

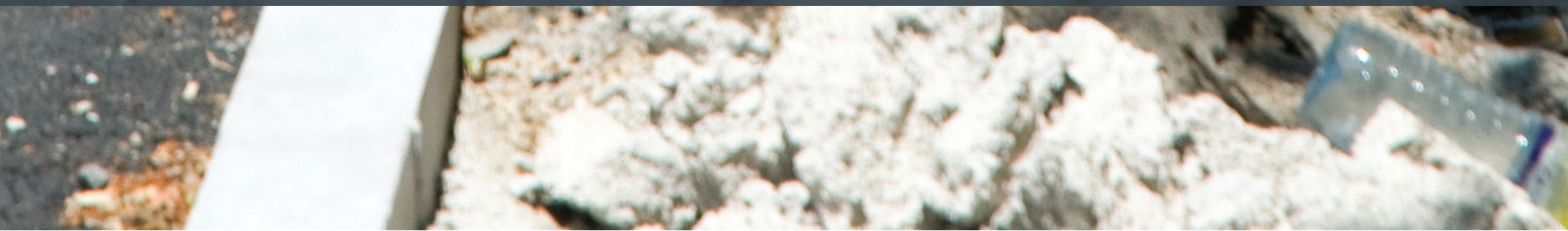


RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Vzdrževanje občinskih cest
v Občini Kozje



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 Kozje



Računsko sodišče je revidiralo *smotrnost poslovanja Občine Kozje v delu, ki se nanaša na redno vzdrževanje občinskih cest v letu 2007*. Občino sestavlja šest krajevnih skupnosti in ima 3347 prebivalcev ter je ustanoviteljica dveh javnih zavodov in soustanoviteljica petih javnih zavodov ter enega javnega podjetja.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o smotnosti 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, smotrno*.

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

Menimo, da *sistem vzdrževanja cest ni v celoti ustrezen*. Občinski akti ne dajejo v celoti dobre podlage za vzpostavitev uspešnega sistema vzdrževanja cest. Občina v občinskih aktih ni opredelila, na kakšen način naj bi krajevne skupnosti izvajale gospodarsko javno službo vzdrževanja občinskih cest, in tudi ni zagotovila nadzora nad pravnimi posli, ki jih krajevne skupnosti sklepajo na področju vzdrževanja cest. Poleg tega občina tudi nima izdelanih standardov rednega vzdrževanja občinskih cest. Podatki v banki cestnih podatkov niso ažurirani, podatki o dolžini kategoriziranih občinskih cest 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 75 odstotkov lokalnih cest in 60 odstotkov javnih poti.

Menimo, da *načrtovanje na področju rednega vzdrževanja občinskih cest ni bilo v celoti ustrezno*. Načrtovanje rednega vzdrževanja cest v proračunu občine ni bilo ustrezno, ker načrtovana sredstva za redno vzdrževanje iz proračuna niso bila natančno razvidna in določljiva. Občina v proračunu tudi ni ločeno načrtovala letnega in zimskega vzdrževanja cest ter rednega vzdrževanja in obnov cest. Občina ni določila merljivih ciljev in ni oblikovala kazalnikov za spremljanje uresničevanja ciljev na področju rednega vzdrževanja cest. Občina tudi nima sprejetega dolgoročnega načrta vzdrževanja občinskih cest za obdobje štirih let, sprejeti letni načrt vzdrževanja občinskih cest pa ni popoln. Pri izdelavi izvedbenih programov vzdrževanja občinskih cest občina ni poskrbela za pripravo celovitega izvedbenega programa letnega vzdrževanja cest. Občina ni zagotovila priprave izvedbenih programov vzdrževanja cest v krajevnih skupnostih. V izvedbenem programu rednega letnega vzdrževanja cest, ki ga je pripravil izvajalec vzdrževanja, 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 več primerih ni bila uspešna pri izvajanju rednega vzdrževanja občinskih cest*. Zadolžitve občinske uprave glede izvajanja strokovnotehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog niso jasno opredeljene. Odlok o občinskih cestah jih sicer pripisuje občinskemu upravnemu organu, vendar iz občinskih aktov, ki določajo organizacijo občinske uprave in sistemizirajo delovna mesta, ni razvidno, kateremu organu so te naloge dejansko dodeljene. V občinskih aktih je opredeljena obveznost izvajanja nadzora nad stanjem občinskih cest, vendar ni razvidno, kdo naj bi ta nadzor izvajal. Zakon o lokalni samoupravi občinam nalaga nadzor nad pravnimi posli krajevne skupnosti, vendar pa občina tudi zadolžitve za izvajanje tega nadzora ni opredelila. Občina tudi nima izdelanega opisa poslovnega procesa za izvajanje gospodarskih javnih služb.

Vsebinske pogodbe, sklenjenih z najpomembnejšim izvajalcem vzdrževanja cest, ni povsem ustrezna: v eni pogodbi ni opredeljeno obdobje, na katerega se je nanašal pogodbeni znesek, v različnih delih pogodbe so navedeni različni podatki glede dolžine cest, ni opredeljena odgovornost izvajalcev za škodo. V pogodbe, ki so sklenjene z izvajalci rednega vzdrževanja, tudi ni vgrajen sistem nadzora, in tudi predpisan ni z nobenim drugim aktom občine. Izvajanje nadzora, kot ga je opisala občina, je ustrezno v delu, ki se nanaša na nadzor nad obračunanimi cenami in količinami, ni pa ustrezno, da občina ne spremlja skupnih obračunanih vrednosti po posameznih pogodbah.

Občina je le delno vzpostavila sistem nadzora nad stanjem cest s tem, ko ga je opredelila v Odloku o ustanovitvi režijskega obrata v Občini Kozje in v Odloku o občinskih cestah v Občini Kozje (občinski inšpektor za ceste). Sistema ugotavljanja potrebnosti del občina ni vzpostavila. Občina je le delno izvajala predvideni nadzor nad stanjem cest, in sicer posredno tako, da ga je v skladu s terminskim mesečnim načrtom iz leta 2005 izvajal eden izmed izvajalcev vzdrževanja. Ni razvidno, da bi občina spremljala izsledke nadzorov in jih upoštevala pri načrtovanju in izvajanju vzdrževanja cest. Poleg tega občina nima občinskega inšpektorja za ceste, čeprav ga predpisi občine predvidevajo. Le delno je občina vzpostavila tudi 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.

Izvajanja rednega vzdrževanja cest v skladu s sprejetimi načrti ni bilo mogoče preveriti, ker načrti niso bili sprejeti ali pa so bili pomanjkljivi. Občina je večinoma vrednostno izvedla redno vzdrževanje cest v okviru 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 sta vsebovali le splošne navedbe o proračunski postavki.

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

KAZALO

1. Uvod	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE KOZJE.....	9
1.3 SISTEM VZDRŽEVANJA OBČINSKIH CEST.....	11
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	16
1.3.3 Standardi za vzdrževanje občinskih cest.....	19
1.3.4 Baze podatkov na državni ravni.....	20
1.3.5 Odzivanje na nepričakovane dogodke	21
2. UGOTOVITVE	24
2.1 ALI JE SISTEM VZDRŽEVANJA CEST USTREZEN	24
2.1.1 Ali občinski akti dajejo dobro podlago za vzpostavitev uspešnega sistema vzdrževanja cest....	24
2.1.2 Ali ima občina standarde za vzdrževanje cest	26
2.1.3 Ali so baze podatkov na občinski ravni ažurne in usklajene	26
2.1.4 Ali ima občina urejeno lastništvo zemljišč, po katerih potekajo občinske ceste	28
2.2 ALI JE NAČRTOVANJE NA PODROČJU REDNEGA VZDRŽEVANJA OBČINSKIH CEST USTREZNO	31
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.....	33
2.2.2 Ali sprejeti planski akti dajejo ustrezno podlago za vzdrževanje cest	34
2.3 ALI JE BILA OBČINA USPEŠNA PRI IZVAJANJU REDNEGA VZDRŽEVANJA OBČINSKIH CEST	37
2.3.1 Ali je organizacija dela na področju vzdrževanja cest ustrezna.....	38
2.3.1.1 Ali so jasno opredeljene zadolžitve občinske uprave glede izvajanja strokovnotehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog	38
2.3.1.2 Ali je občina utemeljila razloge za izbor oblike izvajanja rednega vzdrževanja cest	39
2.3.1.3 Ali je vsebina pogodb z izvajalci ustrezna.....	41
2.3.2 Ali je sistem nadzora ustrezen	42

2.3.2.1	Ali je občina vzpostavila in izvajala sistem nadzora pogodb, sklenjenih z izvajalci rednega vzdrževanja cest	42
2.3.2.2	Ali je občina vzpostavila sistem nadzora nad stanjem cest in ugotavljanja potrebnosti posameznih del in ali ga je tudi izvajala.....	43
2.3.2.3	Ali je občina vzpostavila sistem hitrega odzivanja na nepričakovane dogodke.....	45
2.3.3	Ali je občina količinsko in vrednostno vzdrževala ceste v skladu s sprejetimi načrti vzdrževanja	46
2.3.4	Ali je občina uresničila zastavljene cilje in o njih poročala.....	48
3.	MNENJE	50
4.	PRIPOROČILA	52
5.	PRILOGE	54

1. UVOD

Revizijo smotrnosti dela poslovanja, ki se nanaša na redno vzdrževanje občinskih cest v letu 2007 v Občini Kozje (v nadaljevanju: občina) smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ 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 Kozje. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

V letu 2007 in med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba Dušan Andrej Kocman, 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 in
- 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.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 1215-25/2008-3.

⁴ 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 Črna na Koroškem in Občini Podvelka.

1.2 Predstavitev Občine Kozje

Občina Kozje je bila ustanovljena leta 1994. Meri 90 kvadratnih kilometrov⁵ in ima 3347 prebivalcev⁶. Občina ima šest krajevnih skupnosti, ki so pravne osebe javnega prava. Občina je ustanoviteljica dveh javnih zavodov ter soustanoviteljica petih javnih zavodov in enega javnega podjetja.

Naloge občinske uprave opravlja občinski urad, ki je enovit organ. Po stanju na dan 31. 12. 2007 je bilo sistemiziranih in zasedenih pet delovnih mest. Župan opravlja funkcijo poklicno, podžupan pa nepoklicno.

Prejemki in izdatki iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2007⁷ in primerjava z letom 2006 so prikazani v tabeli 1.

⁵ Statistični letopis, statistične regije, njim pripadajoče občine in njihova površina, 1. 1. 2006.

⁶ Statistične informacije št. 1, 9. 1. 2008.

⁷ Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Kozje za leto 2007 je sprejel občinski svet 3. 4. 2008; Uradni list RS, št. 36/08.

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
Bilanca prihodkov in odhodkov			
A. Vsi prihodki	3.167.432	2.392.163	132
B. Vsi odhodki	3.019.809	2.420.579	125
C. Presežek prihodkov nad odhodki (C = A – B)	147.623	(28.416)	/
Račun finančnih terjatev in naložb			
D. Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	/	/	/
E. Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	/	/	/
F. Saldo računa finančnih terjatev in naložb (F = D – E)	/	/	/
Račun financiranja			
G. Zadolževanje	/	/	/
H. Odplačila dolga	23.070	20.097	115
I. Saldo računa financiranja (I = G – H)	(23.070)	(20.097)	115

Vir: računovodski izkazi po 20. členu Zakona o računovodstvu⁸ (v nadaljevanju: ZR).

Statut Občine Kozje⁹ (v nadaljevanju: statut) v 59. členu med drugim določa, da krajevne skupnosti praviloma samostojno skrbijo za pluzenje in odvoz snega s cest in za vzdrževanje krajevnih cest. Šest krajevnih skupnosti je imelo v proračunu občine zagotovljena sredstva za upravljanje ter letno in zimsko vzdrževanje javnih poti in javnih površin. Sredstva so bila v načrtovanem znesku prenesena na transakcijske račune krajevnih skupnosti.

Odlok o občinskih cestah v Občini Kozje¹⁰ (v nadaljevanju: odlok o občinskih cestah) v 13. členu določa, da strokovnotehnične, razvojne, organizacijske in upravne naloge za graditev, vzdrževanje in varstvo občinskih cest opravlja pristojni občinski upravni organ za ceste, to je občinski urad. Dela pa je opravljal svetovalec za okolje in prostor ob pomoči višjega svetovalca za pravne zadeve in direktorja občinske uprave.

V Odloku o kategorizaciji občinskih cest v Občini Kozje¹¹ (v nadaljevanju: odlok o kategorizaciji) je navedeno, da ima občina 71.916 metrov kategoriziranih lokalnih cest in 76.334 metrov kategoriziranih javnih poti (skupaj 148.250 metrov).

⁸ Uradni list RS, št. 23/99.

⁹ Uradni list RS, št. 64/99, 98/00, 65/05.

¹⁰ Uradni list RS, št. 20/00.

¹¹ Občinski svet je odlok sprejel 27. 9. 2001, občina pa ga je objavila šele v Uradnem listu RS, št. 36/08.

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;
- ali na državni ravni obstajajo standardi za vzdrževanje cest;
- ali baze podatkov na državni ravni predstavljajo dobro podlago za vzpostavitev uspešnega sistema vzdrževanja cest in
- 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 cestah¹² (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-B¹³ 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 samoupravi¹⁴ (v nadaljevanju: ZLS) in Zakon o gospodarskih javnih službah¹⁵ (v nadaljevanju: ZGJS).

¹² Uradni list RS, št. 33/06-UPB1.

¹³ Uradni list RS, št. 92/05.

¹⁴ Uradni list RS, št. 94/07-UPB2.

¹⁵ Uradni list RS, št. 32/93.

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,
- 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.

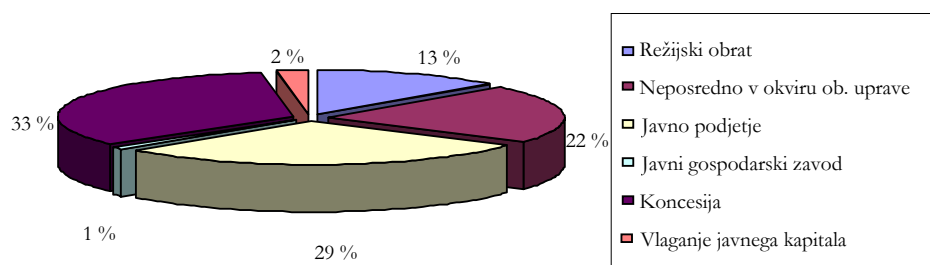
ZGJS v 11. členu določa, da strokovnotehnične, organizacijske in razvojne naloge na področju gospodarskih javnih služb opravljajo organi lokalnih skupnosti. Naloge, ki jih določa 12. člen, se nanašajo zlasti na:

- 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	/
Skupaj	223¹⁶	100	204	100	/

Vir: analiza vprašalnikov.

¹⁶ Nekatere občine so v aktih določile več oblik izvajanja gospodarske javne službe, zato seštevki presegajo število občin, ki so izpolnile vprašalnik.

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 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 opredeljujeta 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 izvajanje 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 občin¹⁷ (v nadaljevanju: ZFO-1) v 11. členu¹⁸ 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 enačbo¹⁹, s katero ministrstvo, pristojno za finance, ugotovi primerno porabo občine za posamezno proračunsko leto:

$$PP_i = (0,61 + 0,13 * C_i + 0,06 * P_i + 0,16 * M_i + 0,04 * S_i) * P * O_i$$

Pri tem je:

PP_i – primerna poraba občine;

C_i – 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;

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

M_i – 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;

S_i – 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;

O_i – 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).

¹⁷ Uradni list RS, št. 123/06.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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 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.²⁰

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

- izračun finančne izravnave: število prebivalcev 3497; primerna poraba 2.149.679 evrov; skupni prihodki občine 1.992.377 evrov; finančna izravnava²¹ 157.302 evra;
- izračun koeficienta Ci: skupna dolžina občinskih cest 148,268 kilometra, 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 2,663254.

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 ($0,13 * Ci$)²², ki po enačbi $0,13 * Ci * P * Oi$ znaša 568.383 evrov, dobimo primerno porabo občine v znesku 1.581.296 evrov, kar je za 26 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.

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).

²⁰ Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 52/98, Oblikovanje finančno ovrednotenih meril za zagotovljeno porabo občin za leto 1998.

²¹ Razlika med primerno porabo in skupnimi prihodki občine.

²² Ob predpostavki, da vzdrževanje cest ne bi bilo v pristojnosti občin.

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 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 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 Kozje smo izračunali delež odhodkov za zimsko vzdrževanje 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 ²³	Delež zimskega vzdrževanja v odstotkih
	(1)	(2)	(3)	(4) = (2)/(3)
1	2005	84.157	117.446	72
2	2006	138.871	189.079	73
3	2007	48.797	135.477	36

Vir: obrazložitev podatkov občine z dne 20. 6. 2008.

Delež zimskega vzdrževanja cest v celotnih realiziranih odhodkih za tekoče vzdrževanje cest je bil v letih 2005 in 2006 več kot 70 odstotkov, v letu 2007 pa le 36 odstotkov.

Občina je navedla, da so velika odstopanja odhodkov za zimsko vzdrževanje zaradi različnih zimskih razmer. V letu 2006 so bile padavine in poledice zelo pogoste, pravo nasprotje pa so bile zimske razmere v letu 2007.

Iz podatkov v tabeli 4 in podatkov o deležu zimskega vzdrževanja 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 večji.

²³ Zneski za leti 2005 in 2006 so preračunani po tečaju 1 evro je 239,640 tolarja.

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, so predpisani s Pravilnikom o vrstah vzdrževalnih del na javnih cestah in nivoju rednega vzdrževanja javnih cest²⁴ (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 naštet v tabeli 2, ki je sestavni del pravilnika o vrstah vzdrževalnih del. V 37. členu so naštet 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 (kratek 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

²⁴ Uradni list RS, št. 62/98.

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 njih²⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o evidencah o javnih cestah),
- kataster gospodarske javne infrastrukture, ki ga določajo Zakon o urejanju prostora²⁶ (v nadaljevanju: ZUreP-1), Zakon o prostorskem načrtovanju²⁷ (v nadaljevanju: ZPNačrt), ki velja od 28. 4. 2007, in Pravilnik o vsebini in načinu vodenja zbirke podatkov o dejanski rabi prostora²⁸ (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).

²⁵ Uradni list RS, št. 49/97, 2/04.

²⁶ Uradni list RS, št. 110/02.

²⁷ Uradni list RS, št. 33/07.

²⁸ Uradni list RS, št. 9/04.

- 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 cest²⁹ (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 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 nesrečami³⁰ (v nadaljevanju: ZVNDN) v 1. členu določa, da država in občine organizirajo varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami³¹ 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.

²⁹ Uradni list RS, št. 49/97.

³⁰ Uradni list RS, št. 51/06-UPB1.

³¹ Druge nesreče so nesreče v cestnem, železniškem in zračnem prometu (8. člen ZVNDN).

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.

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 prometa³² (v nadaljevanju: ZVCP) določa pristojnosti lokalnih skupnosti v 15. in 16. členu, začasne ukrepe ob ugotovljenih pomanjkljivostih na cesti pa v 246. in 247. členu. Policist, ki ugotovi pomanjkljivosti na cesti, ki neposredno ogrožajo varnost prometa, izvede začasne 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 naročanju³³ (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

³² Uradni list RS, št. 56/08-UPB5.

³³ Uradni list RS, št. 128/06.

s pogajanji 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 pogajanji 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.

2. UGOTOVITVE

2.1 Ali je sistem vzdrževanja cest ustrezen

Ocenjujemo, da sistem vzdrževanja cest ni v celoti ustrezen. Občinski akti ne dajejo v celoti dobre podlage za vzpostavitev uspešnega sistema vzdrževanja cest. Ugotovili smo, da je občina sprejela vse potrebne akte, vendar pa ni opredelila:

- na kakšen način naj bi krajevne skupnosti izvajale gospodarsko javno službo vzdrževanja občinskih cest;
- načrtovanja in nadzora nad izvajanjem vzdrževanja cest v krajevnih skupnostih,

zato so razmerja med občino in krajevnimi skupnostmi pri vzdrževanju cest urejena pomanjkljivo.

Ocenjujemo, da bi bilo potrebno, da si občina z odlokom o proračunu zagotovi nadzor nad pravnimi posli, ki jih krajevne skupnosti sklepajo na področju 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 in javne poti, v pretežni meri ni urejeno. Skupno poteka po zemljiščih, ki niso v celoti v lasti občine, kar 75 odstotkov lokalnih cest in 60 odstotkov javnih poti. Tudi lastništvo 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 krajevna skupnost, 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).

Za razmerja med občino in krajevnimi skupnostmi je pomembno določilo 19.c člena ZLS, da so pravni posli, ki jih sklene ožji del občine brez predhodnega soglasja župana, nični, vendar pa lahko predpis občine, ki je potreben za izvršitev občinskega proračuna, določi, kateri pravni posli in v kateri višini so ti posli, ki jih sklene ožji del občine, veljavni brez predhodnega soglasja župana. Odlok o proračunu občine posebnih določil glede tega ne vsebuje.

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

- statut, ki določa prenos dela nalog vzdrževanja občinskih cest na krajevne skupnosti (59. člen);
- Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Kozje³⁴ (v nadaljevanj: odlok o GJS), ki uvršča vzdrževanje cest med obvezne gospodarske javne službe (3. člen), v 4. členu določa, da je urejanje lokalnih cest izbirna gospodarska javna služba; odlok o GJS v 5. členu določa, 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 občinskih cestah, ki določa, da se redno vzdrževanje občinskih cest zagotavlja z oddajo koncesije (25. člen) in da nadzor nad cestami izvaja občinski inšpektor (54. do 56. člen);
- Odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Občine Kozje³⁵ (v nadaljevanju: odlok o organizaciji), ki določa, da opravlja režijski obrat dejavnosti gospodarjenja s stavbnimi zemljišči, urejanja zelenih površin, urejanja javnih tržnic, parkirnih mest in mest za oglaševanje (16. člen);
- Odlok o ustanovitvi režijskega obrata v Občini Kozje³⁶ (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi režijskega obrata), ki določa, da režijski obrat izvaja manjša vzdrževalna dela in nadzor nad stanjem kategoriziranih občinskih cest (5. člen);
- Odlok o nalogah in financiranju krajevnih skupnosti v Občini Kozje³⁷ (v nadaljevanju: odlok o nalogah krajevnih skupnosti), ki določa, da krajevne skupnosti vzdržujejo javne poti in urejajo javne površine (4. in 6. člen), način financiranja krajevnih skupnosti in merila za pridobitev proračunskih sredstev;
- odlok o kategorizaciji, kjer je občina navedla občinske ceste ter jih označila in razvrstila na lokalne ceste in javne poti.

³⁴ Uradni list RS, št. 71/96, 31/98, 98/99.

³⁵ Uradni list RS, št. 98/99.

³⁶ Uradni list RS, št. 132/04.

³⁷ Uradni list RS, št. 117/03.

Občinski akti ne dajejo v celoti dobre podlage za vzpostavitev uspešnega sistema vzdrževanja cest. Ugotovili smo, da je občina sprejela vse potrebne akte, vendar pa ni opredelila:

- na kakšen način naj bi krajevne skupnosti izvajale gospodarsko javno službo vzdrževanja občinskih cest,
- načrtovanja in nadzora nad izvajanjem vzdrževanja cest v krajevnih skupnostih,

zato akte občine ocenjujemo kot pomanjkljive v delu, ki se nanaša na razmerja med občino in krajevnimi skupnostmi pri vzdrževanju cest. Ocenjujemo, da bi bilo potrebno, da si občina z odlokom o proračunu zagotovi nadzor nad pravnimi posli, ki jih krajevne skupnosti sklepajo na področju 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.

Občina je navedla, da nima izdelanih standardov za vzdrževanje občinskih cest, imeli pa naj bi jih izvajalci vzdrževanja, vendar jih občina med izvajanjem revizije ni predložila.

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 (prvi odstavek 17. člena 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, meje izvajalca rednega vzdrževanja, podatki o objektih na občinskih cestah in podatki za zimsko službo.

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

- mejah izvajalcev rednega vzdrževanja cest (podatke je vnesla v letu 2005 le za izvajalca VOC Celje vzdrževanje in obnova cest, d. d., Celje – v nadaljevanju: VOC Celje in jih kasneje ni dopolnjevala),
- zimski službi (podatke je vnesla v letu 2001 in jih kasneje ni dopolnjevala),
- objektih na občinskih cestah (podatke je vnesla v letih 1998 in 2001, kasneje pa jih 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. V letih 2007 in 2008 je občino opozorila na neusklajenost podatkov med navedenimi evidencami. Direkcija RS za ceste je predvsem ugotovila:

- podatki o številu odsekov in njihovih dolžinah niso usklajeni;
- dolžine posameznih cest se v banki cestnih podatkov in katastru bistveno razlikujejo;
- poteki nekaterih cest se deloma ali v celoti prekrivajo s slojem gozdnih cest;
- napake v šifriranju cest oziroma odsekov;
- neusklajenost potekov cest s sosednjimi občinami.

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 14. 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. Tekoče vzdrževanje lokalnih cest in javnih poti je izkazala v znesku 154.952 evrov, kar je manj, kot je izkazala v zaključnem računu (tabela 6), in več, kot je izkazala v obrazložitvi podatkov (tabela 9). Občina je neenotno izkazovala odhodke za tekoče vzdrževanje cest.

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 Kozje je Direkcija RS za ceste navedla, da je bila julija 2006 dolžina občinskih javnih cest in poti 148.268 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.

Občina ima odlok o kategorizaciji iz leta 2001, s katerim je kategorizirala 71.916 metrov lokalnih cest in 76.334 metrov javnih poti (skupaj 148.250 metrov), kar je 18 metrov manj od posredovane informacije Ministrstvu za finance. V banki cestnih podatkov je za leto 2007 navedla 150.449 metrov kategoriziranih javnih cest in poti (enaka dolžina je bila navedena v letu 2006), kar je 2181 metrov več od posredovane informacije Ministrstvu za finance, v katastru gospodarske javne infrastrukture pa je navedenih 149.266 metrov javnih cest in poti, kar je 998 metrov več od informacije, posredovane Ministrstvu za finance. Evidence o dolžini kategoriziranih javnih cest in poti niso usklajene.

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 v 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.

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 2004³⁸ 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.

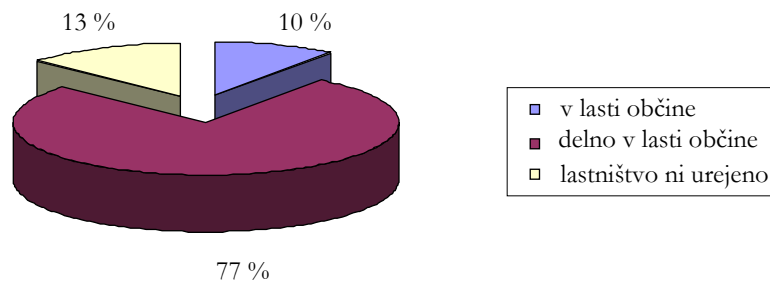
Zaradi neurejenih lastninskih razmerij:

- 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.

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

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 vlagi 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 financah³⁹ (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 Kozje lastništvo zemljišč, po katerih potekajo kategorizirane občinske javne ceste, ni urejeno. Odlok o kategorizaciji je sprejel občinski svet 27. 9. 2001. 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	Lokalne ceste		Javne poti	
	v metrih	v odstotkih	v metrih	v odstotkih
Urejeno	17.976	25	30.371	40
Delno urejeno ⁴⁰	53.640	75	15.962	21
Neurejeno	300	/	30.001	39
Skupaj	71.916	100	76.334	100

Vir: podatki občine.

Iz tabele 5 je razvidno, da ima občina urejeno lastništvo zemljišč le za 25 odstotkov zemljišč, po katerih potekajo lokalne ceste in 40 odstotkov zemljišč, po katerih potekajo javne poti. Občina je navedla, da lastništvo zemljišč urejajo postopoma zaradi pomanjkanja sredstev. Urejanje lastništva zemljišč poteka počasi tudi zaradi visokih stroškov odmer zemljišč.

Odlok o občinskih cestah v 64. 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 zemljiškoknjizne listine. To določilo odloka je imelo podlago v 85. členu ZJC⁴¹, ki ga je Ustavno sodišče Republike Slovenije z odločbo⁴² razveljavilo.

Ugotovili smo, da lastništvo zemljišč, po katerih potekajo kategorizirane občinske ceste in javne poti, v pretežni meri ni urejeno. Skupno poteka po zemljiščih, ki niso v celoti v lasti občine, kar 75 odstotkov lokalnih cest in 60 odstotkov javnih poti. Tudi lastništvo cest in javnih poti, kjer občina izvaja redno vzdrževanje cest, ni urejeno.

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

⁴⁰ Delno urejeno lastništvo zemljišč pomeni, da je občina lastnik dela zemljišča, po katerem poteka cesta. Ostala zemljišča, po katerih poteka cesta, pa so v lasti ene ali več fizičnih oseb ali pravnih oseb zasebnega prava.

⁴¹ Uradni list RS, št. 29/97.

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

2.2 Ali je načrtovanje na področju rednega vzdrževanja občinskih cest ustrezno

Ocenjujemo, da načrtovanje rednega vzdrževanja cest v proračunu občine ni bilo ustrezno, ker se načrtovana sredstva proračunske postavke niso nanašala le na redno vzdrževanje cest, zato sredstva za redno vzdrževanje cest v proračunu niso bila natančno razvidna in določljiva. Občina v proračunu tudi ni ločeno načrtovala letnega in zimskega vzdrževanja cest ter rednega vzdrževanja cest in obnov. 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.

Tudi planski akti občine ne dajejo ustrezne podlage za redno vzdrževanje cest, saj občina nima sprejetega dolgoročnega načrta vzdrževanja občinskih cest za obdobje štirih let, sprejeti letni načrt vzdrževanja občinskih cest pa ni popoln. Letni načrt ne določa, katere ceste bo občina vzdrževala, dolžine cest in časovnega zaporedja vzdrževanja in vrednostno ni usklajen s proračunom.

Pri izdelavi izvedbenih programov vzdrževanja občinskih cest občina ni poskrbela za pripravo celovitega izvedbenega programa letnega vzdrževanja cest. Med drugim ni zagotovila priprave izvedbenih programov vzdrževanja cest v krajevnih skupnostih. V izvedbenem programu rednega letnega vzdrževanja cest, ki ga je pripravil izvajalec vzdrževanja, so navedeni le 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.

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

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

Št.	Odhodki	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun ⁴³ v evrih	Realizacija v evrih	Indeks (5) = (4)/(2)*100	Indeks (6) = (4)/(3)*100
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4)/(2)*100	(6) = (4)/(3)*100
1	Tekoče vzdrževanje cest	59.600	60.424	60.424	101	100
2	Tekoče vzdrževanje – gramoz	33.383	32.559	32.380	97	99
3	Tekoče vzdrževanje po neurju	10.810	12.852	12.852	119	100
4	Skupaj tekoče vzdrževanje občina (1 + 2 + 3)	103.793	105.835	105.656	102	100
5	Upravljanje in tekoče vzdrževanje občinskih cest v krajevnih skupnostih:					
	Kozje	16.490	16.490	17.569	107	107
	Lesično	10.340	10.340	13.016	126	126
	Podsreda	14.228	14.228	16.395	115	115
	Buče	14.298	14.298	253	2	2
	Zagorje	2.763	2.763	790	29	29
	Osredek	9.455	9.455	9.651	102	102
6	Krajevne skupnosti skupaj	67.574	67.574	57.674	85	85
7	Skupaj tekoče vzdrževanje občinskih cest (4 + 6)	171.367	173.409	163.330⁴⁴	95	94
8	Investicijsko vzdrževanje in gradnja cest	261.910	259.754	258.839	99	100
9	Novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije po neurju	118.719	118.719	118.719	100	100
10	Drugi odhodki (študije, projektna dokumentacija)	2.600	2.714	2.714	104	100
11	Odhodki za ceste skupaj (7 + 8 + 9 + 10)	554.596	554.596	543.602	98	98

Vir: Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Kozje za leto 2007.

⁴³ Odlok o proračunu Občine Kozje za leto 2007 (Uradni list RS, št. 35/07, 93/07, 116/07) z upoštevanimi preračunskimi popravili.⁴⁴ Zaradi nepravilnega izkazovanja odhodkov za tekoče vzdrževanje cest so bili načrtovani in realizirani odhodki za ta namen v zaključnem računu napačno izkazani. Odhodki so bili realizirani v znesku 135.477 evrov, kar je prikazano v tabeli 9.

Iz tabele 6 so razvidna odstopanja med načrtovanimi in realiziranimi odhodki za vzdrževanje cest v krajevnih skupnostih. Največja odstopanja so v krajevnih skupnostih Lesično, Buče in Zagorje.

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 del sredstev za nepredvidene dogodke.

Odhodke za tekoče vzdrževanje občinskih cest je občina v veljavnem proračunu načrtovala na treh proračunskih postavkah (proračunska postavka 13001 – Tekoče vzdrževanje občinskih cest, 13002 – Drugo vzdrževanje občinskih cest – gramoz in 13003 – Sanacija neurja). Zneski na teh proračunskih postavkah pa se niso nanašali le na tekoče vzdrževanje cest, ampak so vključevali tudi druge odhodke (novogradnje, adaptacije).

S proračunskih postavk ni bila razvidna delitev vzdrževanja cest na letno in zimsko vzdrževanje. Občina je razdelitev opravila med izvajanjem revizije in podatki so razvidni iz tabele 9. Podatki se nanašajo le na tekoče vzdrževanje cest (ne vključujejo odhodkov za gramoz za novogradnje in obnove po neurju, zato je skupni znesek za tekoče vzdrževanje cest manjši od zneska v tabeli 6).

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 skupnosti⁴⁵. Prav tako določilo je v 24. členu vsebovala Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna⁴⁶, ki se je smiselno uporabljala za pripravo proračunov lokalnih skupnosti in je veljala do 21. 5. 2007.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 44/07.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 45/02.

Ocenjujemo, da načrtovanje rednega vzdrževanja cest v proračunu občine ni bilo ustrezno, ker se načrtovana sredstva proračunske postavke niso nanašala le na redno vzdrževanje cest, in zato sredstva za redno vzdrževanje cest v proračunu niso bila natančno razvidna in določljiva. Občina v proračunu tudi ni ločeno načrtovala letnega in zimskega vzdrževanja cest ter rednega vzdrževanja cest in obnov.

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 izdatkov⁴⁷ (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 prava⁴⁸ (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 proračunov⁴⁹ (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.

Načrtovanih in realiziranih odhodkov za vzdrževanje cest občina v zaključnem računu proračuna ni razdelila na redno vzdrževanje cest in na obnavljanje cest, kot dve sestavini gospodarske javne službe po 8. členu ZJC, in tudi ne na tekoče vzdrževanje in obnove, kot določa pravilnik o enotnem kontnem načrtu. Med odhodki za tekoče vzdrževanje so razen odhodkov za redno vzdrževanje cest prikazane tudi novogradnje in adaptacije cest pri sanaciji neurja. Tudi poraba sredstev za gramoz, prikazana pri tekočem vzdrževanju, se delno nanaša na novogradnje in adaptacije.

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,
- ali so načrti med seboj usklajeni in
- 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.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 43/00.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 57/05, 88/05, 138/06.

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
Pravna podlaga	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
Obdobje veljavnosti	sprejme se najmanj za obdobje štirih let	eno leto	eno leto	od 15. novembra tekočega leta do 15. marca naslednjega leta
Vsebina	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 pripravljalnih del; načrt cestne mreže z 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
Kdo ga pripravi oziroma sprejme	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
Ali ga je občina pripravila	ne	da, vendar je pomanjkljiv (le opisno naštetih dela, brez količin in vrednosti)	da, vendar vsebuje le standardizirane opise del brez količin in vrednosti	da

Vira: pravilnik o vrstah vzdrževalnih del in odlok o občinskih cestah.

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 izdelata 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, da bi bili skupni dolgoročni stroški vlaganj v cestno omrežje optimalni.

Z letnim načrtom vzdrževanja občinskih cest za leto 2007 je občina načrtovala sredstva za letno in zimsko vzdrževanje cest v skupnem znesku 50.075 evrov in le opisno naštel pomembnejša vzdrževalna dela brez količin in vrednosti. V letnem načrtu ni navedla, katere ceste namerava vzdrževati, dolžine cest in v katerem časovnem zaporedju naj bi potekalo vzdrževanje.

V veljavnem proračunu je občina načrtovala odhodke za tekoče vzdrževanje cest le vrednostno. Odhodki so bistveno večji od odhodkov, načrtovanih z letnim načrtom vzdrževanja cest. V veljavnem proračunu so bili odhodki za tekoče vzdrževanje cest načrtovani v znesku 173.409 evrov, in sicer na proračunskih postavkah tekoče vzdrževanje cest v znesku 60.424 evrov, tekoče vzdrževanje – gramoz 32.559 evrov, tekoče vzdrževanje po neurju 12.852 evrov in tekoče vzdrževanje cest v krajevnih skupnostih 67.574 evrov (tabela 6).

Program rednega letnega vzdrževanja cest je pripravil izvajalec vzdrževanja in je sestavni del sklenjene pogodbe. V programu so navedeni le standardizirani opisi del brez količin in vrednosti. Cena za mersko enoto posameznih del je navedena v ponudbenem predračunu, ki je sestavni del pogodbe, ocenjena skupna vrednost pogodbenih del pa v 4. členu pogodbe.

Izvedbena programa zimske službe za sezoni 2006/2007 in 2007/2008 je izdelal izvajalec zimskega vzdrževanja cest, občina pa je oba potrdila. Krajevne skupnosti izbirajo izvajalce zimskega vzdrževanja javnih poti na svojih območjih. Občina nima podatkov, ali imajo izvedbene programe zimskega vzdrževanja.

Občina je navedla, da ni pripravila izvedbenega programa vzdrževanja občinskih cest, ker v proračunu ni bilo zagotovljenih "veliko sredstev za redno vzdrževanje". Izvajala je le nujna vzdrževalna dela (pregledi cest, košnja trave, krpanje udarnih jam, ki jih je opazil preglednik cest) in zimsko vzdrževanje.

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

Planski akti občine ne dajejo ustrezne podlage za redno vzdrževanje cest. Občina nima sprejetega dolgoročnega načrta vzdrževanja občinskih cest za obdobje štirih let. Sprejeti letni načrt vzdrževanja občinskih cest ni popoln, ker ne določa, katere ceste naj bi občina vzdrževala, 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 celovitega izvedbenega programa letnega vzdrževanja cest. V izvedbenem programu rednega letnega vzdrževanja cest, ki ga je pripravil izvajalec vzdrževanja, 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 zagotovila priprave izvedbenih programov vzdrževanja cest v krajevnih skupnostih.

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

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila neskladje med letnim načrtom vzdrževanja občinskih cest in proračunom. Letni načrt vsebuje le proračunsko postavko 13001– Tekoče vzdrževanje občinskih cest, ki je bila načrtovana v znesku 50.075 evrov in z drugim rebalansom povečana na 59.600 evrov.

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

Ocenjujemo, da zadolžitve občinske uprave glede izvajanja strokovnotehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog niso jasno opredeljene. Odlok o občinskih cestah jih sicer pripisuje občinskemu upravnemu organu, vendar iz občinskih aktov, ki določajo organizacijo občinske uprave in sistemizirajo delovna mesta, ni razvidno, kateremu organu so te naloge dejansko dodeljene. Posebej je opredeljeno v aktih občine samo še izvajanje nadzora nad stanjem občinskih cest, za katero iz občinskih aktov, ki določajo organizacijo občinske uprave in sistemizirajo delovna mesta, prav tako ni razvidno, kdo naj bi ga izvajal. Medtem ko ZLS občinam nalaga nadzor nad pravnimi posli krajevne skupnosti, pa občina tudi zadolžitve za izvajanje tega nadzora ni opredelila. Občina tudi nima opisanega poslovnega procesa za izvajanje gospodarskih javnih služb.

Vsebina pogodb, sklenjenih z izvajalcem vzdrževanja cest, ni povsem ustrezna. V pogodbi, sklenjeni v letu 2005, ni bilo opredeljeno obdobje, na katerega se je nanašal pogodbeni znesek. V različnih delih pogodbe so navedeni različni podatki glede dolžine cest, ki so predmet vzdrževanja po pogodbi. Pogodbeni zneski so bili ocenjeni prenizko. Časovno obdobje pogodbe ni določeno, saj pogodba velja do preklica. Pogodbe za redno vzdrževanje cest ne opredeljujejo odgovornosti izvajalca za škodo, ki bi jo povzročil tretjim osebam.

Ugotavljamo tudi, da sistem nadzora v pogodbe, sklenjene z izvajalci rednega vzdrževanja cest, ni vgrajen. Prav tako ni nadzor nad pogodbami predpisan z nobenim drugim aktom občine. Izvajanje nadzora, kot ga je opisala občina, je ustrezno v delu, ki se nanaša na nadzor nad obračunanimi cenami in količinami, ni pa ustrezno, da občina ne spremlja skupnih obračunanih vrednosti po posameznih pogodbah. Izvajanja nadzora tudi ni bilo mogoče preveriti v celoti, saj občina listine o opravljenih delih po opravljenem nadzoru vrne izvajalcu rednega vzdrževanja cest.

Ocenjujemo, da je občina le delno vzpostavila sistem nadzora nad stanjem cest s tem, ko ga je opredelila v odloku o ustanovitvi režijskega obrata in v odloku o občinskih cestah (občinski inšpektor za ceste). Sistema ugotavljanja potrebnosti del občina ni vzpostavila. Glede izvajanja predvidenega nadzora nad stanjem cest ocenjujemo, da ga je občina izvajala le delno, in sicer posredno tako, da ga je v skladu s terminskim mesečnim načrtom iz leta 2005 izvajal eden izmed izvajalcev vzdrževanja. Ni razvidno, da bi občina spremljala izsledke nadzorov in jih upoštevala pri načrtovanju in izvajanju vzdrževanja cest. Poleg tega občina nima občinskega inšpektorja 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 njihovega nesprejetja ali pomanjkljive vsebine ni bilo mogoče preveriti. Ugotovili smo, da je občina večinoma vrednostno izvršila redno vzdrževanje cest v okviru sprejetega in veljavnega proračuna. Izjema je vzdrževanje, ki so ga organizirale krajevne skupnosti, kjer so vrednosti odstopale od sprejetega in veljavnega proračuna, vendar je občina odstopanja ustrezno obrazložila. Ker si 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 zaključnem računu proračuna in poročanje v letnem poročilu za področje rednega vzdrževanja cest je vsebovalo le splošne navedbe glede proračunske postavke.

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;
- kdo izvaja nadzor nad krajevnimi skupnostmi;
- 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 izvajanje rednega vzdrževanja cest, in sicer bodisi samostojno bodisi kot del skupnega poslovnega procesa za izvajanje 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 pristojni občinski upravni organ za ceste, to je občinski urad.

Odlok o ustanovitvi režijskega obrata določa ustanovitev režijskega obrata kot samostojne notranje organizacijske enote občinske uprave, ki ga vodi uslužbenec občinske uprave, zaposlen na področju okolja in prostora. Odlok v 5. členu določa, da režijski obrat izvaja manjša vzdrževalna dela in nadzor nad stanjem kategoriziranih občinskih cest.

Naloge občinske uprave opravlja občinski urad, ki je enovit organ. Občina ima sistemiziranih in zasedenih pet delovnih mest. Strokovnotehnične, razvojne, organizacijske in upravne naloge za graditev, vzdrževanje

in varstvo občinskih cest v občini opravlja svetovalec za okolje in prostor ob pomoči višjega svetovalca za pravne zadeve in direktorja občinske uprave. Svetovalec za okolje in prostor vodi tudi režijski obrat, kjer so za fizična dela zaposleni delavci, ki so vključeni v program javnih del.

Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi v Občini Kozje⁵⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o sistemizaciji) določa naloge delavcev občinske uprave. Za delovno mesto svetovalec za okolje in prostor so določene različne naloge, med drugim tudi skrb za urejanje lokalnih cest, javnih poti, organiziranje zimske službe. Podrobnejšega opisa nalog pravilnik ne vsebuje. Prav tako občina nima izdelanega opisa poslovnega procesa za izvajanje gospodarskih javnih služb.

Statut občine v 59. členu določa, da krajevne skupnosti praviloma samostojno skrbijo za pluzenje in odvoz snega s cest in za vzdrževanje krajevnih cest. Glede na to, da navedeni prenos pomeni prenos odgovornosti za izvajanje gospodarske javne službe, mora občina zagotoviti, da ožji del občine izvaja gospodarsko javno službo in da jo je sploh sposoben izvajati. Ožji del občine je v delu, ki se nanaša na preneseno gospodarsko javno službo, nosilec naloge, ki jo prenese občina, in mora zadostiti zahtevam predpisov, ki določajo pogoje izvajanja gospodarske javne službe. Pri izbiri načina izvajanja gospodarske javne službe mora upoštevati določila ZLS in ZGJS. Za nadzor nad krajevnimi skupnostmi je pomemben 19.c člen ZLS, ki določa, da so pravni posli, ki jih sklene ožji del občine brez predhodnega soglasja župana, nični. Vendar pa lahko predpis občine, ki je potreben za izvršitev občinskega proračuna, določi, kateri pravni posli in v kateri višini so posli, ki jih sklene ožji del občine, veljavni brez predhodnega soglasja župana. Občina mora zagotoviti, da se nadzor, predviden s predpisi, tudi izvaja.

Ocenjujemo, da zadolžitve občinske uprave glede izvajanja strokovnotehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog niso jasno opredeljene. Zadolžitve za strokovnotehnične, organizacijske in razvojne naloge odlok o občinskih cestah sicer pripisuje občinskemu upravnemu organu, vendar iz občinskih aktov, ki določajo organizacijo občinske uprave in sistemizirajo delovna mesta, ni razvidno, kateremu organu so te naloge dejansko dodeljene.

V aktih občine je opredeljeno izvajanje nadzora nad stanjem občinskih cest, vendar pa iz občinskih aktov, ki določajo organizacijo občinske uprave in sistemizirajo delovna mesta, ni razvidno, kdo naj bi ta nadzor izvajal.

Medtem ko ZLS občinam nalaga nadzor nad pravnimi posli krajevne skupnosti, pa občina zadolžitve za izvajanje tega nadzora ni opredelila.

Občina tudi 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 GJS v 3. členu določa, da je vzdrževanje občinskih cest obvezna gospodarska javna služba. Odlok o občinskih cestah v 25. členu določa, da se redno vzdrževanje občinskih cest zagotavlja z oddajo koncesije. Občina je za redno vzdrževanje cest izbrala več izvajalcev in ni podelila koncesije.

⁵⁰ Št. 10202-0003/2005 z dne 25. 3. 2005 in št. 100-0021/2008 z dne 15. 8. 2008.

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

- s postopkom za oddajo javnega naročila male vrednosti je v letu 2005 izbrala izvajalca VOC Celje in z njim sklenila pogodbo o vzdrževanju lokalnih cest z ocenjeno vrednostjo 12.500 tisoč tolarjev (52.162 evrov) in aneks k pogodbi; pogodba in aneks vključujeta letno in zimsko redno vzdrževanje lokalnih cest na območju občine za obdobje od 15. 3. 2005 do 15. 11. 2007 oziroma do preklica;
- na podlagi izvedenega javnega razpisa za izbor izvajalca zimske službe na območju občine za sezono 2006/2007⁵¹ je izbrala izvajalca VOC Celje in z njim podpisala pogodbo v letu 2006 v znesku 25.857 tisoč tolarjev (107.899 evrov);
- za sezono 2007/2008 je izbrala izvajalca VOC Celje po postopku zbiranja ponudb in z njim v letu 2007 sklenila pogodbo za izvajanje zimske službe v znesku 10.399 tisoč tolarjev (43.395 evrov);⁵²
- v letu 2006 je, ne da bi izvedla postopek zbiranja ponudb, podpisala pogodbe o zimskem vzdrževanju cest še s štirimi izvajalci (fizične osebe) za sezono 2006/2007 in v letu 2007 za sezono 2007/2008;
- manjša vzdrževalna dela je izvajal režijski obrat z delavci, vključenimi v program javnih del, vodil pa jih je svetovalec za okolje in prostor.

Vzdrževanje cest je občina razdelila na več delov (letno in zimsko vzdrževanje za obdobje od 15. 3. 2005 do 15. 11. 2007, zimsko služba za sezono 2006/2007, zimsko služba za sezono 2007/2008, zimsko vzdrževanje cest) in ga oddala več izvajalcem po postopkih za oddajo javnih naročil ali z neposrednim sklepanjem pogodb. Pri tem v naslednjih primerih ni upoštevala določil predpisov o javnih naročilih:

- Občina je v letu 2005 sklenila z izvajalcem VOC Celje pogodbo o vzdrževanju lokalnih cest z ocenjeno vrednostjo 12.500 tisoč tolarjev, ne da bi izvedla javni razpis. Zakon o javnih naročilih⁵³ (v nadaljevanju: ZJN-1) v 124. členu določa, da je oddaja naročila male vrednosti način oddaje javnega naročila, katerega ocenjena vrednost je nižja od vrednosti, določene v zakonu o izvrševanju proračuna Republike Slovenije. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005⁵⁴ (v nadaljevanju: ZIPRS0405) v 20. členu določa za oddajo naročila za storitve 10.000 tisoč tolarjev kot najvišjo vrednost, do katere se javno naročilo lahko odda po pravilih za oddajo naročil male vrednosti. Občina tega določila ni upoštevala.
- V letu 2006 je podpisala pogodbe o zimskem vzdrževanju cest s štirimi izvajalci (fizične osebe), ne da bi izvedla postopek zbiranja ponudb. Pravilnik o oddaji javnih naročil male vrednosti⁵⁵ v 19. členu določa, da občina sklene okvirno letno pogodbo na podlagi izvedenega postopka zbiranja ponudb za naročila male vrednosti za storitve, ki jih ni mogoče po obsegu in časovno v naprej določiti. Občina tega določila ni upoštevala, saj ni izvedla postopka zbiranja ponudb.

Občina je navedla, da koncesije ni podelila iz naslednjih razlogov:

- občina meni, da vzdrževanja vseh občinskih cest ne more prevzeti samo en izvajalec (koncesionar), ker je to preveliko breme zaradi potrebne velike količine mehanizacije v kratkem času;
- večji izvajalci prioriteto vzdržujejo državne ceste, lokalne pa so vzdrževane z zamudo;

⁵¹ Uradni list RS, št. 114-115/06.

⁵² Postopek izbire izvajalca je bil v skladu z drugim odstavkom 24. člena ZJN-2.

⁵³ Uradni list RS, št. 36/04, ZJN-1-UPB1.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 96/05-UPB1.

⁵⁵ Št. 03101-0006/2004-1 z dne 17. 11. 2004.

- dva izvajalca, ki se na območju občine ukvarjata z vzdrževanjem cest, nista sposobna tekoče vzdrževati vseh občinskih cest in imata visoko ceno storitev;
- najugodnejši način izbire izvajalca je opredeljen v zakonu o javnih naročilih;
- za hitro in kvalitetno zimsko vzdrževanje cest je treba izbrati več vzdrževalcev; znanje, ustrezno mehanizacijo in nižjo ceno za zimsko vzdrževanje cest imajo fizične osebe, ki jim opravljanje storitev zimskega vzdrževanja praviloma pomeni dopolnilno dejavnost na kmetiji;
- cene so za istovrstne storitve, ki jih opravljajo fizične osebe, v primerjavi s storitvami gospodarskih družb, nižje.

Način izvajanja rednega vzdrževanja cest, kot ga izvaja občina, lahko štejemo za način zagotavljanja neposredno v okviru občinske uprave z oddajo pretežnega dela vzdrževanja zunanjim izvajalcem.

Za redno vzdrževanje cest občina ni izbrala oblike, ki jo je določila z občinskim odlokom, saj ni podelila koncesije. Poleg tega tudi javnih naročil ni oddala po postopkih, določenih z ZJN-1.

2.3.1.3 Ali je vsebina pogodb z izvajalci ustrezna

Kot merilo za oceno, ali je vsebina pogodb z izvajalci ustrezna, smo upoštevali, da 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, ki nastane udeležencem v cestnem prometu kot posledica ravnanja ali opustitve ravnanja izvajalca, ter za škodo, ki jo je izvajalec povzročil tretjim osebam, in obveza za sklenitev zavarovanj za opisane škodne dogodke.

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 vzdrževanju lokalnih cest, ki jo je občina sklenila z VOC Celje 25. 3. 2005, v 1. členu določa, da izvajalec prevzema dela letnega in zimskega rednega vzdrževanja lokalnih cest na območju občine v dolžini 28 kilometrov cest za obdobje od 15. 3. 2005 do 15. 3. 2007. Z aneksom je bilo 15. 3. 2007 obdobje podaljšano do 15. 11. 2007 oziroma do preklica. Ceste in javne poti, katerih vzdrževanje je predmet pogodbe, so navedene v prilogi 1 k pogodbi v skupni dolžini 77 kilometrov, kar je skoraj trikrat več, kot je dolžina cest, navedena v 1. členu pogodbe. Cena za mersko enoto posameznih del je navedena v ponudbenem predračunu, ki je sestavni del pogodbe, ocenjena skupna vrednost pogodbenih del pa v 4. členu pogodbe.

V 4. členu pogodbe je navedena ocenjena vrednost pogodbenih del 12.500 tisoč tolarjev (52.162 evrov). V pogodbi ni opredeljeno, ali se znesek nanaša na obdobje enega leta ali na obdobje veljavnosti pogodbe.

Za sezono 2006/2007 je občina sklenila z izbranim izvajalcem VOC Celje pogodbo za izvajanje zimske službe v znesku 25.857 tisoč tolarjev (107.899 evrov z DDV) za 56 kilometrov cest, za sezono 2007/2008 pa pogodbo za izvajanje zimske službe v znesku 43.395 evrov za 56 kilometrov cest.

Pregled sklenjenih pogodb z VOC Celje je prikazan v tabeli 8.

Tabela 8: Sklenjene pogodbe za vzdrževanje cest z VOC Celje

Zap. št.	Predmet pogodbe	Obdobje	Dolžina cest v kilometrih	Znesek v evrih
1	Letno in zimsko vzdrževanje lokalnih cest	Od 15. 3. 2005 do 15. 3. 2007 oziroma do prekinitve pogodbe	77	62.594
2	Izvajanje zimske službe	Sezona 2006/2007	56	107.899
3	Izvajanje zimske službe	Sezona 2007/2008	56	43.395

Vir: pogodbe.

Občina nima podatkov o realizaciji po posameznih sklenjenih pogodbah. Skupni realizirani odhodki za leto 2007 za zimsko vzdrževanje, ki ga je izvajal VOC Celje, so znašali 29.010 evrov in za letno vzdrževanje 15.651 evrov.

Pogodba o vzdrževanju lokalnih cest v 2. členu določa, da mora izvajalec opravljati dela rednega vzdrževanja cest po programu, sestavljenem na podlagi normativov in standardov za redno vzdrževanje cest. Občina nima normativov in standardov za redno vzdrževanje cest (povezava s točko 2.1.2).

Aneks k pogodbi o vzdrževanju lokalnih cest določa obdobje rednega vzdrževanja cest do preklica.

V pogodbah ni opredeljena odgovornost izvajalca za škodo, ki nastane udeležencem v cestnem prometu kot posledica ravnanja ali opustitve ravnanja izvajalca, ter za škodo, ki bi jo izvajalec povzročil tretjim osebam. Izvajalec bi moral skleniti ustrezna zavarovanja, ki krijejo te škodne dogodke.

Ocenjujemo, da vsebina pogodb, sklenjenih z najpomembnejšim izvajalcem rednega vzdrževanja cest, ni povsem ustrezna. V pogodbi, sklenjeni v letu 2005, ni bilo opredeljeno obdobje, na katerega se je nanašal pogodbeni znesek. V različnih delih pogodbe so navedeni različni podatki glede dolžine cest, ki so predmet vzdrževanja po pogodbi. Pogodbeni zneski so bili ocenjeni prenizko. Časovno obdobje pogodbe ni določeno, saj pogodba velja do preklica. Pogodbe za redno vzdrževanje cest ne opredeljujejo odgovornosti 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 pogodbeni 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 je treba 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 ne spremlja vrednostnega izvrševanja posameznih pogodb (povezava s točko 2.3.1.3), ampak finančne podatke spremlja po proračunskih postavkah ali po posameznih izvajalcih.

Občina je navedla, da je izvajala nadzor izvajanja pogodb na naslednji način:

- preden izvajalec izda mesečno situacijo, predloži občini dnevnik opravljenih del; dnevnik pregledata in podpišeta svetovalec za okolje in prostor in župan; občina dnevnik po podpisu vrne izvajalcu;
- prejeta situacijo preveri svetovalec za okolje in prostor, ki primerja cene in postavke na situaciji s ponudbenim predračunom, ki je sestavni del pogodbe, in opravi matematično kontrolo;
- župan na terenu opravi nadzor kakovosti opravljenih del.

Sledi nadzora so vidne na situacijah, ki jih pred izplačilom podpišeta župan in svetovalec za okolje in prostor. Javna uslužbenka v računovodstvu opravi kontrolo, ko doda podatke za knjiženje.

Ugotavljamo, da sistem nadzora pogodb z izvajalci rednega vzdrževanja cest v pogodbe, sklenjene z izvajalci, ni vgrajen. Prav tako nadzor nad pogodbami ni predpisan z nobenim drugim aktom občine. Izvajanje nadzora, kot ga je opisala občina, je ustrezno v delu, ki se nanaša na nadzor nad obračunanimi cenami in količinami, ni pa ustrezno, da občina ne spremlja skupnih obračunanih vrednosti po posameznih pogodbah. Izvajanja nadzora tudi ni bilo mogoče preveriti v celoti, saj občina dnevnike o opravljenih delih po opravljenem nadzoru vrne izvajalcu rednega vzdrževanja.

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 obsega;
- ali je občina pripravila načrt nadzora nad lokalnimi cestami in
- 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 naslednje:

- 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;
- ustavitev 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 54. do 56. členu določa, da uresničevanje določb odloka in drugih predpisov o javnih cestah nadzira občinski inšpektor za ceste. Občina nima inšpektorja za ceste. Občina je navedla, da je v letu 2008 prejela od Občine Bistrica ob Sotli pobudo za ustanovitev skupnega medobčinskega inšpektorata za ceste. Pobude občinski svet še ni obravnaval.

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.

Izvajalec rednega vzdrževanja VOC Celje od 1. 6. 2007 prikazuje opravljena dela rednega vzdrževanja na "spletni aplikaciji e-cesta", ki je dostopna tudi občini. Dela izvaja po terminskem mesečnem načrtu, v katerem je po dnevih navedeno, kateri dan v mesecu bo pregledoval posamezne ceste. Načrta od leta 2005 ni spreminjal.

Občina nima načrta nadzora nad cestami, ki jih vzdržujejo drugi izvajalci, in od VOC Celje ni zahtevala prilagoditve terminskega mesečnega načrta iz leta 2005 dejanskim razmeram na cestah. Občina je navedla, da nadzora stanja cest, ki jih ne vzdržuje VOC Celje, ne izvajajo izbrani izvajalci, ampak javni delavci, ki v okviru režijskega obrata vzdržujejo varovalni pas ob občinskih cestah. Ugotovitev nadzora, ki naj bi ga izvajali delavci občinske uprave in izvajalec rednega vzdrževanja cest VOC Celje, občina nima dokumentiranih.

Ocenjujemo, da je občina le delno vzpostavila sistem nadzora nad stanjem cest s tem, ko ga je opredelila v odloku o ustanovitvi režijskega obrata in v odloku o občinskih cestah (občinski inšpektor za ceste). Sistema ugotavljanja potrebnosti del občina ni vzpostavila.

Glede izvajanja predvidenega nadzora nad stanjem cest ocenjujemo, da ga je občina izvajala le delno, in sicer posredno tako, da ga je v skladu s terminskim mesečnim načrtom iz leta 2005 izvajal eden izmed izvajalcev vzdrževanja. Ni razvidno, da bi občina spremljala izsledke nadzorov in jih upoštevala pri načrtovanju in izvajanju vzdrževanja cest. Poleg tega občina nima občinskega inšpektorja 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 29. členu določa omejitve uporabe občinske ceste, ki temeljijo na 46. členu ZJC. Pristojni občinski organ za ceste 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 in
- 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).

V odloku o občinskih cestah ali v drugem občinskem aktu ni navedeno, kateri občinski organ je pristojen za ceste.

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 policijo, občinskega inšpektorja za ceste in javnost s sredstvi javnega obveščanja. Obveščen mora biti tudi pristojni občinski upravni organ za ceste.

Odlok o nalogah krajevnih skupnosti v 15. členu določa, da je pri naravnih in prometnih nesrečah ter drugih izrednih dogodkih, zaradi katerih je oviran ali ogrožen promet, krajevna skupnost dolžna nemudoma odpraviti vzroke ovir. Če to ni mogoče, je dolžna izvesti ukrepe za zavarovanje poti.

Občina ima načrt zaščite, reševanja in pomoči iz leta 2003, ki opredeljuje aktiviranje sil pri naravnih, prometnih in drugih nesrečah. V načrtu so določene odgovorne osebe za posamezne primere.

Občina je navedla, da pri naravnih nesrečah v občini izvajalec rednega vzdrževanja občinskih cest cesto ustrezno zavaruje s prometno signalizacijo in o tem obvesti občino. Pri naravnih nesrečah večjih razsežnosti župan aktivira gasilce in civilno zaščito. Občina o naravnih nesrečah obvesti tudi Regijski center za obveščanje pri Upravi Republike Slovenije za zaščito in reševanje. Zapore ceste oziroma ustrezno zavarovanje odredi tudi vodja intervencije.

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 vzdrževanju lokalnih cest, sklenjeni z VOC Celje, in tudi ne v katerem od občinskih aktov.

Občina je navedla, da krajevne skupnosti obvestijo občino oziroma izvajalca rednega vzdrževanja, ko nastanejo poškodbe in ovire na cestah, ki so v pristojnosti krajevnih skupnosti. Odprava vzrokov praviloma vedno poteka v sodelovanju z občino.

Pravilnik o zimskem vzdrževanju občinskih cest v 10. členu določa, da mora biti sneg odstranjen do šeste ure zjutraj oziroma najkasneje 24 ur po prenehanju sneženja oziroma takoj, ko je to mogoče.

VOC Celje vpisuje podatke o izvedenem pluženju in posipavanju v spletno aplikacijo e-cesta, drugi izvajalci pa priložijo dokumentacijo, na kateri je datum opravljene storitve. Občina je navedla, da nima evidence o časovni učinkovitosti pluženja in posipavanja poledenelih cest. Iz evidenc izvajalcev je razvidno, kdaj je bila storitev opravljena, ni pa podatkov, kdaj je nastala potreba po pluženju oziroma posipavanju, zato časovne učinkovitosti ni mogoče oceniti.

Odlok o občinskih cestah v 12. členu določa, da se v letnem načrtu 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 v letnem načrtu vzdrževanja občinskih cest ni načrtovala sredstev za odpravljanje posledic morebitnih izrednih dogodkov, ki bi se lahko zgodili v letu 2007.

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. Določila občinskih aktov glede odzivanja na nepričakovane dogodke, o katerih bi bilo treba obvestiti občinskega inšpektorja za ceste, so neizvedljiva, ker občina nima inšpektorja za ceste. Občina v letnem načrtu vzdrževanja občinskih cest ni načrtovala sredstev za odpravljanje posledic morebitnih izrednih dogodkov, ki bi se lahko zgodili v letu 2007.

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

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

Glede na to, da občina ni sprejela dolgoročnega načrta vzdrževanja občinskih cest, letni načrt ter izvedbeni načrt vzdrževanja pa sta pomanjkljiva, ni bilo mogoče 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 173.409 evrov, v letnem načrtu vzdrževanja cest v znesku 50.075 evrov, za obdobje štirih let pa nima načrta vzdrževanja cest.

V sprejetem in 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

163.330 evrov, kar je 94 odstotkov odhodkov, načrtovanih v veljavnem proračunu, in 5 odstotkov odhodkov, izkazanih v bilanci prihodkov in odhodkov za leto 2007. Celotni realizirani odhodki za ceste (tekoče vzdrževanje in investicijski odhodki) so izkazani v znesku 543.602 evrov, kar je 18 odstotkov odhodkov, izkazanih v bilanci prihodkov in odhodkov za leto 2007, in 96 odstotkov dela zneska primerne porabe za vzdrževanje cest, ki se po enačbi iz 13. člena ZFO-1 nanaša na razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v občini in dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v državi.

Realizirani odhodki za vzdrževanje cest so bili nekoliko manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu, večja odstopanja so bila le pri vzdrževanju cest, ki so ga organizirale krajevne skupnosti (tabela 6).

Občina je utemeljila odstopanja med načrtovanimi in realiziranimi odhodki za vzdrževanje občinskih cest v krajevnih skupnostih. Štiri krajevne skupnosti so za vzdrževanje presegle načrtovani znesek zaradi nepredvidenih popravil cest po večjih padavinah in večjih odhodkih za zimsko vzdrževanje zaradi pogostejših poledic. Dve krajevni skupnosti sta imeli bistveno manjše odhodke od načrtovanih, ker niso bile izvedene načrtovane sanacije cest (krajevna skupnost ni pridobila potrebnih soglasij, zaradi slabega vremena dela niso bila v celoti izvedena).

Občina je v obrazložitvi podatkov med izvajanjem revizije prikazala razdelitev realiziranih odhodkov na letno in zimsko vzdrževanje za leto 2007.

Tabela 9: Realizirani odhodki za leto 2007 za letno in zimsko vzdrževanje cest

v evrih

Zap. št.	Odhodki	Realizacija		
		Letno vzdrževanje	Zimsko vzdrževanje	Skupaj
	(1)	(2)	(3)	(4) = (2) + (3)
1	Tekoče vzdrževanje – občina	26.038	34.386	60.424
2	Poraba gramozov za tekoče vzdrževanje	16.779	600	17.379
3	Tekoče vzdrževanje – krajevne skupnosti:			
	Kozje	12.829	4.740	17.569
	Lesično	11.727	1.289	13.016
	Podsreda	11.856	4.539	16.395
	Buče	253	/	253
	Zagorje	645	145	790
	Osrednek	6.553	3.098	9.651
4	Krajevne skupnosti – skupaj	43.863	13.811	57.674
5	Skupaj tekoče vzdrževanje (1 + 2 + 4)	86.680	48.797	135.477⁵⁶

Vir: obrazložitev podatkov občine z dne 4. 4. 2008.

Realizirani odhodki za tekoče vzdrževanje cest so znašali 135.477 evrov, od tega se nanaša na zimsko vzdrževanje 48.797 evrov oziroma 36 odstotkov.

Realizirani odhodki za upravljanje ter letno in zimsko vzdrževanje javnih poti in javnih površin v krajevnih skupnostih so znašali 57.674 evrov. Sredstva so bila prenesena na transakcijske račune krajevnih skupnosti.

Izvajanja rednega vzdrževanja cest v skladu s sprejetimi načrti ni bilo mogoče oceniti, ker načrti niso bili sprejeti ali pa so bili pomanjkljivi. Ugotovili smo, da je občina večinoma vrednostno izvedla redno vzdrževanje v okviru zneskov iz sprejetega in veljavnega proračuna. Izjema je vzdrževanje, ki so ga organizirale krajevne skupnosti, kjer so vrednosti odstopale od sprejetega in veljavnega proračuna, vendar je občina odstopanja ustrezno utemeljila.

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.

⁵⁶ Znesek ni primerljiv z zneskom iz tabele 6, ker ne vključuje odhodkov za gramoz za novogradnje in odhodkov za obnove po neurju.

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 proračuna⁵⁷ (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) neposrednega uporabnika vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih. Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih je tudi sestavni del obrazložitve zaključnega računa proračuna.

Občina je v poslovnem poročilu za leto 2007 navedla:

- cilji občine so določeni v odloku o proračunu in v razvojnem načrtu, ki je priloga odloka o proračunu;
- ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev je opredeljena pri obrazložitvi zaključnega računa;
- za izvajanje dejavnosti občine niso opredeljena merila za ocenjevanje gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja;
- v glavnem so bili doseženi vsi načrtovani cilji;
- občina je vplivala na razvoj vseh področij, tudi na področje cest.

V obrazložitvi posebnega dela zaključnega računa proračuna je občina le kratko opisala proračunske postavke, ki se nanašajo na vzdrževanje cest.

Navedbe o načrtovanju in doseganju ciljev v poslovnem poročilu so le splošne in niso 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 zaključnem računu proračuna in poročanje v letnem poročilu za področje rednega vzdrževanja cest vsebuje le splošne navedbe o proračunski postavki.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07.

3. MNENJE

Revidirali smo smotrnost poslovanja Občine Kozje v delu, ki se nanaša na redno vzdrževanje občinskih cest v letu 2007. Da bi izrekli mnenje o smotnosti poslovanja Občine Kozje, 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 Kozje 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 ne dajejo v celoti dobre podlage za vzpostavitev uspešnega sistema vzdrževanja cest. Občina v občinskih aktih ni opredelila, na kakšen način naj bi krajevne skupnosti izvajale gospodarsko javno službo vzdrževanja občinskih cest, in tudi ni zagotovila nadzora nad pravnimi posli, ki jih krajevne skupnosti sklepajo na področju vzdrževanja cest. Poleg tega občina tudi nima izdelanih standardov rednega vzdrževanja občinskih cest. Podatki v banki cestnih podatkov niso ažurirani, podatki o dolžini kategoriziranih občinskih cest v različnih bazah podatkov pa niso usklajeni. Obstaja tveganje, da za izračun primerne porabe vzdrževanja občinskih 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 75 odstotkov lokalnih cest in 60 odstotkov javnih poti.

Menimo, da *načrtovanje na področju rednega vzdrževanja občinskih cest ni bilo v celoti ustrezno*. Načrtovanje rednega vzdrževanja cest v proračunu občine ni bilo ustrezno, ker načrtovana sredstva za redno vzdrževanje iz proračuna niso bila točno razvidna in določljiva. Občina v proračunu tudi ni ločeno načrtovala letnega in zimskega vzdrževanja cest ter rednega vzdrževanja in obnov cest. Občina ni določila merljivih ciljev in ni oblikovala kazalnikov za spremljanje uresničevanja ciljev na področju rednega vzdrževanja cest. Občina tudi nima sprejetega dolgoročnega načrta vzdrževanja občinskih cest za obdobje štirih let, sprejeti letni načrt vzdrževanja občinskih cest pa ni popoln. Pri izdelavi izvedbenih programov vzdrževanja občinskih cest občina ni poskrbela za pripravo celovitega izvedbenega programa letnega vzdrževanja cest. Občina ni zagotovila priprave izvedbenih programov vzdrževanja cest v krajevnih skupnostih. V izvedbenem programu rednega letnega vzdrževanja cest, ki ga je pripravil izvajalec vzdrževanja, 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 prioritete rednega vzdrževanja cest.

Menimo, da *občina v več primerih ni bila uspešna pri izvajanju rednega vzdrževanja občinskih cest*. Zadolžitve občinske uprave glede izvajanja strokovnotehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog niso jasno opredeljene. Odlok o občinskih cestah jih sicer pripisuje občinskemu upravnemu organu, vendar iz občinskih aktov, ki določajo organizacijo občinske uprave in sistemizirajo delovna mesta, ni razvidno,

kateremu organu so te naloge dejansko dodeljene. V občinskih aktih je opredeljena obveznost izvajanja nadzora nad stanjem občinskih cest, vendar ni razvidno, kdo naj bi ta nadzor izvajal. Zakon o lokalni samoupravi občinam nalaga nadzor nad pravnimi posli krajevne skupnosti, vendar pa občina tudi zadolžitve za izvajanje tega nadzora ni opredelila. Občina tudi nima izdelanega opisa poslovnega procesa za izvajanje gospodarskih javnih služb.

Vsebina pogodb, sklenjenih z najpomembnejšim izvajalcem vzdrževanja cest, ni povsem ustrezna: v eni pogodbi ni opredeljeno obdobje, na katerega se je nanašal pogodbeni znesek, v različnih delih pogodbe so navedeni različni podatki glede dolžine cest, ni opredeljena odgovornost izvajalcev za škodo. V pogodbe, ki so sklenjene z izvajalci rednega vzdrževanja, tudi ni vgrajen sistem nadzora, nadzor pa tudi ni predpisan z nobenim drugim aktom občine. Izvajanje nadzora, kot ga je opisala občina, je ustrezno v delu, ki se nanaša na nadzor nad obračunanimi cenami in količinami, ni pa ustrezno, da občina ne spremlja skupnih obračunanih vrednosti po posameznih pogodbah.

Občina je le delno vzpostavila sistem nadzora nad stanjem cest s tem, ko ga je opredelila v Odloku o ustanovitvi režijskega obrata v Občini Kozje in v Odloku o občinskih cestah v Občini Kozje (občinski inšpektor za ceste). Sistema ugotavljanja potrebnosti del občina ni vzpostavila. Občina je le delno izvajala predvideni nadzor nad stanjem cest, in sicer posredno tako, da ga je v skladu s terminskim mesečnim načrtom iz leta 2005 izvajal eden izmed izvajalcev vzdrževanja. Ni razvidno, da bi občina spremljala izsledke nadzorov in jih upoštevala pri načrtovanju in izvajanju vzdrževanja cest. Poleg tega občina nima občinskega inšpektorja za ceste, čeprav ga predpisi občine predvidevajo. Le delno je občina vzpostavila tudi 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.

Izvajanja rednega vzdrževanja cest v skladu s sprejetimi načrti ni bilo mogoče preveriti, ker načrti niso bili sprejeti ali pa so bili pomanjkljivi. Občina je večinoma vrednostno izvedla redno vzdrževanje cest v okviru 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 splošne navedbe o proračunski postavki.

4. PRIPOROČILA

Občini Kozje priporočamo, naj:

- v občinskih aktih podrobneje uredi razmerja med občino in krajevnimi skupnostmi glede vzdrževanja cest; za področje rednega vzdrževanja cest naj opredeli, na kakšen način naj bi krajevne skupnosti izvajale gospodarsko javno službo vzdrževanja občinskih cest in nadzor občine nad izvajanjem vzdrževanja cest v krajevnih skupnostih; z odlokom o proračunu naj zagotovi nadzor nad pravnimi posli, ki jih sklepajo krajevne skupnosti na področju vzdrževanja cest;
- 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 in 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 v proračunu ustrezno opredeli proračunsko postavko tako, da zajema zgolj izdatke za gospodarsko javno službo rednega vzdrževanja cest; za podprogram upravljanje in tekoče vzdrževanje cest naj določi cilje ter oblikuje kazalnike;
- jasno opredeli zadolžitve za strokovnotehnične, organizacijske in razvojne naloge na področju rednega vzdrževanja cest in izdela opis poslovnega procesa za izvajanje gospodarske javne službe;
- pri sklepanju novih pogodb natančno opredeli predmet pogodbe, časovno obdobje, na katerega se pogodba nanaša, odgovornost izvajalca del in v pogodbenih določilih omogoči nadzor nad izvajalcem;
- vzpostavi sistem nadzora nad stanjem cest in ugotavljanje potrebnosti posameznih del;
- izboljša kvaliteto poročanja občinskemu svetu o rednem vzdrževanju lokalnih cest in poti;
- preuči rešitve za izvajanje gospodarske javne rednega vzdrževanja cest in jih opredeli v občinskih aktih.

Pravni pouk

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

Številka: 1215-25/2008-17
Ljubljana, 19. oktobra 2009

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Priloge: 6

Poslano:

1. Občini Kozje, 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	Tekoče vzdrževanje skupaj		Letno vzdrževanje		Zimsko vzdrževanje	
			v kilometrih	evrov v evrih 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	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	Jezersko	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
Skupaj		1.841,047	2.794.394	1.518	1.682.661	60	1.111.341	40

* 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 občine⁵⁸

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
Skupaj		1.292,239	2.230.898	1.726	2.118.740	95	112.158	5

* 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.

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

⁵⁸ 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		v	
			v evrih	za kilometer	v evrih	odstotkih	v evrih	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
Skupaj		1.217,528	1.545.981	1.270	1.320.505	85	225.676	15

* 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	Tekoče vzdrževanje skupaj		Letno vzdrževanje		Zimsko vzdrževanje	
			evrov		v		v	
		v kilometrih	v evrih	za kilometer	v evrih	odstotkih	v evrih	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
Skupaj		2.897,447	26.900.553	9.284	21.290.411	79	5.591.850	21

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	Jezersko	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
Skupaj – hribovite občine		105.282	91.065.155	2.794.394	3	27
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
Skupaj – primorske občine		86.184	85.047.150	2.230.898	2	26

Zap. št.	Občina	Prebivalci število	Celotni odhodki v evrih	Odhodki za tekoče vzdrževanje		Znesek na prebivalca 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
Skupaj – ravninske občine		48.578	40.616.698	1.545.981	4	32
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
Skupaj – mestne občine		552.773	529.164.181	26.900.553	5	49

* 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	Realizirani odhodki za redno vzdrževanje cest	Realizirani odhodki za zimsko vzdrževanje cest	Znesek za ceste v znesku celotne primerne porabe po 11. členu ZFO-1	Delež realiziranih odhodkov za redno vzdrževanje v znesku primerne porabe za ceste	Delež realiziranih odhodkov za zimsko vzdrževanje v znesku primerne porabe za ceste
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) = (4) / (6) * 100	(8) = (5) / (6) * 100
Hribovite občine							
1	Hrastnik	132,110	140.714	52.289	506.452	28	10
2	Preddivor	70,725	114.490	50.051	271.117	42	18
3	Prevalje	90,242	233.912	79.856	345.930	67	23
	Skupaj		489.116	182.196	1.123.499	44	16
Primorske občine							
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
	Skupaj		1.083.571	27.585	1.678.354	65	2
Ravninske občine							
7	Beltinci	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
	Skupaj		638.869	101.498	1.841.294	35	6
Mestne občine							
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
	Skupaj		9.271.237	1.819.789	4.238.747	219	43

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

