest s koncesijo izvaja le 28 občin, 64 občin ima v občinskem aktu določeno kot obliko vzdrževanja občinskih cest javno podjetje, dejansko pa vzdrževanje cest z javnim podjetjem izvaja 54 občin. Največ občin (77) ima v občinskem aktu določeno kot obliko izvajanja vzdrževanja občinskih cest režijski obrat ali neposredno izvajanje v okviru občinske uprave, dejansko pa na tak način vzdrževanje cest izvaja 97 občin. Poleg tega 23 občin izvaja vzdrževanje cest z oddajo javnih naročil oziroma po pogodbenih razmerjih.

Pri rednem vzdrževanju cest, ne glede na to, ali občina način izvajanja gospodarske javne službe opredeli kot koncesijo ali kot izvajanje gospodarske javne službe neposredno v okviru občinske uprave, ali pa ima zato ustanovljeno javno podjetje, izvajanje pogodbe z izbranim izvajalcem praviloma poteka tako, da so s pogodbo dogovorjena vzdrževalna dela in cene, obračun in plačilo pa se izvedeta po dejansko opravljenih količinah. Izbor izvajalca v postopku javnega naročanja naj bi bil zato oblikovan tako, da je najpomembnejše merilo za izbor cena posamezne enote dela.

Na vprašanje "Ali ste zadovoljni z normativno ureditvijo vzdrževanja javnih cest v Republiki Sloveniji – z določbo, da se redno vzdrževanje javnih cest izvaja v eni izmed oblik, predpisanih za gospodarske javne službe (režijski obrat, javno

<sup>15</sup> Nekatere občine so v aktih določile več oblik izvajanja gospodarske javne službe, zato seštevki presegajo število občin, ki so izpolnile vprašalnik.

podjetje, dajanje koncesij ...)?" je 85 odstotkov občin odgovorilo pritrdilno, 15 odstotkov občin pa odklonilno in ob tem navedlo:

- manjka možnost, da se lahko vzdrževanje javnih cest odda kot javno naročilo;
- vprašljiva je oddaja vzdrževanja javnih cest s koncesijo, saj je ta oblika bolj primerna za avtoceste, kjer se s pobranimi cestninami ustvarijo prihodki, ki se lahko namenijo za vzdrževanje; prenos tveganj na koncesionarja ni opredeljen;
- z izbiro izvajalca na podlagi javnega razpisa je vzdrževanje cest lahko bistveno cenejše kot v obliki gospodarske javne službe;
- predpisane oblike rednega vzdrževanja občinskih cest ne zagotavljajo smotrne porabe proračunskih sredstev;
- predpisi in postopki so za manjše občine preveč zahtevni.

Izvajanje gospodarske javne službe vzdrževanja javnih cest za šest občin, pri katerih je potekala revizija, je prikazano v tabeli 3.

Tabela 3: Oblike izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja javnih cest v občinah, pri katerih je potekala revizija

Oblika izvajanja gospodarske javne službe	Določilo občinskega akta (število občin)	Dejansko izvajanje vzdrževanja (število občin)
Koncesija	4	/
Javno podjetje	1	2
Režijski obrat in zunanji izvajalci	1	1
Neposredno v okviru občinske uprave in zunanji izvajalci	/	4
Javni gospodarski zavod	/	/
Vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava	/	/
Drugo – javna naročila, pogodbeni razmerja, krajevne skupnosti	/	2

Vir: analiza vprašalnikov.

Na podlagi analize zakonskih določb in vprašalnikov občin smo ugotovili:

- da ZLS in ZGJS v delu, kjer opredelujeta oblike zagotavljanja rednega vzdrževanja cest, ne predpisujeta enakih organizacijskih oblik; ZLS določa, da občina zagotavlja opravljanje lokalnih javnih služb neposredno v okviru občinske uprave in ne zahteva ustanovitve režijskega obrata; ZGJS določa oblike zagotavljanja gospodarskih javnih služb, kot oblika je med drugim določen režijski obrat, ni pa navedeno izvajanje gospodarske javne službe neposredno v okviru občinske uprave; glede na subsidiarno uporabo ZGJS občina torej lahko opravlja gospodarsko javno službo neposredno v okviru občinske uprave, ne da bi morala za izvajanje gospodarske javne službe ustanoviti režijski obrat;

- ZGJS ne opredeljuje natančno oblike izvajanja gospodarske javne službe v režijskem obratu, še manj je opredeljena oblika izvajanja neposredno v okviru občinske uprave, saj je oblika v ZLS zgolj določena, ni pa določeno, katere pogoje mora občina izpolnjevati za izvajanja gospodarske javne službe v okviru občinske uprave;
- ZLS dopušča tudi prenos izvajanja gospodarskih javnih služb in predvsem vzdrževanja cest na ožje dele občin, ob tem pa noben predpis podrobneje ne opredeljuje, kako naj bi ožji del občine izvajal te prenesene naloge; glede na to, da navedeni prenos pomeni prenos odgovornosti za izvajanje gospodarske javne službe in ne načina izvajanja gospodarske javne službe, je vprašljivo, kako ožji del občine izvaja gospodarsko javno službo in ali jo je sploh sposoben izvajati; upoštevati je treba, da so ožji deli občin sicer samostojne pravne osebe, vodijo pa jih nepoklicni člani svetov krajevnih skupnosti; ZGJS ne določa, da bi ožji del občine lahko oddal koncesijo, ustanovil javno podjetje;
- velik del občin izvaja gospodarsko javno službo drugače, kot je predpisano v odloku; razlika je največja, ko občine predpišejo koncesijo (le 37 odstotkov občin je koncesijo tudi podelilo); tudi štiri občine, vključene v revizijo, imajo v odlokih določeno koncesijo, pa je niso podelile;
- najpogostejša oblika izvajanja rednega vzdrževanja občinskih cest je v okviru občinske uprave, kar pomeni, da občinska uprava izvaja postopke javnega naročanja.

Ocenjujemo, da ureditev vzdrževanja cest kot obvezne gospodarske javne službe ni povsem ustrezna, na kar kaže velik razkorak med oblikami izvajanja gospodarske javne službe, predvidenimi v aktih, in dejanskimi oblikami. Najpogostejša oblika izvajanja rednega vzdrževanja občinskih cest je izvajanje v okviru občinske uprave, to je oblika, ki je ZGJS ne predvideva, v ZLS pa ni jasno opredeljena, saj ni določeno, katere pogoje mora občina izpolnjevati za izvajanje gospodarske javne službe neposredno v okviru občinske uprave.

### 1.3.2 Dolžina občinskih cest kot merilo za izračun dela primerne porabe, ki se nanaša na vzdrževanje cest

Zakon o financiranju občin<sup>16</sup> (v nadaljevanju: ZFO-1) v 11. členu<sup>17</sup> določa, da se pri izračunu primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin med drugim upoštevajo tudi stroški financiranja lokalnih gospodarskih javnih služb, urejanja občinske prometne infrastrukture in zagotavljanja varnosti prometa na občinskih cestah. V 13. členu določa enačbo<sup>18</sup>, s katero ministrstvo, pristojno za finance, ugotovi primerno porabo občine za posamezno proračunsko leto:

$$PPi = (0,61 + 0,13 * Ci + 0,06 * Pi + 0,16 * Mi + 0,04 * Si) * P * Oi$$

<sup>16</sup> Uradni list RS, št. 123/06.

<sup>17</sup> Ustavno sodišče Republike Slovenije je 4. 10. 2007 z odločbo št. U-I-24/07-66 odločilo, da so 8., 11., 14., 23. in 38. člen ZFO v neskladju z Ustavo Republike Slovenije. Državni zbor mora ugotovljene neskladnosti odpraviti v enem letu po objavi odločbe, ki je bila objavljena v Uradnem listu RS, št. 101/07.

<sup>18</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 57/08, ZFO-1A), ki je bil sprejet v letu 2008, še vedno ohranja le razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v celotni državi kot element, ki vpliva na izračun dela primerne porabe, ki se nanaša na ceste.

Pri tem je:

PPi – primerna poraba občine;

Ci – razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v celotni državi;

Pi – razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca;

Mi – razmerje med deležem prebivalcev občine, mlajših od 15 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;

Si – razmerje med deležem prebivalcev, starejših od 65 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine;

P – povprečnina;

Oi – število prebivalcev v občini.

Občini, ki v posameznem proračunskem letu iz prihodkov iz glavarine ne more financirati primerne porabe, se iz državnega proračuna dodeli finančna izravnava v višini razlike med primerno porabo občine in prihodki iz glavarine (15. člen ZFO-1).

Pri presoji, ali je dolžina občinskih cest in javnih poti na prebivalca ustrezno merilo za izračun dela primerne porabe, smo upoštevali naslednje elemente, ki lahko vplivajo na stroške vzdrževanja cest: konfiguracija terena (hribovita, ravninska občina), podnebje (celinsko, alpsko, mediteransko), gostota naselitve (ki vpliva tudi na gostoto infrastrukture, ki jo je treba vzdrževati, na primer v mestnih občinah). Poleg tega so v vprašalnikih glede obstoječih meril občine navedle, da so stroški vzdrževanja odvisni tudi od širine cestišča in vrste zgornjega ustroja (asfalt, makadam). Enaka dodatna merila je predlagalo tudi Ministrstvo za promet, Direkcija Republike Slovenije za ceste (v nadaljevanju: Direkcija RS za ceste), ko je Ministrstvu za finance poslalo predlog razdelitve sredstev za vzdrževanje lokalnih cest.<sup>19</sup>

Ministrstvo za finance je vse občine obvestilo o izračunih primerne porabe in finančne izravnave za leti 2007 in 2008. Za Občino Črna na Koroškem so v prilogah obvestila navedeni naslednji podatki za leto 2007:

- izračun finančne izravnave: število prebivalcev 3659; primerna poraba 2.071.344 evrov; skupni prihodki občine 2.010.434 evrov; finančna izravnava<sup>20</sup> 60.908 evrov;
- izračun koeficienta Ci: skupna dolžina občinskih cest 70,815 kilometrov, Ci (razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v občini ter dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v državi) je 1,215704.

Izračunali smo vpliv dolžine lokalnih cest in javnih poti na prebivalca na izračun primerne porabe. Če iz enačbe za izračun primerne porabe izločimo vpliv razmerja med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v občini ter dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v državi ( $0,13 * Ci$ )<sup>21</sup>, ki po enačbi  $0,13 * Ci * P * Oi$  znaša 271.471 evrov, dobimo primerno porabo občine v znesku 1.799.873 evrov, kar je 13 odstotkov manj. Dolžina lokalnih cest in javnih poti, ki so jih dolžne vzdrževati občine, torej zelo vpliva na znesek primerne porabe in na znesek finančne izravnave.

<sup>19</sup> Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 52/98, Oblikovanje finančno ovrednotenih meril za zagotovljeno porabo občin za leto 1998.

<sup>20</sup> Razlika med primerno porabo in skupnimi prihodki občine.

<sup>21</sup> Ob predpostavki, da vzdrževanje cest ne bi bilo v pristojnosti občin.



Opravili smo primerjalne izračune na podlagi podatkov, pridobljenih iz vprašalnikov. V izračunih smo ocenjevali vpliv konfiguracije terena in podnebja občine na odhodke za vzdrževanje cest. Oblikovali smo štiri skupine občin: mestne občine (kot občine z največjo gostoto prebivalstva) ter občine glede na njihovo lego, in sicer hribovite, ravninske, primorske. V prilogi 1 so v tabelah od 1 do 5 prikazani realizirani odhodki za letno in zimsko vzdrževanje cest za leto 2007. Za občine smo primerjali odhodke za tekoče vzdrževanje cest in ugotovili, da imajo:

- hribovite občine precej večji delež odhodkov za zimsko vzdrževanje cest (v povprečju 40 odstotkov odhodkov za tekoče vzdrževanje) kot ostale občine;
- primorske občine najnižji delež odhodkov za zimsko vzdrževanje cest (v povprečju 5 odstotkov odhodkov za tekoče vzdrževanje);
- ravninske občine manjši delež odhodkov za zimsko vzdrževanje cest kot hribovite občine (v povprečju 15 odstotkov odhodkov za tekoče vzdrževanje);
- mestne občine najvišji znesek odhodkov za tekoče vzdrževanje na kilometer ceste (9.284 evrov), kar je sedemkrat več kot ravninske občine, ki imajo najnižji znesek (1.270 evrov).

Za nekatere občine smo primerjali odhodke za redno vzdrževanje cest z zneskom za ceste v primerni porabi (tabela 6 v prilogi 1) in ugotovili:

- mestne občine porabijo za redno vzdrževanje cest bistveno večji znesek, kot je znesek za ceste v primerni porabi; velik je tudi delež odhodkov za zimsko vzdrževanje;
- v hribovitih občinah, ki ležijo v pasu celinskega podnebja, je delež zimskega vzdrževanja cest občutno večji (povprečje 16 odstotkov) kot v primorskih občinah (povprečje dva odstotka) in ravninskih občinah v pasu celinskega podnebja (povprečje šest odstotkov);
- v ravninskih občinah, ki ležijo v pasu celinskega podnebja, je delež zimskega vzdrževanja cest v povprečju šest odstotkov in je še vedno višji kot v primorskih občinah, kjer je delež zimskega vzdrževanja cest v znesku primerne porabe za ceste v povprečju dva odstotka.

Ocenjujemo, da na visoke odhodke mestnih občin lahko vpliva večja gostota naseljenosti in infrastrukture (mostovi, prometna signalizacija, obremenitev cest).

Za Občino Črna na Koroškem smo izračunali delež odhodkov za zimsko vzdrževanje cest v znesku za celotno redno vzdrževanje občinskih cest za obdobje od leta 2005 do leta 2007 v tabeli 4.

Tabela 4: Delež odhodkov za zimsko vzdrževanje cest za obdobje od leta 2005 do leta 2007

Zap. št.	Leto	Zimsko vzdrževanje v evrih	Celotno redno vzdrževanje v evrih <sup>22</sup>	Delež zimskega vzdrževanja v odstotkih
	(1)	(2)	(3)	(4) = (2)/(3)
1	2005	95.084	119.943	79
2	2006	110.015	136.348	81
3	2007	72.775	132.957	55

Vir: podatki občine z dne 18. 11. 2008 in 2. 4. 2009.

Iz tabele 4 je razvidno, da v realiziranih odhodkih za tekoče vzdrževanje cest v vseh obdobjih prevladujejo odhodki za zimsko vzdrževanje cest.

Iz podatkov v tabeli 4 in podatkov o deležu zimskega vzdrževanja cest pri ostalih občinah, pri katerih je potekala revizija, je razvidno, da imajo hribovite občine velik delež odhodkov za zimsko vzdrževanje cest. Zaradi poškodb cestišča, ki so posledica zimskih vremenskih razmer, so tudi odhodki za letno vzdrževanje cest večji.

Ocenjujemo, da dolžina lokalnih cest in javnih poti na prebivalca ni ustrezno merilo za izračun dela primerne porabe, ki se nanaša na vzdrževanje cest, saj ne upošteva vsaj dveh elementov, ki zelo vplivata na stroške:

- konfiguracije terena in
- podnebja, ki vpliva na bistveno višje stroške za zimsko vzdrževanje cest.

Za mestne občine bi bilo treba skrbno preučiti razloge za bistveno višje izdatke za redno vzdrževanje cest, saj ti občutno presegajo znesek za ceste v znesku celotne primerne porabe, in oceniti, ali jih je treba vključiti v izračun primerne porabe, ki se nanaša na vzdrževanje cest.

### 1.3.3 Standardi za vzdrževanje občinskih cest

Enotni standardi na ravni države za vzdrževanje občinskih cest bi zagotavljali enotna pravila in strokovne podlage za vzdrževanje vseh javnih občinskih cest. Enotni standardi na ravni države bi bili pomembni tudi za zagotovitev čim bolj enakih pogojev za kakovosten in varen prevoz vsem uporabnikom občinskih cest na celotnem cestnem omrežju.

Izdelava enotnih standardov na državni ravni za vzdrževanje občinskih cest ni predpisana.

Posamezni elementi, ki vplivajo na zagotovitev enotnih pravil rednega vzdrževanja cest, so predpisani s Pravilnikom o vrstah vzdrževalnih del na javnih cestah in nivoju rednega vzdrževanja javnih cest<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Zneski za leti 2005 in 2006 so preračunani po tečaju 1 evro je 239,640 tolarja.

<sup>23</sup> Uradni list RS, št. 62/98.

(v nadaljevanju: pravilnik o vrstah vzdrževalnih del). Dela rednega vzdrževanja so določena v 13. členu pravilnika o vrstah vzdrževalnih del, in sicer pregledniška služba, redno vzdrževanje prometnih površin, prometne signalizacije, vegetacije, čiščenje cest, zimska služba in podobno. Še podrobneje so ta dela naštetna v tabeli 2, ki je sestavni del pravilnika o vrstah vzdrževalnih del. V 37. členu so naštetna obnovitvena dela. Z navedenimi določili pravilnika o vrstah vzdrževalnih del je določena osnovna ločnica med rednim vzdrževanjem cest in obnavljanjem cest.

Vzdrževanje prevoznosti posameznih cest v zimskih razmerah je opredeljeno v 31. členu, dela rednega vzdrževanja, ki so potrebna za omogočanje varnega prometa in ohranitev dobrega stanja cest, pa v 33. členu pravilnika o vrstah vzdrževalnih del.

Direkcija RS za ceste ima sicer standarde za vzdrževanje državnih cest, vendar je ocenila, da niso uporabni, zato je v letu 2006 začela pripravljati nove normative za redno vzdrževanje državnih cest, ki opredeljujejo:

- vrste vzdrževalnih del (za osnovo so upoštevane skupine vzdrževalnih del, opredeljene v pravilniku o vrstah vzdrževalnih del, ki so dopolnjene s postavkami vzdrževanja);
- standardni opis del (kratak opis del, ki jih je treba opraviti, način izvajanja, število delavcev, vozila, stroji, material);
- čas izvedbe aktivnosti.

Standardi vzdrževanja občinskih cest v vsej državi, ki bi bili podlaga za enako kvaliteto vzdrževanja občinskih cest, niso izdelani. Tudi normativi, ki so v pripravi za redno vzdrževanje državnih cest, ne bodo vključevali občinskih cest. Enotni pogoji vzdrževanja občinskih cest, ki bi bili osnova za enako kvaliteto vzdrževanja občinskih cest v vsej državi, ki zagotavlja tudi enake pogoje za kakovosten in varen prevoz vsem uporabnikom občinskih cest, niso predpisani. Oblikovanje standardov je prepuščeno občinam in izvajalcem rednega vzdrževanja občinskih cest.

Ocenjujemo, da bi lahko bili normativi za redno vzdrževanje državnih cest, ki jih pripravlja Direkcija RS za ceste, dobra podlaga za pripravo standardov za vzdrževanje občinskih cest.

### 1.3.4 Baze podatkov na državni ravni

Občine za redno vzdrževanje cest potrebujejo naslednje tehnične in finančne podatke: evidenčne številke, dolžino, lokacijo in kategorizacijo javnih cest, odsekov in javnih poti, označitev meje občine, označitev objektov na cestah, označitev meje izvajalcev rednega vzdrževanja cest, finančne podatke (letni investicijski in tekoči odhodki za ceste). Obstajajo naslednje baze podatkov:

- banka cestnih podatkov, ki jo določa Pravilnik o načinu označevanja javnih cest in o evidencah o javnih cestah in objektih na njih<sup>24</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o evidencah o javnih cestah);
- kataster gospodarske javne infrastrukture, ki ga določajo Zakon o urejanju prostora<sup>25</sup> (v nadaljevanju: ZUreP-1), Zakon o prostorskem načrtovanju<sup>26</sup> (v nadaljevanju: ZPNačrt), ki velja od 28. 4. 2007 in

<sup>24</sup> Uradni list RS, št. 49/97, 2/04.

<sup>25</sup> Uradni list RS, št. 110/02.

<sup>26</sup> Uradni list RS, št. 33/07.

Pravilnik o vsebini in načinu vodenja zbirke podatkov o dejanski rabi prostora<sup>27</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o zbirki podatkov);

- odlok o kategorizaciji, ki ga določa 82. člen ZJC.

Za navedene baze podatkov so predpisani naslednji tehnični in finančni podatki, ki so pomembni za redno vzdrževanje cest.

- Banka cestnih podatkov

Banko cestnih podatkov sestavljajo obvezni in priporočljivi tehnični podatki, ki so opredeljeni v 11. členu pravilnika o evidencah o javnih cestah. Obvezni tehnični podatki so: evidenčna številka in dolžina javne ceste ter odseka javne ceste, označitev meje občine in objektov na cestah, meje izvajalcev rednega vzdrževanja ceste, informacije za zimsko službo in drugo. Finančni podatki se nanašajo na letne investicijske in tekoče izdatke za lokalne ceste in javne poti.

Pravilnik o evidencah o javnih cestah v 7. členu določa, da banko cestnih podatkov o občinskih cestah vzpostavi občinska uprava. Podatke, ki se nanašajo na predhodno koledarsko leto, posredujejo občine Direkciji RS za ceste najkasneje do 15. julija (prvi odstavek 17. člena pravilnika o evidencah o javnih cestah).

- Kataster gospodarske javne infrastrukture

ZUreP-1 v 152. členu določa, da se podatki o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture vodijo v katastru gospodarske javne infrastrukture na podlagi podatkov, ki jih posredujejo investitorji po končani gradnji. ZPNačrt ima enako določilo v 89. členu.

Pravilnik o zbirki podatkov v 9. členu določa, da vodenje katastra gospodarske javne infrastrukture zagotavljajo občine in ministrstva, v delovno področje katerih sodijo posamezna omrežja ali objekti gospodarske javne infrastrukture. Te podatke prevzame geodetska uprava v zbirni kataster. V 10. členu so opredeljeni podatki, ki se vodijo v zbirnem katastru (lokacija omrežja ali objekta gospodarske javne infrastrukture, identifikacijska številka, dolžina omrežja, natančnost določitve položaja omrežja, povezava s katastrom gospodarske javne infrastrukture).

- Kategorizacija občinskih cest

ZJC v 82. členu določa, da občina sprejme odlok, s katerim kategorizira občinske ceste. Uredba o merilih za kategorizacijo javnih cest<sup>28</sup> (v nadaljevanju: uredba o merilih za kategorizacijo) določa merila za kategorizacijo in postopek izvedbe kategorizacije. Kategorija javne ceste določa prometnotehnične lastnosti ceste. Občinske ceste so javne ceste, ki niso kategorizirane kot državne, in se kategorizirajo na lokalne ceste in javne poti. Uredba o merilih za kategorizacijo v šestem odstavku 4. člena določa, da se javne ceste v naseljih, katerih pretežna prometna funkcija je dostop do posameznih lokacij (stanovanjske ceste, industrijske in druge dostopne ceste), kategorizirajo kot javne poti. Merila za določitev kategorije

---

<sup>27</sup> Uradni list RS, št. 9/04.

<sup>28</sup> Uradni list RS, št. 49/97.

javne ceste so določena v 7. do 11. členu uredbe o merilih za kategorizacijo (prostor in pomen naselij, ki jih cesta povezuje, prometna funkcija ceste, struktura prometa, potek ceste glede na naselja).

Ocenjujemo, da predpisane baze podatkov vsebujejo vse podatke, ki so občinam potrebni za redno vzdrževanje cest, in zato predstavljajo dobro podlago za vzpostavitev uspešnega sistema vzdrževanja cest.

### 1.3.5 Odzivanje na nepričakovane dogodke

Med nepričakovane dogodke štejemo naravne in druge nesreče, ki prizadenejo oziroma ogrozijo življenje ali zdravje ljudi, živali ter premoženje, povzročijo škodo na kulturni dediščini in okolju v takem obsegu, da je za njihov nadzor in obvladovanje treba uporabiti posebne ukrepe, sile in sredstva, ker ukrepi rednih dejavnosti ne zadostujejo. Med druge nesreče uvrščamo tudi nesreče v cestnem prometu.

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami<sup>29</sup> (v nadaljevanju: ZVNDN) v 1. členu določa, da država in občine organizirajo varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami<sup>30</sup> kot enoten in celovit sistem v državi. V 98. členu določa naloge župana, ki sprejme načrt zaščite in reševanja, skrbi za izvajanje ukrepov za preprečitev in zmanjšanje posledic naravnih in drugih nesreč.

Odzivanje na nepričakovane dogodke opredeljujejo še naslednji predpisi.

ZJC v 46. členu določa omejitve uporabe državne ceste. Direkcija RS za ceste lahko začasno prepove ali omeji promet največ za eno leto, če je državna cesta v takem stanju:

- da promet po njej ni mogoč ali je mogoč samo promet posameznih vrst vozil;
- da bi promet posameznih vrst vozil povzročil pospešeno propadanje ceste;
- zaradi drugih utemeljenih razlogov (posebne razmere zaradi snega, poledice, burje, nenadne poškodbe ceste ali ovire na cesti).

Ukrepe, ki jih utemeljujejo razlogi iz tretje alineje, lahko sprejmeta tudi izvajalec rednega vzdrževanja ceste in vodja intervencije ob naravnih in drugih nesrečah. O teh ukrepih morata nemudoma obvestiti policijo, Prometni inšpektorat Republike Slovenije in javnost. ZJC se v tem delu nanaša le na državne ceste, navadno pa občine navedena določila povzamejo v odlokih.

V poglavju o nadzoru nad stanjem cest pravilnik o vrstah vzdrževalnih del določa, da se izredni pregledi cest opravljajo tudi ob dogodkih, kot so naravne nesreče, težje prometne nesreče, požar, eksplozije, posedanje ali drsenje terena, izredni prevozi ter drugi izredni dogodki, ki vplivajo na cesto, ali takoj po njih. Strokovna služba določi vsebino in obseg izrednega pregleda ter imenuje komisijo za opravljanje pregleda. Komisija o svojih ugotovitvah sestavi poročilo s predlogom o potrebnih ukrepih.

Pravilnik o vrstah vzdrževalnih del kot del rednega vzdrževanja cest določa tudi intervencijske ukrepe. V 26. členu pravilnik določa, da mora izvajalec rednega vzdrževanja organizirati dežurno službo in delovne skupine za izvajanje intervencijskih ukrepov zaradi izrednih dogodkov na cesti. O izvajanju intervencijskega ukrepa in vzrokih zanj mora takoj obvestiti strokovno službo, kadar je ogrožen ali oviran promet, pa tudi policijo.

<sup>29</sup> Uradni list RS, št. 51/06-UPB1.

<sup>30</sup> Druge nesreče so nesreče v cestnem, železniškem in zračnem prometu (8. člen ZVNDN).

Pri naravnih nesrečah, kot so neurje, poplava, plaz, potres, žled in podobno, pri težjih prometnih nesrečah in drugih izrednih dogodkih ali pa na zahtevo policije mora izvajalec rednega vzdrževanja nemudoma odpraviti vzroke (poškodbe ceste, ovire na cesti), zaradi katerih je oviran ali ogrožen promet ali zaradi katerih lahko pride do hujših poškodb ceste in večje materialne škode.

Zakon o varnosti cestnega prometa<sup>31</sup> (v nadaljevanju: ZVCP) določa pristojnosti lokalnih skupnosti v 15. in 16. členu,časne ukrepe ob ugotovljenih pomanjkljivostih na cesti pa v 246. in 247. členu. Policist, ki ugotovi pomanjkljivosti na cesti, ki neposredno ogrožajo varnost prometa, izvedečasne ukrepe, s katerimi se prepreči ogrožanje udeležencev v cestnem prometu, in o tem obvesti pristojnega izvajalca rednega vzdrževanja cest. Izvajalec rednega vzdrževanja cest mora takoj zavarovati nevarno mesto s predpisano prometno signalizacijo in opremo ter v najkrajšem možnem času odpraviti pomanjkljivosti (246. člen).

Zakon o javnem naročanju<sup>32</sup> (v nadaljevanju: ZJN-2) v 7. točki prvega odstavka 17. člena določa, da se ta zakon ne uporablja za javna naročila za zagotovitev osnovnih pogojev za preživetje oziroma življenje ob naravni ali drugi nesreči, v skladu s predpisi o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, kadar je vrednost naročila nižja od vrednosti, od katere je potrebna objava v Uradnem listu Evropske unije. V 3. točki prvega odstavka 29. člena zakon določa, da se za oddajo javnega naročila lahko uporabi postopek s pogajanjem brez predhodne objave, če je to nujno potrebno, kadar je iz razlogov, ki jih ni bilo mogoče predvideti in jih v nobenem primeru ni mogoče pripisati naročnikovemu ravnanju, javno naročilo neizogibno treba oddati in ni mogoče spoštovati niti skrajšanih rokov, ki so predpisani za odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali postopek s pogajanjem po predhodni objavi.

Ocenjujemo, da zakonska ureditev vzdrževanja cest in drugi predpisi dajejo ustrezno podlago, ki omogoča, da si občine z akti opredelijo sistem hitrega odzivanja na nepričakovane dogodke.

---

<sup>31</sup> Uradni list RS, št. 56/08-UPB5.

<sup>32</sup> Uradni list RS, št. 128/06.

## 2. UGOTOVITVE

### 2.1 Ali je sistem vzdrževanja cest ustrezen

Ocenjujemo, da sistem vzdrževanja cest ni v celoti ustrezen. Občinski akti sicer dajejo dobro podlago za vzpostavitev uspešnega sistema vzdrževanja cest. Občina nima izdelanih standardov rednega vzdrževanja občinskih cest. Podatki v banki cestnih podatkov občine niso ažurirani. Poleg tega podatki o dolžini kategoriziranih javnih cest in poti v različnih bazah podatkov (banka cestnih podatkov, kataster gospodarske javne infrastrukture) in v odloku o kategorizaciji cest niso usklajeni. Obstaja tveganje, da za izračun primerne porabe niso uporabljeni pravilni podatki o dolžini cest.

Lastništvo zemljišč, po katerih potekajo kategorizirane občinske ceste, v pretežni meri ni urejeno. Skupno poteka po zemljiščih, ki niso v celoti v lasti občine, kar 81 odstotkov lokalnih cest in javnih poti. Tudi lastništvo lokalnih cest in javnih poti, kjer občina izvaja redno vzdrževanje cest, ni urejeno.

#### 2.1.1 Ali občinski akti dajejo dobro podlago za vzpostavitev uspešnega sistema vzdrževanja cest

Ocenjujemo, da mora občina v aktih:

- opredeliti vzdrževanje cest kot obvezno gospodarsko javno službo (v odloku o gospodarskih javnih službah);
- opredeliti način izvajanja gospodarske javne službe v občini in krajevnih skupnostih;
- določiti morebitni prenos nalog na področju vzdrževanja cest na krajevne skupnosti;
- določiti razmerja med občino in krajevnimi skupnostmi glede načrtovanja in financiranja dela gospodarske javne službe, ki jo izvaja občina, in glede nadzora;
- opredeliti odgovornost za izvajanje strokovnotehničnih nalog v občinski upravi.

Na podlagi zakonov in podzakonskih predpisov bi občina morala sprejeti naslednje akte:

- odlok o občinskih cestah, v katerem uredi upravljanje, graditev, vzdrževanje in varstvo občinskih cest ter nadzorstvo nad občinskimi cestami (82. člen ZJC);
- statut občine, s katerim med drugim lahko določi naloge iz pristojnosti občine, ki jih bo prenesla na ožje dele občin (19.b člen ZLS);
- odlok o gospodarskih javnih službah, s katerim predpiše način opravljanja obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja občinskih javnih cest (8. člen ZJC in 3. člen ZGJS);
- odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave, s katerim določi organizacijo in delovno področje občinske uprave (49. člen ZLS);

- odlok o kategorizaciji občinskih cest, v katerem navede občinske ceste, jih označi ter razvrsti na lokalne ceste in javne poti (82. člen ZJC, uredba o merilih za kategorizacijo).

Občina je sprejela naslednje akte, ki vsebujejo za vzdrževanje občinskih cest pomembna določila:

- Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Črna na Koroškem<sup>33</sup> (v nadaljevanju: odlok o GJS), ki uvršča vzdrževanje cest med obvezne gospodarske javne službe (3. člen), v 7. do 11. členu vsebuje splošno določilo, da občina zagotavlja izvajanje gospodarskih javnih služb v režijskem obratu, javnem gospodarskem zavodu, javnem podjetju, z dajanjem koncesije ali z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava;
- Odlok o načinu izvajanja javne gospodarske službe v Občini Črna na Koroškem<sup>34</sup> (v nadaljevanju: odlok o izvajanju GJS), ki v 2. in 3. členu določa, da se kot oblika upravljanja gospodarske javne službe določi režijski obrat, ki med drugim opravlja tudi naloge urejanja in vzdrževanja javnih cest in poti, površin za pešce in zelenih površin, pešpoti, mostov, drugih javnih poti in otroških igrišč ter zimske službe;
- odlok o občinskih cestah, ki določa, da se redno vzdrževanje občinskih cest zagotavlja v režijskem obratu, ki je organiziran v okviru občinske uprave (26. člen), in da nadzor izvajanja rednega vzdrževanja cest izvaja občinsko redarstvo (56. in 58. člen);
- Odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Občine Črna na Koroškem<sup>35</sup> (v nadaljevanju: odlok o organizaciji), ki v 16. členu določa, da opravlja režijski obrat vzdrževanje občinskih cest in zimsko službo, v 18. členu pa, da občinska uprava opravlja naloge občinskega redarstva;
- Odlok o zimski službi<sup>36</sup>, ki v 4. in 5. členu določa, da zimsko službo na območju občine izvaja občinska uprava – režijski obrat; izvajalca zimske službe izbere občinska uprava v skladu z zakonom, ki ureja oddajo javnih naročil;
- odloku o kategorizaciji, kjer je občina navedla občinske ceste, jih označila ter razvrstila na lokalne ceste in javne poti.

Ugotovili smo, da je občina sprejela vse potrebne akte, ki dajejo dobre podlage za vzpostavitev uspešnega sistema vzdrževanja cest.

### 2.1.2 Ali ima občina standarde za vzdrževanje cest

Ocenjujemo, da so razlogi, zakaj občina potrebuje standarde vzdrževanja cest, naslednji:

- s standardi občina zagotovi minimalno enotno raven vzdrževanja vseh cest ali vseh istovrstnih cest v občini,
- z njimi določa potrebno mehanizacijo, opremo in materiale za vzdrževanje cest,
- standardi pomenijo osnovo za vsakoletno načrtovanje sredstev za vzdrževanje cest.

<sup>33</sup> Medobčinski uradni vestnik, št. 6/96.

<sup>34</sup> Medobčinski uradni vestnik, št. 6/96.

<sup>35</sup> Uradni list RS, št. 65/99.

<sup>36</sup> Uradni list RS, št. 68/06.



Občina je navedla, da nima izdelanih standardov za vzdrževanje občinskih cest.

Ugotovili smo, da občina nima izdelanih standardov rednega vzdrževanja občinskih cest.

### 2.1.3 Ali so baze podatkov na občinski ravni ažurne in usklajene

Baze podatkov in predpisi, ki jih opredeljujejo, so navedeni v točki 1.3.4. Preverili smo, ali baze podatkov na občinski ravni vsebujejo ažurne podatke in ali so podatki usklajeni.

Pravilnik o evidencah o javnih cestah v 7. členu določa, da banko cestnih podatkov o občinskih cestah vzpostavi občinska uprava. Podatke, ki se nanašajo na predhodno koledarsko leto, morajo občine posredovati Direkciji RS za ceste najkasneje do 15. julija (17.c člen pravilnika o evidencah o javnih cestah).

Prve podatke je občina vnesla v banko cestnih podatkov v letu 1998 in jih je kasneje le delno dopolnila. V banki cestnih podatkov so naslednji podatki: številka in potek ceste, dolžina ceste v metrih, datum začetnega vnosa, podatki o odsekih cest, pripadnosti odsekov občinam, strukturi voziščne konstrukcije, cestnih objektih in drugi podatki.

Ugotovili smo, da občina v banki cestnih podatkov nima ažurnih obveznih tehničnih podatkov o:

- mejah izvajalcev rednega vzdrževanja cest,
- zimski službi (podatke je vnesla v letu 1998 in jih kasneje ni dopolnjevala),
- objektih na občinskih cestah (podatke je vnesla v letu 1998 in jih kasneje ni dopolnjevala).

Direkcija RS za ceste je pregledala podatke o občinskih cestah v banki cestnih podatkov, v odloku o kategorizaciji in v katastru gospodarske javne infrastrukture. Občino je opozorila na neuskklajenost podatkov med navedenimi evidencami. Ugotovila je predvsem naslednja neskladja:

- podatki o številu odsekov in njihovih dolžinah, navedeni v odloku in banki cestnih podatkov, niso usklajeni s katastrom gospodarske javne infrastrukture;
- dolžine posameznih cest se v banki cestnih podatkov in v katastru bistveno razlikujejo;
- poteki nekaterih cest se deloma ali v celoti prekrivajo s slojem gozdnih cest.

Direkcija RS za ceste je na državni ravni izdelala oceno stanja usklajenosti baz podatkov po posameznih občinah. V ocenjevanje je bilo vključenih 210 občin z ocenami od 1 (neskladje vseh ali večine podatkov, občina ni pristopila k izvedbi popravkov) do 5 (občina ima usklajene vse temeljne evidence, stanje je ustrezno). Najvišjo oceno je dobilo le 11 občin, najnižjo 14 občin, 18 občin ni bilo ocenjenih, 33 občin pa banke cestnih podatkov ni posredovalo Direkciji RS za ceste.

Banka cestnih podatkov bi morala biti usklajena z odlokom o kategorizaciji, saj bi morala biti pripravljena na njegovi podlagi. Kataster gospodarske javne infrastrukture prikazuje poteke cest v prostoru. Na podlagi podatkov iz katastra občine določajo dolžine cest v svojih odlokih in v banki cestnih podatkov.

Prilogo II/B – obrazec za posredovanje podatkov o investicijah in tekočih izdatkih na občinskih cestah je občina pravočasno posredovala Direkciji RS za ceste, in sicer 10. 7. 2008 za leto 2007 (prvi odstavek 17. člena pravilnika o evidencah o javnih cestah). V obrazcu je navedla zneske investicijskih izdatkov za gradnje in obnove cest ter zneske tekočega vzdrževanja lokalnih cest in javnih poti.

Ministrstvo za finance uporabi pri izračunu primerne porabe podatke o dolžini cest, ki jih prejme od Direkcije RS za ceste, ta pa od občin. Za Občino Črna na Koroškem je Direkcija RS za ceste navedla, da je bila julija 2006 dolžina občinskih javnih cest in poti 70.815 metrov. To dolžino je upoštevalo Ministrstvo za finance pri izračunu primerne porabe za leto 2007. Iz podatkov Direkcije RS za ceste izhaja, da je imela občina enako dolžino javnih cest in poti tudi decembra 2006 in decembra 2007.

Z odlokom o kategorizaciji je občina kategorizirala 70.821 metrov lokalnih cest in javnih poti in enaka dolžina je prikazana v banki cestnih podatkov za leto 2007. V katastru gospodarske javne infrastrukture je navedenih 68.707 metrov javnih cest in poti,<sup>37</sup> kar je 2.108 metrov manj od posredovane informacije Ministrstvu za finance. Evidenca o dolžini kategoriziranih javnih cest in poti v katastru gospodarske javne infrastrukture ni usklajena z dolžino, navedeno v odloku o kategorizaciji in v banki cestnih podatkov.

Ugotovili smo, da podatki v banki cestnih podatkov občine niso ažurirani. Poleg tega podatki o dolžini kategoriziranih javnih cest in poti v različnih bazah podatkov (banka cestnih podatkov, kataster gospodarske javne infrastrukture) in odloku o kategorizaciji cest niso usklajeni. Obstaja tveganje, da za izračun primerne porabe niso uporabljeni pravilni podatki o dolžini cest.

Občinski podatki niso popolni, saj banka cestnih podatkov ne vsebuje vseh predpisanih podatkov in ni ažurna. Občina ni upoštevala določil 11. in 12. člena pravilnika o evidencah o javnih cestah.

#### *Pojasnilo občine*

*Občina je začela z izdelavo računalniškega programa za banke cestnih podatkov in s posodobitvijo katastra gospodarske javne infrastrukture.*

### **2.1.4 Ali ima občina urejeno lastništvo zemljišč, po katerih potekajo občinske ceste**

ZJC v prvem odstavku 3. člena določa, da so občinske ceste v lasti občin. Občina sme kot javne ceste kategorizirati le ceste, ki so v njeni lasti. Ustavno sodišče Republike Slovenije je v odločbi leta 2004<sup>38</sup> poudarilo tudi, da občina po ugotovitvi, da je posamezna cesta zgrajena na zemljišču, ki je v zasebni lasti, zgolj zaradi tega ne sme opustiti njene kategorizacije, ker mora spoštovati predpisana merila za kategorizacijo javnih cest. Če cesta izpolnjuje ta merila, mora občina cesto ustrezno kategorizirati in s pravnim poslom ali po razlastitvenem postopku pridobiti zemljišče, na katerem je cesta zgrajena.

Ko obstoječe javne ceste potekajo po nepremičninah, ki niso v lasti občine, prehodna ureditev, ki izvira iz ZJC-B, sprejetega v letu 2005, v 19. členu predvideva, da se lahko lastninska pravica odvzame ali omeji proti odškodnini ali nadomesti v naravi v posebnem postopku razlastitve. Za postopek razlastitve se uporabljajo določbe ZUreP-1 (92. do 114. člen). Tretji odstavek 19. člena ZJC-B določa tudi, da je javna korist za razlastitev nepremičnin, po katerih poteka javna cesta, ugotovljena, če ob vložitvi zahteve za razlastitev po njej poteka cestni promet v skladu s prvim odstavkom 2. člena zakona.

<sup>37</sup> Upoštewane so spremembe občine do 12. 10. 2007; dopis Direkcije RS za ceste, št. 37162-2/2008 z dne 26. 9. 2008.

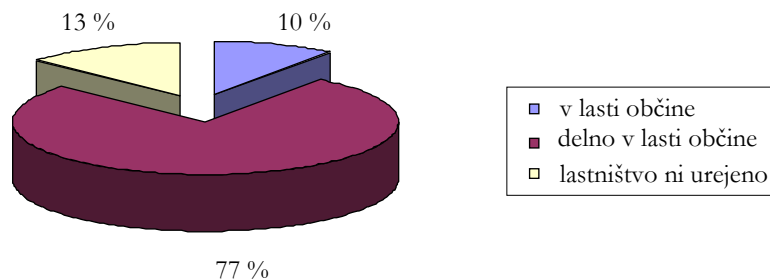
<sup>38</sup> Odločba št. U-I-387/02 z 20. 5. 2004, objavljena v Uradnem listu RS, št. 62/04 in v OdlUS XII, 36.

Zaradi neurejenih lastninskih razmerij:

- kategorizirane občinske javne ceste potekajo po nepremičninah, ki niso v lasti občine,
- občine redno vzdržujejo tudi ceste, ki niso kategorizirane občinske ceste in potekajo po zemljiščih, ki niso v lasti občine.

V vprašalnikih smo občine vprašali, ali je lastništvo zemljišč, po katerih potekajo občinske ceste, urejeno. Odgovori kažejo, da je lastništvo zemljišč delno urejeno v 77 odstotkih zemljišč, po katerih potekajo ceste, neurejeno pa je v 13 odstotkih. Le 10 odstotkov je cest, kjer je lastništvo zemljišč, po katerih potekajo občinske ceste, urejeno.

Slika 2: Lastništvo zemljišč, po katerih potekajo občinske ceste



Vir: analiza vprašalnikov.

Občine so v vprašalnikih navedle naslednje razloge za neurejenost lastništva zemljišč, po katerih potekajo ceste:

- stroški za odmero zemljišč so visoki,
- lastniki zemljišč določajo visoke cene zemljišč,
- nekateri lastniki že več rodov nimajo urejenega lastništva,
- občine nimajo dovolj sredstev za odmero in odkup zemljišč.

Tudi lastništvo zemljišč, po katerih potekajo državne ceste, ni v celoti urejeno. Po podatkih Direkcije RS za ceste v zemljiško knjigo ni vpisanih približno 20 odstotkov državnih cest. Za državne ceste se geodetska izmera in premoženjskopravna ureditev izvajata vsako leto v okviru zagotovljenih proračunskih sredstev.

Lastništvo zemljišč, po katerih potekajo občinske ceste, je nujno treba urediti zaradi zakonskih zahtev in zaradi:

- izogibanja motnjam pri izvajanju vzdrževanja cest, ko pravne ali fizične osebe ovirajo izvajanje vzdrževalnih del na svoji lastnini;
- opredelitve jasne meje med javnim in zasebnim in s tem povezanim tveganjem, da občina nepovratno vlaga sredstva v lastnino pravnih in fizičnih oseb zasebnega prava.

Vlaganje sredstev občinskega proračuna v redno vzdrževanje nekategoriziranih cest, po katerih ne poteka javni cestni promet in ki potekajo po zemljiščih, ki niso v občinski lasti, brez pridobitve lastninske pravice ima po naši oceni naravo transferja pravni ali fizični osebi zasebnega prava, ki je lastnica te nepremičnine. Obstaja tveganje, da občine izvajajo zimsko vzdrževanje in manjša vzdrževalna dela tudi na cestah, ki niso kategorizirane občinske ceste in po katerih ne poteka javni cestni promet ter potekajo po zemljiščih, ki so v zasebni lasti. Občina po Zakonu o javnih financah<sup>39</sup> (v nadaljevanju: ZJF) sicer lahko dodeljuje transferje pravnim in fizičnim osebam, vendar morajo biti za dodelitev izpolnjene zahteve predpisov glede njihove dodelitve. Praviloma se transferna sredstva iz občinskega proračuna v skladu s 53. členom ZJF dodeljujejo z razpisom.

Tudi v Občini Črna na Koroškem lastništvo zemljišč, po katerih potekajo kategorizirane občinske javne ceste, ni urejeno. Odlok o kategorizaciji je sprejel občinski svet 28. 9. 1998 in dopolnil 2. 12. 2003. Občina je z odlokom o kategorizaciji kot javne občinske ceste kategorizirala tudi ceste, ki potekajo po zemljiščih, ki niso v celoti v lasti občine.

Lastništvo zemljišč, po katerih potekajo kategorizirane javne ceste in poti, ki jih vzdržuje občina, je prikazano v tabeli 5.

Tabela 5: Lastništvo zemljišč, po katerih potekajo ceste in poti, ki jih vzdržuje občina

Lastništvo	Ceste in poti	
	v metrih	v odstotkih
Urejeno	13.386	19
Delno urejeno	7.803	11
Neurejeno	49.632	70
<b>Skupaj</b>	<b>70.821</b>	<b>100</b>

Vir: podatki občine.

Iz tabele 5 je razvidno, da ima občina urejeno lastništvo le za 19 odstotkov zemljišč, po katerih potekajo lokalne ceste in poti. Občina je navedla,<sup>40</sup> da lastništvo zemljišč, po katerih potekajo ceste, ki jih vzdržuje občina, ni urejeno, ker sta za ureditev lastništva potrebna geodetska odmera in odkup zemljišča, za to pa občina nima finančnih sredstev.

<sup>39</sup> Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

<sup>40</sup> Vprašalnik o vzdrževanju občinskih cest za leto 2007.

Odllok o občinskih cestah v 66. členu določa, da se zemljišče, ki je bilo do uveljavitve tega odloka uporabljeno za gradnjo ali rekonstrukcijo občinske ceste, pa ni bilo vpisano v zemljiško knjigo kot družbena lastnina, vpiše v zemljiško knjigo kot javno dobro po skrajšanem postopku brez zemljiškoknjižne listine. To določilo odloka je imelo podlago v 85. členu ZJC<sup>41</sup>, ki ga je Ustavno sodišče Republike Slovenije z odločbo<sup>42</sup> razveljavilo.

Ugotovili smo, da lastništvo zemljišč, po katerih potekajo kategorizirane občinske ceste, v pretežni meri ni urejeno. Skupno poteka po zemljiščih, ki niso v celoti v lasti občine, kar 81 odstotkov lokalnih cest in javnih poti. Tudi lastništvo lokalnih cest in javnih poti, kjer občina izvaja redno vzdrževanje cest, ni urejeno.

#### *Pojasnilo občine*

*Problem ureditve lastništva zemljišč, po katerih potekajo ceste, je povezan z visokimi stroški za odmero in odkup cest. Področje bi bilo treba zakonsko urediti, tudi z določitvijo enotne cene za odkup zemljišč, po katerih potekajo ceste.*

## **2.2 Ali je načrtovanje na področju rednega vzdrževanja občinskih cest ustrezno**

Ocenjujemo, da načrtovanje rednega vzdrževanja cest ni bilo v celoti ustrezno. Načrtovana sredstva za redno vzdrževanje cest so bila v proračunu razvidna in določljiva, vendar pa občina ni določila merljivih ciljev, ki jih želi doseči pri rednem vzdrževanju cest, in ni oblikovala kazalnikov na področju rednega vzdrževanja cest za spremljanje uresničevanja ciljev.

Planski akti občine ne dajejo ustrezne podlage za redno vzdrževanje cest. Občina ima dolgoročni načrt vzdrževanja občinskih cest za obdobje štirih let, ki pa je pomanjkljiv in ga občinski svet ni sprejel. Sprejeti letni načrt vzdrževanja občinskih cest ni popoln, ker ne določa, katere ceste bo občina vzdrževala, ter dolžine cest in časovnega zaporedja vzdrževanja. Poleg tega vrednostno ni usklajen s proračunom.

Pri izdelavi izvedbenih programov vzdrževanja občinskih cest občina ni poskrbela za pripravo popolnega izvedbenega programa letnega vzdrževanja cest. V izvedbenem programu rednega letnega vzdrževanja cest so navedeni le standardni opisi del, niso pa navedeni obdobje in raspored izvajanja posameznih del, obseg in tehnološki postopki izvajanja del ter roki izvedbe. Občina tudi ni izdelala ocene stanja cest, ki bi bila podlaga pri določanju prioritet rednega vzdrževanja cest.

Načrtovani in realizirani odhodki za vzdrževanje občinskih cest za leto 2007 so prikazani v tabeli 6.

<sup>41</sup> Uradni list RS, št. 29/97.

<sup>42</sup> Št. U-I-224/00-15, Uradni list RS, št. 50/02.

Tabela 6: Načrtovani in realizirani odhodki za vzdrževanje občinskih cest za leto 2007

Zap. št.	Odhodki	Veljavni proračun <sup>43</sup> v evrih	Realizacija v evrih	Indeks (4) = (3) / (2) * 100
	(1)	(2)	(3)	
1	Letno vzdrževanje in zavarovanje občinskih cest	52.751	48.998	93
2	Zimsko vzdrževanje občinskih cest	75.057	72.775	97
3	Mostovi – tekoče vzdrževanje	11.789	11.184	95
<b>4</b>	<b>Skupaj tekoče vzdrževanje občinskih cest</b>	<b>139.597</b>	<b>132.957</b>	<b>95</b>
5	Investicijsko vzdrževanje in gradnja občinskih cest	214.606	192.341	90
<b>6</b>	<b>Skupaj odhodki za ceste</b>	<b>354.203</b>	<b>325.298</b>	<b>92</b>

Vir: Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Črna na Koroškem za leto 2007.

V sprejetem in veljavnem proračunu so bili odhodki za ceste načrtovani v enakih zneskih.

### 2.2.1 Ali je vrednostno načrtovanje rednega vzdrževanja cest v proračunu občine ustrezno ter ali je občina v proračunu določila merljive cilje in opredelila kazalnike

Kot merilo za oceno, ali je načrtovanje rednega vzdrževanja cest v proračunu občine ustrezno, smo upoštevali naslednje:

- v odloku o proračunu je treba določiti vrednostni obseg rednega vzdrževanja cest, ki mora biti v skladu z ostalimi načrti za vzdrževanje cest (z dolgoročnim, letnim, izvedbenim načrtom);
- odhodki za redno vzdrževanje cest naj bodo načrtovani na eni proračunski postavki, ki naj bo razdeljena vsaj na letno in zimsko vzdrževanje cest;
- ločeno naj bodo izkazani odhodki za redno vzdrževanje cest in obnove cest;
- v odloku o proračunu naj si občina določi merljive cilje, ki jih želi doseči pri rednem vzdrževanju cest (npr. število kilometrov cest, ki jih bo vzdrževala, stroške na enoto vzdrževanja, skrajšati odzivni čas ob nepredvidenih dogodkih);
- opredeli naj kazalnike na področju rednega vzdrževanja cest (npr. odhodki za redno vzdrževanje cest na kilometer ceste, odhodki za zimsko vzdrževanje cest na kilometer ceste);
- občina naj bi načrtovala tudi sredstva za nepredvidene dogodke.

Odhodke za tekoče vzdrževanje občinskih cest je občina v veljavnem proračunu načrtovala na treh proračunskih postavkah (proračunska postavka 13002 – Letno vzdrževanje in zavarovanje občinskih cest, 13003 – Zimsko vzdrževanje občinskih cest in 13004 – Mostovi) v skupnem znesku 139.597 evrov in jih realizirala v nekoliko manjšem znesku (indeks 95; tabela 6).

<sup>43</sup> Rebalans proračuna z upoštevanimi prerazporeditvami.

Občina za področje vzdrževanja cest ni določila merljivih ciljev in nalog ter aktivnosti, ki bi jih bilo treba izvesti, da bi lahko dosegla cilje. Obveznost načrtovanja merljivih ciljev in določanja fizičnih, finančnih in opisnih kazalnikov, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, v 41. členu opredeljuje Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti<sup>44</sup>. Prav tako določilo je v 24. členu vsebovala Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna<sup>45</sup>, ki se je smiselno uporabljala za pripravo proračunov lokalnih skupnosti in je veljala do 21. 5. 2007.

Ocenjujemo, da je bilo vrednostno načrtovanje rednega vzdrževanja cest v proračunu občine ustrezno, saj so bila sredstva za redno vzdrževanje cest v proračunu razvidna in določljiva, ločeno pa je bilo načrtovano tudi zimsko in letno vzdrževanje cest.

Občina na področju rednega vzdrževanja cest ni določila merljivih ciljev, ki jih želi doseči pri rednem vzdrževanju cest, in ni oblikovala kazalnikov na področju rednega vzdrževanja cest za spremljanje uresničevanja ciljev.

Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov<sup>46</sup> (v nadaljevanju: funkcionalna klasifikacija) v 3. členu določa, da se funkcionalna klasifikacija uporablja pri pripravi predloga državnega in občinskih proračunov. Cestni promet je razvrščen v področje 4 – gospodarske dejavnosti in pododdelek 451 – cestni promet. V 4. členu določa, da je treba oblikovati proračunske postavke tako, da se proračunska postavka enoznačno opremi samo z eno šifro pododdelka funkcionalne dejavnosti.

Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava<sup>47</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o enotnem kontnem načrtu) določa za tekoče vzdrževanje konto 4025 in za tekoče vzdrževanje drugih objektov podkonto 402503.

Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov<sup>48</sup> (v nadaljevanju: programska klasifikacija) v 2. členu določa, da se izdatki občinskih proračunov razvrščajo v področja proračunske porabe, glavne programe in podprograme. Upravljanje in tekoče vzdrževanje cest sta razvrščeni v podprogram 13029001.

Občina je tekoče vzdrževanje cest razvrstila v pravičen podprogram po programski klasifikaciji in pod pravilno šifro po ekonomski klasifikaciji.

## 2.2.2 Ali sprejeti planski akti dajejo ustrezno podlago za vzdrževanje cest

Kot merila za oceno, ali sprejeti planski akti dajejo ustrezno podlago za vzdrževanje cest, smo upoštevali:

- ali je občina sprejela vse načrte vzdrževanja cest, predvidene s predpisi;
- ali je vsebina načrtov v skladu s predpisi;

<sup>44</sup> Uradni list RS, št. 44/07.

<sup>45</sup> Uradni list RS, št. 45/02.

<sup>46</sup> Uradni list RS, št. 43/00.

<sup>47</sup> Uradni list RS, št. 54/02, 117/02, 58/03, 134/03, 34/04, 75/04, 117/04, 141/04, 117/05, 138/06, 120/07.

<sup>48</sup> Uradni list RS, št. 57/05, 88/05, 138/06.

- ali so načrti med seboj usklajeni;
- ali je občina pri določitvi rednih vzdrževalnih del in vzdrževanih cest upoštevala oceno stanja cest ter ali je oceno stanja cest izdelala na podlagi jasno opredeljenih meril.

Tabela 7: Planski akti, ki so podlaga za vzdrževanje cest

Naziv	Dolgoročni načrt vzdrževanja občinskih cest	Letni načrt vzdrževanja občinskih cest	Izvedbeni program vzdrževanja	Izvedbeni program zimske službe
<b>Pravna podlaga</b>	6. člen pravilnika o vrstah vzdrževalnih del, 12. člen odloka o občinskih cestah	5. člen pravilnika o vrstah vzdrževalnih del, 12. člen odloka o občinskih cestah	5. člen pravilnika o vrstah vzdrževalnih del	28. člen pravilnika o vrstah vzdrževalnih del, 6. in 18. člen odloka o zimski službi
<b>Obdobje veljavnosti</b>	sprejme se najmanj za obdobje štirih let	eno leto	eno leto	od 15. novembra tekočega leta do 15. marca naslednjega leta
<b>Vsebina</b>	prednostne naloge razvoja in vzdrževanja občinskih cest, viri sredstev ter letna dinamika	določa uresničevanje načrta v posameznem koledarskem letu in del sredstev, ki se rezervira za financiranje ukrepov, ki jih je treba opraviti zaradi naravnih in drugih nesreč ali izrednih dogodkov na občinskih cestah	obdobja in razpored izvajanja posameznih del, obseg in tehnološki postopki izvajanja, roki izvedbe ter drugi pogoji za izvajanje del	organizacijska shema vodenja ter pristojnosti in odgovornosti izvajalcev zimske službe; razpored pripravljanih del; načrt cestne mreže za oznakami prednostnih razredov in izhodiščna mesta za izvajanje zimske službe; razporeditev mehanizacije, opreme, materiala za posipanje in delavcev za izvajanje načrtovanih del; dežurstva, obveznost prisotnosti, stopnje pripravljenosti in razpored delovnih skupin; načrt posipanja proti poledici in odstranjevanja snega; mesta in način izločanja posameznih vrst vozil ob neugodnih razmerah na cesti; način zbiranja podatkov in shema obveščanja o stanju in prevoznosti cest
<b>Kdo ga pripravi oziroma sprejme</b>	občinski svet na predlog župana	občinski svet po postopku za občinski proračun in je njegov sestavni del	strokovna služba upravljavca cest; del, ki se nanaša na redno vzdrževanje pripravi izvajalec rednega vzdrževanja in ga predloži strokovni službi v sprejem	izvajalec rednega vzdrževanja in ga predloži v sprejem strokovni službi najkasneje do 15. oktobra tekočega leta
<b>Ali ga je občina pripravila</b>	da, vendar je pomanjkljiv in ga ni potrdil občinski svet	da, vendar je pomanjkljiv	da, vendar vsebuje le standardizirane opise del brez količin in vrednosti	da

Viri: pravilnik o vrstah vzdrževalnih del, odlok o občinskih cestah in odlok o zimski službi.

Pravilnik o vrstah vzdrževalnih del v 2. členu določa, da vzdrževanje cest vodi in organizira za to dejavnost pristojna strokovna služba upravljavca cest (v nadaljevanju: strokovna služba). V 5. členu določa, da se vzdrževalna dela, določena z letnim načrtom vzdrževanja, izvajajo v skladu z izvedbenim



programom vzdrževanja, ki ga izdelava in sprejme strokovna služba, v 6. členu pa, da se z dolgoročnim načrtom vzdrževanja določijo vrste in razpored vzdrževalnih del za posamezne ceste. Dolgoročni načrt vzdrževanja se upošteva pri pripravi izvedbenega programa vzdrževanja.

Pri rednem vzdrževanju cest gre za zagotavljanje doseganja predvidene življenjske dobe cest ob hkratni varni in učinkoviti rabi cest. Obseg sredstev za redno vzdrževanje cest je treba načrtovati s ciljem, da bi bili skupni dolgoročni stroški vlaganj v cestno omrežje optimalni.

Občina ima dolgoročni načrt vzdrževanja občinskih javnih cest za obdobje od leta 2006 do leta 2010, ki ga je obravnaval in potrdil kolegij župana. V načrtu nista opredeljeni vrednost in dinamika vzdrževanja cest. Navedeno je le, da se sredstva za izvedbo rednih vzdrževalnih del zagotavljajo v okviru proračuna občine. Dolgoročnega načrta ni obravnaval in sprejel občinski svet.

Z letnim načrtom vzdrževanja občinskih cest za leto 2007 je občina načrtovala sredstva za letno in zimsko vzdrževanje cest in mostov v skupnem znesku 83.004 evrov in le opisno naštel pomembnejša vzdrževalna dela brez količin in vrednosti. V letnem načrtu ni navedla, katere ceste naj bi vzdrževala, dolžine cest in v kakšnem časovnem zaporedju bo potekalo vzdrževanje.

V veljavnem proračunu je občina načrtovala odhodke za tekoče vzdrževanje cest le vrednostno in v precej večjem znesku kot v letnem načrtu vzdrževanja cest. V veljavnem proračunu so bili odhodki za tekoče vzdrževanje cest načrtovani v znesku 139.597 evrov (tabela 6), v letnem načrtu pa v znesku 83.004 evre.

Izvedbeni program rednega letnega vzdrževanja cest je pripravil vodja režijskega obrata. V programu so navedeni le standardizirani opisi del, niso pa navedeni obdobje in razpored izvajanja posameznih del, obseg in tehnološki postopki izvajanja del ter roki izvedbe.

Občina ima izvedbeni program zimske službe za obdobje od leta 2006 do leta 2009, ki vsebuje naslednje podatke: obdobje izvajanja zimske službe, imena in telefonske številke hišnika, vodje in delavcev zimske službe ter referenta za civilno zaščito, podatke o lokalnih cestah in javnih poteh (dolžina in potek ceste, prioriteta), potrebno opremo in izvajalce.

Občina ni opredelila meril, ki naj bi jih upoštevala pri izdelavi ocene o stanju cest. Ocene o stanju cest tudi ni izdelala.

Planski akti občine ne dajejo ustrezne podlage za redno vzdrževanje cest. Občina ima dolgoročni načrt vzdrževanja občinskih cest za obdobje štirih let, ki pa je pomanjkljiv in ga ni sprejel občinski svet. Sprejeti letni načrt vzdrževanja občinskih cest ni popoln, ker ne določa, katere ceste bo občina vzdrževala, dolžine cest in časovnega zaporedja vzdrževanja. Poleg tega načrt vrednostno ni usklajen s proračunom.

Pri izdelavi izvedbenih programov vzdrževanja občinskih cest občina ni poskrbela za pripravo popolnega izvedbenega programa letnega vzdrževanja cest. V izvedbenem programu rednega letnega vzdrževanja cest so navedeni le standardni opisi del, niso pa navedeni obdobje in razpored izvajanja posameznih del, obseg in tehnološki postopki izvajanja del ter roki izvedbe.

Občina ni izdelala ocene stanja cest, ki bi bila podlaga pri določanju prioritete rednega vzdrževanja cest.

#### Pojasnilo občine

V letnem načrtu je načrtovana vrednost del, ki naj bi bila opravljena v letu 2007, v veljavnem proračunu načrtovani znesek pa vsebuje tudi neplačane račune iz leta 2006 v znesku 39.334 evrov. Ob upoštevanju tega zneska ostaja še razlika 17.259 evrov, kar se nanaša na rebalans proračuna, ki je bil sprejet v decembru 2007.

## 2.3 Ali je bila občina uspešna pri izvajanju rednega vzdrževanja občinskih cest

Zadolžitve občinske uprave glede izvajanja strokovnotehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog so dodeljene režijskemu obratu. Iz akta o sistemizaciji je razvidno, da jih pretežno opravlja vodja režijskega obrata. Občina tudi nima izdelanega opisa poslovnega procesa za izvajanje gospodarskih javnih služb.

Vsebina pogodb, sklenjenih z najpomembnejšima izvajalcema v občini, ni bila povsem ustrezna, ker ni bila navedena dolžina cest, katerih vzdrževanje je bilo predmet pogodbe. V pogodbi za letno vzdrževanje ni bila opredeljena odgovornost izvajalca za škodo, ki bi jo povzročil tretjim osebam.

Ugotavljamo, da sistem nadzora pogodb v pogodbe, sklenjene z izvajalci, ni vgrajen. Prav tako ni nadzor nad pogodbami predpisan z nobenim drugim aktom občine. Izvajanje nadzora, kot ga je opisala občina, je ustrezen v delu, ki se nanaša na nadzor nad obračunanimi cenami in količinami.

Ocenjujemo, da je občina le delno vzpostavila sistem nadzora nad stanjem cest s tem, ko ga je opredelila v odloku o občinskih cestah. Sistema ugotavljanja potrebnosti del občina ni vzpostavila. Glede izvajanja predvidenega nadzora nad stanjem cest ugotavljamo, da ga je izvajal vodja režijskega obrata. Ni razvidno, da bi občina spremljala izsledke nadzorov in jih upoštevala pri načrtovanju in izvajanju vzdrževanja cest. Poleg tega občina nima občinskega redarstva za ceste, čeprav ga predpisi občine predvidevajo.

Ocenjujemo, da je občina delno vzpostavila sistem hitrega odzivanja na nepričakovane dogodke. Medtem ko je nekatere elemente sistema predvidela v aktih občine, ni razvidno, da bi intervencijske ukrepe, kot enega izmed elementov rednega vzdrževanja cest, posebej vključila v občinske akte in zagotovila njihovo izvajanje v pogodbah z izvajalci rednega vzdrževanja cest.

Ali je občina količinsko izvajala redno vzdrževanje cest v skladu s sprejetimi načrti, zaradi njihove pomanjkljive vsebine ni bilo mogoče presoditi. Ugotovili smo, da je občina vrednostno izvršila redno vzdrževanje cest v okviru zneskov iz sprejetega in veljavnega proračuna. Ker občina na področju rednega vzdrževanja cest ni določila merljivih ciljev, ki jih želi doseči pri rednem vzdrževanju cest, in ni oblikovala kazalnikov na področju rednega vzdrževanja cest za spremljanje uresničevanja ciljev, ni bilo mogoče oceniti njihove realizacije. Poročanje občinskemu svetu v letnem poročilu za področje rednega vzdrževanja cest vsebuje le vrednost načrtovanih in realiziranih odhodkov za redno vzdrževanje občinskih cest in mostov.

## 2.3.1 Ali je organizacija dela na področju vzdrževanja cest ustrezna

### 2.3.1.1 Ali so jasno opredeljene zadolžitve občinske uprave glede izvajanja strokovnotehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog

Kot merilo za oceno, ali so jasno opredeljene zadolžitve občinske uprave glede izvajanja strokovnotehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog, smo upoštevali, da je z akti občine opredeljeno:

- kdo pripravi potrebne akte za vzdrževanje občinskih cest;
- kdo skrbi za ažuriranje baz podatkov;
- kdo izvede izbor izvajalcev rednega vzdrževanja cest;
- kdo izvaja preglede občinskih cest;
- kdo organizira dela na občinskih cestah, ki jih izvaja režijski obrat, in kdo izvaja nadzor nad delom režijskega obrata;
- kdo sodeluje z izvajalci in izvaja nadzor nad izvajalci;
- zadolžitve posameznikov (ustrezen opis nalog za delovna mesta).

Poleg sistemizacije delovnih mest, ki mora vsebovati dovolj podroben opis nalog delovnega mesta, bi bilo po naši oceni glede na pomen gospodarske javne službe rednega vzdrževanja cest treba opisati poslovni proces za obvladovanje rednega vzdrževanja cest, in sicer bodisi samostojno bodisi kot del skupnega poslovnega procesa za obvladovanje gospodarskih javnih služb.

Odlok o občinskih cestah v 13. členu določa, da strokovnotehnične, razvojne, organizacijske in upravne naloge za graditev, vzdrževanje in varstvo občinskih cest opravlja občinska uprava. V 26. členu določa, da redno vzdrževanje občinskih cest izvaja režijski obrat, ki je organiziran v okviru občinske uprave.

Odlok o izvajanju GJS v 2. členu določa, da se kot oblika upravljanja gospodarske javne službe določi režijski obrat, v 3. členu pa, da režijski obrat med drugim opravlja tudi naloge urejanja in vzdrževanja javnih cest in poti ter zimsko službo.

Občina dejansko izvaja redno vzdrževanje občinskih cest in poti z režijskim obratom in zunanjimi izvajalci. Naloge režijskega obrata izvajajo delavci občinske uprave (vodja režijskega obrata, knjigovodja za komunalne zadeve in pet delavcev za komunalno).

Odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Občine Črna na Koroškem<sup>49</sup> (v nadaljevanju: odlok o organizaciji) v 21. členu določa, da je tajnik občine za svoje delo odgovoren županu, v 23. členu pa, da so delavci občinske uprave za svoje delo odgovorni tajniku občine, disciplinsko in odškodninsko pa županu.

V katalogu delovnih mest v Občini Črna na Koroškem (v nadaljevanju: katalog delovnih mest) so za delovno mesto vodje režijskega obrata določene različne naloge, med drugim vodenje režijskega obrata, vodenje in organiziranje zimskih in letnih vzdrževalnih del na cestah, izvajanje postopkov za pripravo dokumentacije za realizacijo občinskih programov na področju občinskih gospodarskih javnih služb, zbiranje in urejanje podatkov ter izdelava analiz, poročil, informacij za sprejem občinskih aktov.

<sup>49</sup> Št. 015-03/99 z dne 30. 6. 1999.

Občina nima izdelanega opisa poslovnega procesa za izvajanje gospodarskih javnih služb.

Zadolžitve občinske uprave glede izvajanja strokovnotehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog so dodeljene režijskemu obratu. Iz akta o sistemizaciji je razvidno, da jih pretežno opravlja vodja režijskega obrata. Občina nima izdelanega opisa poslovnega procesa za izvajanje gospodarskih javnih služb.

### 2.3.1.2 Ali je občina utemeljila razloge za izbor oblike izvajanja rednega vzdrževanja cest

Odlok o občinskih cestah v 26. členu določa, da se redno vzdrževanje občinskih cest zagotavlja v režijskem obratu, ki je organiziran v okviru občinske uprave. Odlok o zimski službi v 4. in 5. členu določa, da zimsko službo na območju občine izvaja režijski obrat.

V letu 2007 je občina zagotavljala vzdrževanje cest z režijskim obratom in zunanjimi izvajalci, ki jih je izbrala na naslednje načine:

- po postopku zbiranja ponudb za letno vzdrževanje občinskih cest za leti 2007 in 2008 v ocenjeni vrednosti 40.000 evrov (brez DDV) je izbrala izvajalca Gradbena mehanizacija in prevozi, Kogelnik Roman, s. p., Črna na Koroškem (v nadaljevanju: izvajalec Kogelnik) in z njim 1. 8. 2007 sklenila pogodbo o izvajanju del v znesku 40.000 evrov za obdobje od 1. 8. 2007 do 31. 12. 2008; realizirani odhodki za sezono 2007/2008 so znašali 33.691 evrov;
- na podlagi izvedenega javnega razpisa za izbor izvajalca zimske službe na lokalnih in nekategoriziranih občinskih cestah in javnih prometnih površinah<sup>50</sup> je izbrala izvajalca Jurij Voler, s. p., Črna na Koroškem (v nadaljevanju: izvajalec Voler) in z njim podpisala pogodbo o izvajanju storitev zimske službe za obdobje od 15. 11. 2006 do 15. 3. 2009; v pogodbi je navedena letna ocenjena vrednost za sezono 2006/2007 v znesku 17.000 tisoč tolarjev (70.940 evrov), realizirani odhodki pa so znašali 45.358 evrov;
- v letu 2007 so letno in zimsko vzdrževanje cest izvajali tudi drugi izvajalci, ki jih je občina izbrala na podlagi telefonskega preverjanja cene in najcenejšim ponudnikom izdala naročilnice.

Vzdrževanje cest je občina razdelila na več delov (letno vzdrževanje za leti 2007 in 2008, izvajanje storitev zimske službe za obdobje od 15. 11. 2006 do 15. 3. 2009, letno vzdrževanje drugi izvajalci, zimsko vzdrževanje drugi izvajalci) in ga oddala več izvajalcem po različnih postopkih za oddajo javnih naročil. V naslednjem primeru ni upoštevala določil zakona o javnem naročanju:

Občina je v letu 2007 izbrala izvajalca Kogelnika za letno vzdrževanje občinskih cest z ocenjeno vrednostjo 40.000 evrov po postopku zbiranja ponudb brez predhodne objave. ZJN-2 v 2. točki 24. člena določa, da naročnik izvede javno naročanje po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi, če je vrednost predmeta javnega naročila pri naročanju blaga in storitev enaka 40.000 evrov ali višja in nižja od 137.000 evrov. V 75. členu določa, da je odpiranje ponudb javno pri javnih naročilih, katerih ocenjena vrednost je pri naročanju storitev enaka 40.000 evrov ali višja. Občina teh določil ni upoštevala, ker obvestila o javnem naročilu ni objavila na portalu javnih naročil in ni izvedla javnega odpiranja ponudb.

<sup>50</sup> Uradni list RS, št. 59-60/06, 65/06, 100/06.

Občina je izbor oblike izvajanja rednega vzdrževanja cest utemeljila:

- v režijskem obratu so dobre možnosti za organizacijo vzdrževanja lokalnih cest in javnih poti zaradi hitre odzivnosti, ki je zelo pomembna;
- nadzor nad izvajanjem vzdrževanja cest in poti je pri tej obliki učinkovit;
- večji zunanji izvajalci vzdržujejo lokalne ceste z zamudo.

Poleg tega občina navaja, da je treba za hitro in kvalitetno zimsko vzdrževanje cest izbrati več manjših zunanjih izvajalcev, ki imajo ustrezno znanje in mehanizacijo, vendar bi bilo treba postopke izbire izvajalcev za te primere poenostaviti.

Občina v letu 2007 ni izvedla postopka izbire izvajalca za letno vzdrževanje cest v skladu z ZJN-2.

*Pojasnilo občine*

*V postopku izbora izvajalca je občina ocenila, da bodo vzdrževalna dela v posameznem letu nižja od 40.000 evrov, zato je postopek javnega naročila ustrezen. Pri uporabi določil ZJN-2 in podpisu pogodbe pa je bila zaradi nedoslednosti storjena napaka pri opredelitvi vrednosti. Izdatki po pogodbi niso presegli 40.000 evrov.*

### 2.3.1.3 Ali je vsebina pogodb z izvajalci ustrezna

Kot merilo za oceno, ali je vsebina pogodb z izvajalci ustrezna, mora biti:

- določljiv predmet pogodbe (katera dela izvajajo izvajalci in na katerih cestah, dolžina cest, ki so predmet vzdrževanja),
- določeno časovno obdobje pogodbe,
- določen pogodbeni znesek oziroma cena za opravljanje storitve,
- opredeljena odgovornost za škodo tretjim osebam in obveza za zavarovanje.

Glede ročnosti sklenjenih pogodb ocenjujemo, da pri javnonaročniških razmerjih zaradi upoštevanja načela gospodarnosti ni primerno sklepanje pogodb za nedoločen čas. Naročnik mora v primernih časovnih intervalih preveriti, ali je izbrani ponudnik še najugodnejši.

Pogodba o izvajanju del, ki jo je občina sklenila z izvajalcem Kogelnikom 1. 8. 2007 za letno vzdrževanje občinskih cest v znesku 40.000 evrov v 2. členu določa, da izvajalec izvaja pogodbeno dela v skladu s seznamom storitev, ki je sestavni del pogodbe. Sestavni del pogodbe so tudi razpisna in ponudbena dokumentacija ter splošni pogoji naročnika.

Pogodba v 6. členu določa, da izvajalec pri delu uporablja mehanizacijo tako, da doseže dogovorjeno kakovost storitve. Občina je navedla, da je kakovost storitve opredeljena v "seznamu storitev", ki med drugim določa vrsto materiala, ki jo je izvajalec vzdrževanja dolžan uporabiti.

Realizirani odhodki v znesku 33.691 evrov za letno vzdrževanje cest, ki ga je izvajal izvajalec Kogelnik, so za 19 odstotkov manjši od ocenjenega pogodbenega zneska 40.000 evrov.

Pogodba ne vsebuje navedbe dolžine cest, katerih vzdrževanje je predmet pogodbe, in opredelitve odgovornosti izvajalca za škodo, ki bi jo povzročil tretjim osebam.

Pogodba o izvajanju storitev zimske službe, ki jo je občina sklenila z izvajalcem Volerjem 26. 10. 2006 za obdobje od 15. 11. 2006 do 15. 3. 2009 v 4. členu določa, da je letna ocenjena vrednost del 17.000 tisoč dolarjev (70.940 evrov) za sezono 2006/2007. Pogodba v 2. členu določa, da so sestavni del pogodbe razpisna dokumentacija, tehnična specifikacija, odlok o zimski službi, načrt zimske službe in legenda o prioriteti pluzenja cest, ponudbena dokumentacija izvajalca ter splošni pogoji naročnika.

Realizirani odhodki v znesku 45.358 evrov za zimsko vzdrževanje za sezono 2006/2007, ki ga je izvajal izvajalec Voler, so za 56 odstotkov manjši od ocenjenega pogodbenega zneska 70.940 evrov.

Ocenjujemo, da vsebina pogodb, sklenjenih z navedenima izvajalcema, ni bila povsem ustrezna, ker ni bila navedena dolžina cest, katerih vzdrževanje je bilo predmet pogodbe. V pogodbi za letno vzdrževanje ni bila opredeljena odgovornost izvajalca za škodo, ki bi jo povzročil tretjim osebam.

## 2.3.2 Ali je sistem nadzora ustrezen

### 2.3.2.1 Ali je občina vzpostavila in izvajala sistem nadzora pogodb, sklenjenih z izvajalci rednega vzdrževanja cest

Kot merilo za oceno, ali je sistem nadzora pogodb ustrezen, smo upoštevali, da je treba:

- za ustrezen sistem nadzora v pogodbe vključiti pogodbeno določila, ki omogočajo nadzor izvajalca pri izvajanju predmeta pogodbe;
- opredeliti način in pogostost izvajanja nadzora;
- določiti skrbnike pogodb;
- opredeliti pristojnosti skrbnikov pogodb, da zagotovijo, da izvajalec izvaja dela, ki so predvidena v pogodbi, v pogodbeno dogovorjenih količinah in po pogodbeno dogovorjenih cenah; najprimernejši bi bil sistem mesečnega usklajevanja potrebnega vzdrževanja z mesečnimi izvedbenimi programi;
- elemente nadzora nad količinami in cenami predpisati tudi z akti s področja računovodstva in notranjih kontrol;
- vzpostavljen sistem nadzora tudi izvajati.

Pogodbe z izvajalci rednega vzdrževanja cest ne vsebujejo določil, ki bi se nanašala na nadzor nad izvajalci. Prav tako niso določeni skrbniki pogodb. Občina in izvajalec se nista usklajevala, katero vzdrževanje je treba opraviti (ne mesečno, ne v daljših časovnih intervalih).

Občina je navedla, da nima zapisanega sistema za nadzor pogodb, dejansko pa nadzor izvaja na naslednji način:

- vsa dela, ki se opravljajo na občinskih cestah, se izvajajo po naročilu vodje režijskega obrata in po končanem delu vodja režijskega obrata preveri opravljeno delo;
- pri zimskem vzdrževanju cest vpisuje dežurni delavec opravljena dela v dežurno knjigo, vodja režijskega obrata pa primerja podatke v dežurni knjigi s "strojnimi listi" in določili pogodbe; na podlagi potrjenega "strojnega lista" izvajalec izstavi račun;
- vodja režijskega obrata pred potrditvijo računa preveri cene in količine opravljene storitve, navedene na računu; sledi nadzora so vidne na dobavnih, strojnih listih in računih;
- formalno kontrolo opravi javna uslužbenka v računovodstvu, ki doda podatke za knjiženje.

Ugotavljamo, da sistem nadzora pogodb v pogodbe, sklenjene z izvajalci, ni vgrajen. Prav tako ni nadzor nad pogodbami predpisan z nobenim drugim aktom občine. Izvajanje nadzora, kot ga je opisala občina, je ustrezen v delu, ki se nanaša na nadzor nad obračunanimi cenami in količinami.

### 2.3.2.2 Ali je občina vzpostavila sistem nadzora nad stanjem cest in ugotavljanja potrebnosti posameznih del in ali ga je tudi izvajala

Kot merilo, ali je občina vzpostavila sistem nadzora nad stanjem cest in ugotavljanja potrebnosti posameznih del in ali ga je tudi izvajala, smo upoštevali:

- ali nadzor nad cestami na občinski ravni sploh obstaja;
- ali je določeno, kaj nadzor nad stanjem cest in ugotavljanje potrebnosti posameznih del obsegata;
- ali je občina pripravila načrt nadzora nad lokalnimi cestami;
- ali med občino in izvajalcem poteka prenos informacij o nadzoru cest.

ZJC v 72. členu določa, da uresničevanje določb tega zakona in na njegovi podlagi izdanih predpisov nadzira Prometni inšpektorat Republike Slovenije. V 75. členu določa, da ima inšpektor za ceste pravico in dolžnost nadzorovati tudi vzdrževanje občinskih cest. Če ena ali več lokalnih skupnosti ustanovi službo za nadzor občinskih cest, jo lahko ministrstvo, pristojno za promet, pooblasti za opravljanje tistih nalog inšpekcijskega nadzorstva, ki se nanašajo na izvajanje enotnih strokovnih podlag za graditev in vzdrževanje občinskih cest.

ZJC v 74. členu določa, da inšpekcijski nadzor med drugim obsega naslednja dela:

- nadzor dela pri rednem vzdrževanju cest, pregledovanje dokumentacije za ta dela, odrejanje ukrepov za odpravo nepravilnosti, ki bi lahko povzročile poslabšanje stanja ceste ali ogrožale varnost prometa;
- nadzor izvajanja ukrepov za varstvo cest in prometa na njih;
- ustavitve vseh del na cesti, ki se ne opravljajo v skladu z določbami tega zakona in na njegovi podlagi izdanih predpisov;
- v nujnih primerih odreditev začasnih ukrepov, da se odvrne nevarnost ali prepreči škoda.

Odlok o občinskih cestah v 56. in 58. členu določa, da uresničevanje določb tega odloka in predpisov o javnih cestah nadzira občinsko redarstvo. Občina nima občinskega redarja, s sosednjimi občinami pa se dogovarja o ustanovitvi medobčinskega inšpektorata.

Pravilnik o vrstah vzdrževalnih del v 7. in 14. členu določa, da nadzor nad stanjem cest izvajata strokovna služba in izvajalec rednega vzdrževanja s pregledniško službo, ki sta dolžna zapisovati podatke o ugotovitvah s pregledov in jih posredovati strokovni službi. Občina tega določila ni v celoti upoštevala, saj nima zapisanih podatkov o ugotovitvah nadzora nad stanjem cest. Tudi načrta nadzora nad lokalnimi cestami nima.

Občina je navedla, da vodja režijskega obrata izvaja nadzor nad izvajanjem del na občinskih cestah. Skupaj z izvajalcem del pregleda opravljeno delo na terenu in nato potrdi "strojni list", ki vsebuje navedbe o vrsti in količini opravljenega dela.

Ocenjujemo, da je občina le delno vzpostavila sistem nadzora nad stanjem cest s tem, ko ga je opredelila v odloku o občinskih cestah (občinsko redarstvo). Sistema ugotavljanja potrebnosti del občina ni vzpostavila.

Glede izvajanja predvidenega nadzora nad stanjem cest ugotavljamo, da ga je izvajal vodja režijskega obrata. Ni razvidno, da bi občina spremljala izsledke nadzorov in jih upoštevala pri načrtovanju in izvajanju vzdrževanja cest. Poleg tega občina nima občinskega redarstva za ceste, čeprav ga predpisi občine predvidevajo.

### 2.3.2.3 Ali je občina vzpostavila sistem hitrega odzivanja na nepričakovane dogodke

Za oceno, ali je sistem hitrega odzivanja na nepričakovane dogodke ustrezno opredeljen, smo upoštevali naslednja merila:

- ali je sistem hitrega odzivanja na nepričakovane dogodke v aktih opredeljen (ali so določene aktivnosti, kdo pri tem sodeluje in odgovornost);
- ali je opredeljeno obveščanje občanov in ali obstoja možnost, da tudi oni obveščajo občino;
- ali so načrtovana sredstva za ta namen.

Sistem hitrega odzivanja na nepričakovane dogodke je opredeljen v več občinskih predpisih.

Odlok o občinskih cestah v 31. členu določa omejitve uporabe občinske ceste, ki temeljijo na 46. členu ZJC. Župan lahko s sklepom začasno, najdlje za eno leto, prepove ali omeji promet na cesti, ki je v takem stanju,

- da promet po njej ni mogoč ali je mogoč samo promet posameznih vrst vozil;
- da bi promet posameznih vrst vozil škodoval tej cesti ali
- če to terjajo drugi utemeljeni razlogi, ki se nanašajo na zavarovanje ceste in varnost prometa na njej (posebne razmere zaradi snega, poledice, vetra, naravnih in drugih nesreč).

Ukrepe, ki jih utemeljujejo razlogi iz tretje alineje, lahko izvedeta tudi izvajalec rednega vzdrževanja ceste in vodja intervencije ob naravnih in drugih nesrečah. O teh ukrepih je treba takoj obvestiti župana, občinsko upravo, policijo in javnost po sredstvih javnega obveščanja. Občina je o ukrepih obveščala javnost po sredstvih javnega obveščanja.

V načrtu vzdrževanja občinskih cest za leto 2007 je občina med drugim opredelila intervencijska dela, če bi prišlo do naravnih nesreč, potrebno opremljenost izvajalca vzdrževanja cest in odzivni čas za intervencijo. Izvajalec vzdrževalnih del mora v celotnem obdobju izvajanja vzdrževalnih del zagotavljati zadostno mehanizacijo in delavce za takojšnjo izvedbo intervencijskih del. Sestavni del občinskega načrta zaščite in reševanja so med drugim podatki o izvajalcih ukrepov ob prometnih in drugih nesrečah.

Pravilnik o vrstah vzdrževalnih del v 26. členu določa, da je izvajalec rednega vzdrževanja cest dolžan organizirati dežurno službo in delovne skupine za izvajanje intervencijskih ukrepov zaradi izrednih dogodkov na cesti. Te zahteve občina ni opredelila v pogodbi o izvajanju del, sklenjeni z izvajalcem letnega vzdrževanja občinskih cest.



Odlok o zimski službi v 7. členu določa, da mora biti sneg odstranjen s cest, ki so razvrščene v prvi prioritetni razred, do sedme ure zjutraj, do 12. ure pa s cest, razvrščenih v tretji prioritetni razred. Občina ima knjigo o zimski službi, kamor dežurni delavec dnevno vpisuje podatke o stanju cest, vremenu in ukrepih na cestah (posipavanje cest, pluzenje).

Odlok o občinskih cestah v 12. členu določa, da se v letnem načrtu razvoja in vzdrževanja občinskih cest del sredstev načrtuje za financiranje izvedbe ukrepov na občinskih cestah, ki jih je treba opraviti zaradi naravnih in drugih nesreč ali izrednih dogodkov na občinskih cestah (odpravljanje posledic elementarnih in drugih nesreč, odstranjevanje nepredvidenih ovir in podobno).

Občina je v načrtu vzdrževanja občinskih cest za leto 2007 navedla, da se za odpravljanje posledic morebitnih izrednih dogodkov zagotavljajo dodatna sredstva iz proračunske rezerve.

Ocenjujemo, da je občina delno vzpostavila sistem hitrega odzivanja na nepričakovane dogodke. Medtem ko je nekatere elemente sistema predvidela v aktih občine, ni razvidno, da bi intervencijske ukrepe kot enega izmed elementov rednega vzdrževanja cest posebej vključila v občinske akte in zagotovila njihovo izvajanje v pogodbah z izvajalci rednega vzdrževanja cest.

### **2.3.3 Ali je občina količinsko in vrednostno vzdrževala ceste v skladu s sprejetimi načrti vzdrževanja**

Kot merila za oceno smo upoštevali, ali je bila realizacija na področju vzdrževanja cest v okviru načrtovanih zneskov in načrtovanega obsega.

Glede na to, da je imela občina pomanjkljive načrte vzdrževanja (dolgoročni in letni načrt vzdrževanja ter izvedbeni program vzdrževanja), nismo mogli oceniti uspešnosti občine pri realizaciji načrtov vzdrževanja (povezava s točko 2.2.2). Ocenili smo le, ali je občina za vzdrževanje cest namenila sredstva v skladu z veljavnim proračunom.

Občina je v veljavnem proračunu načrtovala odhodke za tekoče vzdrževanje cest v znesku 139.597 evrov, v letnem načrtu vzdrževanja cest v znesku 83.004 evrov, v dolgoročnem načrtu pa vrednosti ni opredelila.

V veljavnem proračunu načrtovani in realizirani odhodki za vzdrževanje občinskih cest za leto 2007 so prikazani v tabeli 6. Realizirani odhodki za tekoče vzdrževanje cest so izkazani v znesku 132.957 evrov, kar je 95 odstotkov odhodkov, načrtovanih v veljavnem proračunu, in 4 odstotke odhodkov, izkazanih v bilanci prihodkov in odhodkov za leto 2007. Celotni realizirani odhodki za ceste (tekoče vzdrževanje in investicijski odhodki) so izkazani v znesku 325.298 evrov, kar je 11 odstotkov odhodkov, izkazanih v bilanci prihodkov in odhodkov za leto 2007, in 120 odstotkov dela zneska primerne porabe, ki se po enačbi iz 13. člena ZFO-1 nanaša na razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v občini ter dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v državi.

Ali je občina količinsko izvajala redno vzdrževanje cest v skladu s sprejetimi načrti zaradi njihove pomanjkljive vsebine, ni bilo mogoče presoditi. Ugotovili smo, da je občina vrednostno izvršila redno vzdrževanje v okviru zneskov iz sprejetega in veljavnega proračuna.

### 2.3.4 Ali je občina uresničila zastavljene cilje in o njih poročala

Občina za področje vzdrževanja cest ni določila ciljev, nalog in aktivnosti, ki bi jih bilo treba izvesti, da bi lahko dosegla cilje, zato uresničitve zastavljenih ciljev ni bilo mogoče oceniti.

Obveznost poročanja o doseganju ciljev je opredeljena v Navodilu o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna<sup>51</sup> (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa), ki v 10. členu določa, da mora poročilo o doseženih ciljih in rezultatih med drugim vsebovati:

- oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, upošteva fizične, finančne in opisne kazalnike,
- oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja neposrednega uporabnika glede na predpisane standarde in merila, ki so jih določili pristojna ministrstva ali drugi državni organi oziroma župan, ter ukrepe za izboljšanje učinkovitosti poslovanja.

Navodilo o pripravi zaključnega računa v 8. členu določa, da poslovno poročilo (ki je del letnega poročila po ZR) neposrednega uporabnika vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih. Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih je tudi sestavni del obrazložitve zaključnega računa proračuna.

Občina ima "letno poročilo in zaključni račun za leto 2007" (v nadaljevanju: letno poročilo), ki v točki 3.2.14 prikazuje načrtovane in realizirane odhodke za letno in zimsko vzdrževanje cest. Navedbe o načrtovanih in realiziranih odhodkih za vzdrževanje cest so v letnem poročilu le vrednostne, kar ni v skladu z določili 10. člena navodila o pripravi zaključnega računa.

Ker občina na področju rednega vzdrževanja cest ni določila merljivih ciljev, ki jih želi doseči pri rednem vzdrževanju cest, in ni oblikovala kazalnikov na področju rednega vzdrževanja cest za spremljanje uresničevanja ciljev, ni bilo mogoče oceniti njihove realizacije. Poročanje občinskemu svetu v letnem poročilu za področje rednega vzdrževanja cest vsebuje le vrednost načrtovanih in realiziranih odhodkov za redno vzdrževanje občinskih cest in mostov.

---

<sup>51</sup> Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07.

### 3. MNENJE

Revidirali smo smotrnost poslovanja Občine Črna na Koroškem v delu, ki se nanaša na redno vzdrževanje občinskih cest v letu 2007. Da bi izrekli mnenje o smotrnosti poslovanja Občine Črna na Koroškem, smo iskali odgovore na vprašanja, ali je sistem vzdrževanja cest ustrezen, ali je načrtovanje na področju rednega vzdrževanja občinskih cest ustrezno in ali je bila občina uspešna pri izvajanju rednega vzdrževanja občinskih cest.

Menimo, da poslovanje Občine Črna na Koroškem v delu, ki se nanaša na redno vzdrževanje cest v letu 2007, *ni bilo v celoti smotno*.

Menimo, da *sistem vzdrževanja cest ni v celoti ustrezen*. Občinski akti sicer dajejo dobre podlage za vzpostavitev uspešnega sistema vzdrževanja cest. Občina nima izdelanih standardov rednega vzdrževanja občinskih cest. Podatki v banki cestnih podatkov niso ažurirani, podatki o dolžini kategoriziranih javnih cest in poti v različnih bazah podatkov pa niso usklajeni. Obstaja tveganje, da za izračun primerne porabe vzdrževanja cest niso uporabljeni pravilni podatki o dolžini cest. Lastništvo zemljišč, po katerih potekajo kategorizirane občinske ceste, v pretežni meri ni urejeno, saj skupno poteka po zemljiščih, ki niso v lasti občine, kar 81 odstotkov lokalnih cest in javnih poti.

Menimo, da *načrtovanje na področju rednega vzdrževanja občinskih cest ni bilo v celoti ustrezno*. Občina ni določila merljivih ciljev in ni oblikovala kazalnikov za spremljanje uresničevanja ciljev na področju rednega vzdrževanja cest. Občina ima dolgoročni načrt vzdrževanja občinskih cest za obdobje štirih let, ki pa je pomanjkljiv in ga občinski svet ni sprejel. Sprejeti letni načrt vzdrževanja občinskih cest ni popoln, ker ne določa, katere ceste bo občina vzdrževala ter dolžine cest in časovnega zaporedja vzdrževanja. Poleg tega vrednostno ni usklajen s proračunom. Pri izdelavi izvedbenih programov vzdrževanja občinskih cest občina ni poskrbela za pripravo popolnega izvedbenega programa letnega vzdrževanja cest. V izvedbenem programu rednega letnega vzdrževanja cest so navedeni le opisi del, niso pa navedeni obdobje in razpored izvajanja posameznih del, obseg in tehnološki postopki izvajanja del ter roki izvedbe. Občina tudi ni izdelala ocene stanja cest, ki bi bila podlaga pri določanju prioritet rednega vzdrževanja cest.

Menimo, da *občina v nekaterih primerih ni bila uspešna pri izvajanju rednega vzdrževanja občinskih cest*. Zadolžitve občinske uprave glede izvajanja strokovnotehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog so dodeljene režijskemu obratu. Iz akta o sistemizaciji je razvidno, da jih pretežno opravlja vodja režijskega obrata. Občina nima izdelanega opisa poslovnega procesa za izvajanje gospodarskih javnih služb.

Vsebina pogodb, sklenjenih z najpomembnejšima izvajalcema vzdrževanja cest, ni bila povsem ustrezna (ni bila navedena dolžina cest, katerih vzdrževanje je bilo predmet pogodbe, v enem primeru ni bila opredeljena odgovornost izvajalca za škodo, ki bi jo povzročil tretjim osebam). Sistem nadzora v pogodbe, sklenjene z izvajalci, ni vgrajen. Prav tako ni nadzor nad pogodbami predpisan z nobenim drugim aktom

občine. Izvajanje nadzora, kot ga je opisala občina, je ustrezen v delu, ki se nanaša na nadzor nad obračunanimi cenami in količinami.

Občina je le delno vzpostavila sistem nadzora nad stanjem cest s tem, ko ga je opredelila v Odloku o občinskih cestah (občinsko redarstvo). Sistema ugotavljanja potrebnosti del občina ni vzpostavila. Glede izvajanja predvidenega nadzora nad stanjem cest ugotavljamo, da ga je izvajal vodja režijskega obrata. Ni razvidno, da bi občina spremljala izsledke nadzorov in jih upoštevala pri načrtovanju in izvajanju vzdrževanja cest. Poleg tega občina nima občinskega redarstva za ceste, čeprav ga predpisi občine predvidevajo. Ocenjujemo, da je občina delno vzpostavila sistem hitrega odzivanja na nepričakovane dogodke. Medtem ko je nekatere elemente sistema predvidela v aktih občine, ni razvidno, da bi intervencijske ukrepe kot enega izmed elementov rednega vzdrževanja cest posebej vključila v občinske akte in zagotovila njihovo izvajanje v pogodbah z izvajalci rednega vzdrževanja cest.

Ali je občina količinsko izvajala redno vzdrževanje cest v skladu s sprejetimi načrti, zaradi njihove pomanjkljive vsebine ni bilo mogoče presoditi. Je pa vrednostno izvedla redno vzdrževanje v okviru zneskov iz sprejetega in veljavnega proračuna. Ker občina na področju rednega vzdrževanja cest ni določila merljivih ciljev in ni oblikovala kazalnikov, realizacije ciljev ni bilo mogoče oceniti. Poročanje občinskemu svetu v zaključnem računu proračuna in poročanje v letnem poročilu za področje rednega vzdrževanja cest je vsebovalo le vrednost načrtovanih in realiziranih odhodkov za redno vzdrževanje občinskih cest.

## 4. PRIPOROČILA

Občini Črna na Koroškem priporočamo, naj:

- izdela vsaj osnovne standarde za vzdrževanje občinskih cest tako, da bi standardi zagotovili minimalno enotno raven vzdrževanja cest v občini in bi bili osnova za vsakoletno načrtovanje sredstev za vzdrževanje cest ter za nadzor nad izvajalci rednega vzdrževanja cest;
- posodobi podatke v banki cestnih podatkov;
- ugotovi razloge za različne podatke o dolžini kategoriziranih javnih cest in poti v različnih bazah podatkov ter jih uskladi;
- v skladu s finančnimi zmožnostmi občine izvaja aktivnosti za ureditev lastništva zemljišč, po katerih potekajo lokalne ceste in poti; če je potrebno, naj začne tudi postopke razlastitve;
- izboljša načrtovanje rednega vzdrževanja cest tako, da določi cilje in oblikuje kazalnike;
- izdela opis poslovnega procesa za izvajanje gospodarske javne službe;
- pri sklepanju novih pogodb natančno opredeli predmet pogodbe, odgovornost izvajalca del in v pogodbenih določilih omogoči nadzor nad izvajalcem;
- izboljša sistem nadzora nad stanjem cest in ugotavljanje potrebnosti posameznih del;
- izboljša kvaliteto poročanja občinskemu svetu o rednem vzdrževanju lokalnih cest in poti.

### Pravni pouk

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

Številka: 1215-23/2008-21

Ljubljana, 19. oktobra 2009

Dr. Igor Šoltes,  
generalni državni revizor

Priloge: 6

Poslano:

1. Občini Črna na Koroškem, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.

## 5. PRILOGE

Tabela 1: Realizirani odhodki za letno in zimsko vzdrževanje za leto 2007 – hribovite občine

Zap. št.	Hribovita občina	Dolžina cest v kilometrih	Tekoče vzdrževanje skupaj		Letno vzdrževanje		Zimsko vzdrževanje	
			evrov v evrih	za kilometer (5) = (4) / (3)	v evrih (6)	v odstotkih (7) = (6) / (4) * 100	v evrih (8)	v odstotkih (9) = (8) / (4) * 100
(1)	(2)	(3)	(4) = (6) + (8)	(5) = (4) / (3)	(6)	(7) = (6) / (4) * 100	(8)	(9) = (8) / (4) * 100
1	Bled	143,118	266.408	1.861	180.816	68	85.524	32
2	Črna na Koroškem	70,815	113.791	1.607	49.409	43	64.382	57
3	Hrastnik	132,11	140.714	1.065	88.425	63	52.289	37
4	Jezerško	26,435	31.882	1.206	22.281	70	9.531	30
5	Kobarid	78,63	59.991	763	10.664	17	49.310	82
6	Kranjska Gora	81,829	412.473	5.041	233.846	57	178.570	43
7	Ljubno	128,76	167.884	1.304	120.641	72	47.243	28
8	Mislinja	101,929	204.849	2.010	135.645	66	69.204	34
9	Podvelka	130,72	145.559	1.114	95.340	65	50.219	35
10	Preddvor	70,725	114.490	1.619	64.383	56	50.051	44
11	Prevalje	90,242	233.912	2.592	154.056	66	79.856	34
12	Radovljica	209,294	156.183	746	99.880	64	56.239	36
13	Rogaška Slatina	214,276	141.338	660	49.379	35	91.959	65
14	Tržič*	157,69	432.496	2.743	259.601	60	172.835	40
15	Železniki	204,474	172.424	843	118.295	69	54.129	31
<b>Skupaj</b>		<b>1.841,047</b>	<b>2.794.394</b>	<b>1.518</b>	<b>1.682.661</b>	<b>60</b>	<b>1.111.341</b>	<b>40</b>

\* V odhodkih niso vključeni zneski, ki so bili nakazani krajevnim skupnostim za vzdrževanje cest, ker občina ni prikazala ločeno odhodkov za letno in zimsko vzdrževanje.

Viri: izpolnjeni vprašalniki o vzdrževanju občinskih cest za leto 2007; dopis Ministrstva za finance z dne 27. 12. 2006, primerna poraba občin, tabela 1.

Tabela 2: Realizirani odhodki za letno in zimsko vzdrževanje za leto 2007 – primorske občine<sup>52</sup>

Zap. št.	Primorska občina	Dolžina cest v kilometrih	Tekoče vzdrževanje skupaj		Letno vzdrževanje		Zimsko vzdrževanje	
			v evrih	evrov za kilometer	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4) = (6) + (8)	(5) = (4) / (3)	(6)	(7) = (6) / (4) * 100	(8)	(9) = (8) / (4) * 100
1	Ajdovščina	255,698	248.540	972	210.074	85	38.466	15
2	Brda	152,418	216.410	1.420	206.874	96	9.536	4
3	Izola	120,219	680.620	5.662	671.243	99	9.377	1
4	Kanal	238,324	235.578	988	203.486	86	32.092	14
5	Piran	165,174	186.541	1.129	177.869	95	8.672	5
6	Sežana*	208,917	388.356	1.859	384.633	99	3.723	1
7	Šempeter-Vrtojba	42,858	202.592	4.727	202.592	100	0	0
8	Vipava	108,631	72.261	665	61.969	86	10.292	14
<b>Skupaj</b>		<b>1.292,239</b>	<b>2.230.898</b>	<b>1.726</b>	<b>2.118.740</b>	<b>95</b>	<b>112.158</b>	<b>5</b>

\* V odhodkih niso vključeni zneski, ki so bili nakazani krajevnim skupnostim za vzdrževanje cest, ker občina ni prikazala ločeno odhodkov za letno in zimsko vzdrževanje.

Viri: izpolnjeni vprašalniki o vzdrževanju občinskih cest za leto 2007; dopis Ministrstva za finance z dne 27. 12. 2006, primerna poraba občin, tabela 1.

<sup>52</sup> Občine iz Goriške in Obalno-kraške statistične regije; Statistični letopis 2004, Pregled po statističnih regijah.

Tabela 3: Realizirani odhodki za letno in zimsko vzdrževanje za leto 2007 – ravninske občine

Zap. št.	Ravninska občina	Dolžina cest v kilometrih	Tekoče vzdrževanje skupaj		Letno vzdrževanje		Zimsko vzdrževanje	
			evrov v evrih	za kilometer v evrih	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4) = (6) + (8)	(5) = (4) / (3)	(6)	(7) = (6) / (4) * 100	(8)	(9) = (8) / (4) * 100
1	Beltinci*	122,614	133.274	1.087	117.493	88	15.781	12
2	Cankova	48,089	28.903	601	28.663	99	240	1
3	Črenšovci	55,561	165.297	2.975	137.972	83	27.325	17
4	Dobrovnik	41,576	31.616	760	21.702	69	9.914	31
5	Gornji Petrovci	122,195	67.758	555	61.137	90	6.621	10
6	Križevci	68,816	45.106	655	35.383	78	9.723	22
7	Kuzma	64,039	33.825	528	27.127	80	6.698	20
8	Moravske Toplice	239,571	334.657	1.397	279.788	84	54.869	16
9	Puconci*	243,72	448.556	1.840	399.429	89	49.327	11
10	Rogaševci	118,137	170.938	1.447	140.090	82	30.848	18
11	Tišina	49,215	54.235	1.102	43.130	80	11.105	20
12	Turnišče	43,995	31.816	723	28.591	90	3.225	10
<b>Skupaj</b>		<b>1.217,528</b>	<b>1.545.981</b>	<b>1.270</b>	<b>1.320.505</b>	<b>85</b>	<b>225.676</b>	<b>15</b>

\* V odhodkih niso vključeni zneski, ki so bili nakazani krajevnim skupnostim za vzdrževanje cest, ker občina ni prikazala ločeno odhodkov za letno in zimsko vzdrževanje.

Viri: izpolnjeni vprašalniki o vzdrževanju občinskih cest za leto 2007; dopis Ministrstva za finance z dne 27. 12. 2006, primerna poraba občin, tabela 1.



Tabela 4: Realizirani odhodki za letno in zimsko vzdrževanje za leto 2007 – mestne občine

Zap. št.	Mestna občina	Dolžina cest v kilometrih	Tekoče vzdrževanje skupaj		Letno vzdrževanje		Zimsko vzdrževanje	
			v evrih	evrov za kilometer	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4) = (6) + (8)	(5) = (4) / (3)	(6)	(7) = (6) / (4) * 100	(8)	(9) = (8) / (4) * 100
1	Celje	291,514	4.659.599	15.984	3.956.377	85	703.222	15
2	Kranj	314,665	1.864.282	5.925	1.672.530	90	173.460	10
3	Ljubljana	1.029,47	14.167.989	13.762	10.984.793	78	3.183.196	22
4	Maribor	605,991	3.428.000	5.657	2.600.000	76	828.000	24
5	Ptuj	220,65	765.881	3.471	685.931	90	79.950	10
6	Slovenj Gradec	226,986	831.164	3.662	495.709	60	335.455	40
7	Velenje	208,173	1.183.638	5.686	895.071	76	288.567	24
<b>Skupaj</b>		<b>2.897,447</b>	<b>26.900.553</b>	<b>9.284</b>	<b>21.290.411</b>	<b>79</b>	<b>5.591.850</b>	<b>21</b>

Viri: izpolnjeni vprašalniki o vzdrževanju občinskih cest za leto 2007; dopis Ministrstva za finance z dne 27. 12. 2006, primerna poraba občin, tabela 1.

Tabela 5: Delež odhodkov za tekoče vzdrževanje cest za leto 2007 v celotnih odhodkih občin in znesek na prebivalca občine

Zap. št.	Občina	Prebivalci	Celotni odhodki	Odhodki za tekoče vzdrževanje		Znesek na prebivalca
		število	v evrih	v evrih	v odstotkih	v evrih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)/(4)*100	(7) = (5) / (3)
1	Bled	8.353	7.615.545	266.408	4	32
2	Črna na Koroškem	3.659	4.019.101	113.791	3	31
3	Hrastnik	10.357	6.824.872	140.714	2	14
4	Jezerško	707	614.780	31.882	5	45
5	Kobarid	4.464	3.916.153	59.991	2	13
6	Kranjska Gora	5.495	7.828.142	412.473	5	75
7	Ljubno	2.783	2.050.583	167.884	8	60
8	Mislinja	4.777	5.075.405	204.849	4	43
9	Podvelka	2.737	2.416.860	145.559	6	53
10	Preddvor	3.207	3.889.395	114.490	3	36
11	Prevalje	6.648	4.836.551	233.912	5	35
12	Radovljica	18.601	17.649.213	156.183	1	8
13	Rogaška Slatina	11.165	9.153.681	141.338	2	13
14	Tržič*	15.448	9.744.612	432.496	4	28
15	Železniki	6.881	5.430.262	172.424	3	25
<b>Skupaj – hribovite občine</b>		<b>105.282</b>	<b>91.065.155</b>	<b>2.794.394</b>	<b>3</b>	<b>27</b>
16	Ajdovščina	18.128	15.429.144	248.540	2	14
17	Brda	5.784	4.846.552	216.410	4	37
18	Izola	15.408	15.924.246	680.620	4	44
19	Kanal	6.072	7.267.579	235.578	3	39
20	Piran	17.402	22.218.640	186.541	1	11
21	Sežana*	11.742	11.937.788	388.356	3	33
22	Šempeter-Vrtojba	6.330	7.423.201	202.592	3	32
23	Vipava	5.318	5.726.946	72.261	1	14
<b>Skupaj – primorske občine</b>		<b>86.184</b>	<b>85.047.150</b>	<b>2.230.898</b>	<b>2</b>	<b>26</b>

Zap. št.	Občina	Prebivalci	Celotni odhodki	Odhodki za tekoče vzdrževanje		Znesek na prebivalca
		število	v evrih	v evrih	v odstotkih	v evrih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)/(4)*100	(7) = (5) / (3)
24	Beltinci*	8.671	5.158.259	133.274	3	15
25	Cankova	2.085	1.476.266	28.903	2	14
26	Črenšovci	4.442	3.132.632	165.297	5	37
27	Dobrovnik	1.409	1.903.307	31.616	2	22
28	Gornji Petrovci	2.309	2.024.379	67.758	3	29
29	Križevci	3.589	2.178.081	45.106	2	13
30	Kuzma	1.776	1.575.211	33.825	2	19
31	Moravske Toplice	6.379	5.802.433	334.657	6	52
32	Puconci*	6.477	10.384.779	448.556	4	69
33	Rogaševci	3.576	1.997.375	170.938	9	48
34	Tišina	4.360	3.120.464	54.235	2	12
35	Turnišče	3.505	1.863.512	31.816	2	9
<b>Skupaj – ravninske občine</b>		<b>48.578</b>	<b>40.616.698</b>	<b>1.545.981</b>	<b>4</b>	<b>32</b>
36	Celje	48.870	67.656.924	4.659.599	7	95
37	Kranj	53.020	40.660.430	1.864.282	5	35
38	Ljubljana	264.668	247.134.901	14.167.989	6	54
39	Maribor	111.629	109.905.066	3.428.000	3	31
40	Ptuj	24.072	22.352.406	765.881	3	32
41	Slovenj Gradec	17.090	14.672.471	831.164	6	49
42	Velenje	33.384	26.781.983	1.183.638	4	35
<b>Skupaj – mestne občine</b>		<b>552.773</b>	<b>529.164.181</b>	<b>26.900.553</b>	<b>5</b>	<b>49</b>

\* V odhodkih niso vključeni zneski, ki so bili nakazani krajevnim skupnostim za vzdrževanje cest, ker občina ni prikazala ločeno odhodkov za letno in zimsko vzdrževanje.

Viri: izpolnjeni vprašalniki o vzdrževanju občinskih cest za leto 2007; dopis Ministrstva za finance z dne 27. 12. 2006, primerna poraba občin, tabela 1.

Tabela 6: Delež realiziranih odhodkov za redno vzdrževanje cest za leto 2007 in delež realiziranih odhodkov za zimsko vzdrževanje cest za leto 2007 v znesku primerne porabe za ceste po 11. členu ZFO-1

Zap. št.	Občina	Dolžina cest v kilometrih (3)	Realizirani odhodki za redno vzdrževanje cest v evrih (4)	Realizirani odhodki za zimsko vzdrževanje cest v evrih (5)	Znesek za ceste v znesku celotne primerne porabe po 11. členu ZFO-1 v evrih (6)	Delež realiziranih odhodkov za redno vzdrževanje v znesku primerne porabe za ceste v odstotkih (7) = (4) / (6) * 100	Delež realiziranih odhodkov za zimsko vzdrževanje v znesku primerne porabe za ceste v odstotkih (8) = (5) / (6) * 100
<b>Hribovite občine</b>							
1	Hrastnik	132,110	140.714	52.289	506.452	28	10
2	Preddvor	70,725	114.490	50.051	271.117	42	18
3	Prevalje	90,242	233.912	79.856	345.930	67	23
	<b>Skupaj</b>		<b>489.116</b>	<b>182.196</b>	<b>1.123.499</b>	<b>44</b>	<b>16</b>
<b>Primorske občine</b>							
4	Brda	152,418	216.410	9.536	584.294	37	2
5	Izola	120,219	680.620	9.377	460.852	147	2
6	Piran	165,174	186.541	8.672	633.208	29	1
	<b>Skupaj</b>		<b>1.083.571</b>	<b>27.585</b>	<b>1.678.354</b>	<b>65</b>	<b>2</b>
<b>Ravninske občine</b>							
7	Beltrinci	122,614	133.274	15.781	470.045	28	3
8	Moravske Toplice	239,571	334.657	54.869	918.378	36	6
9	Rogaševci	118,137	170.938	30.848	452.871	38	7
	<b>Skupaj</b>		<b>638.869</b>	<b>101.498</b>	<b>1.841.294</b>	<b>35</b>	<b>6</b>
<b>Mestne občine</b>							
10	Celje	291,514	4.659.599	703.222	1.117.487	417	63
11	Velenje	208,173	1.183.638	288.567	798.058	148	36
12	Maribor	605,991	3.428.000	828.000	2.323.202	147	36
	<b>Skupaj</b>		<b>9.271.237</b>	<b>1.819.789</b>	<b>4.238.747</b>	<b>219</b>	<b>43</b>

Viri: izpolnjeni vprašalniki o vzdrževanju občinskih cest za leto 2007; dopis Ministrstva za finance z dne 27. 12. 2006, primerna poraba občin, tabela 1.





## *Bedimo nad potmi javnega denarja*

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

**Enota Maribor / Maribor Office**  
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

