



MESTNA OBČINA KOPER  
COMUNE CITTA DI CAPODISTRIA

## Nadzorni odbor - Comitato di controllo

Številka: 011-2/2019

Datum: 20. 7. 2022

Na podlagi 52. člena Statuta Mestne občine Koper (Uradne objave št. 40/00, 30/01, 29/03 in Uradni list RS št. 90/05, 67/06, 39/08 in 33/18), 29. člena Poslovnika o delu Nadzornega odbora Mestne občine Koper (Uradni list RS, št. 12/2017, 46/2019 in 110/2020) in sklepa Nadzornega odbora MOK o izvedbi nadzora z dne 18. 4. 2019, je Nadzorni odbor Mestne občine Koper na svoji 29. redni seji z dne 20. 7. 2022 sprejel

## KONČNO POROČILO O NADZORU

### 1. Predmet nadzora

Nadzorni odbor Mestne občine Koper (v nadaljevanju NO MOK) je na podlagi sklepa o uvedbi nadzora, št. 011-2/2019 z dne 18. 4. 2019, opravil pregled dokumentacije in izvedel ostale postopke nadzora, vezane na »**Pregled evidenc vodenja javne komunalne infrastrukture na Mestni občini Koper**«.

Osnutek poročila o nadzoru je NO MOK sprejel na 28. redni seji z dne 15. junija 2022.

Odzivno poročilo Mestne občine Koper na Osnutek poročila o opravljenem nadzoru »Pregled evidenc vodenja javne komunalne infrastrukture na Mestni občini Koper« je NO MOK prejel dne 5. 7. 2022.

### 2. Sestava komisije za izvedbo nadzora:

V skupini za nadzor so sodelovali: Tjaša Benčina in Jadran Bajec.

### 3. Namen in obseg nadzora

V okviru nadzora se je opravil pregled postopkov vodenja evidenc javne komunalne infrastrukture, načina vodenja evidenc in določitev skrbnikov evidenc. Nadzor se je izvajal v prostorih Mestne občine Koper.

### 4. Pravna podlaga in ostali viri, pridobljeni v postopku nadzora

- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 47/13 –ZDU-1G, 50/14, 90/14 –ZDU-1I, 14/15 – ZUUJFO, 76/15 in 11/18 – ZSPDSLS-1),
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18),



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

- Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 92/05 – ZJC-B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud-1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNepr, 110/13, 22/14 – odl. US, 19/15, 61/17 – GZ in 66/17 – odl. US),
- ZUreP-1 in ZUPUDPP, ZPNačrt,
- drugi zakonski in podzakonski akti vezani na to področje.

Pridobljena in pregledana dokumentacija do dne 01. 02. 2020:

- Občinski odloki, ki opredeljujejo vodenje in obseg evidenc javne komunalne infrastrukture,
- Primeri posameznih evidenc,
- Odgovori v pisni obliki na zastavljena vprašanja s strani Urada za Urada za gospodarske javne službe in promet.

Zahtevana dodatna pojasnila skupine za nadzor, ki so bila posredovana nadzorovanemu organu na zaključnem sestanku, cit.:

1. »*Koliko komunalne infrastrukture je evidentirane skladno z zakoni in predpisi (po pregledu javnih evidenc smo ugotovili, da nekateri vodi komunalne infrastrukture še niso vneseni v kataster, prav tako zemljišča, po katerih poteka komunalna infrastruktura, niso obremenjena s služnostjo)? Pri tem se postavlja vprašanje, kakšna služnost, ali lahko vpise služnosti predstavite? Prosimo vas, da to predstavite v procentu (lahko ocenite) od celote za vsako posamezno komunalno infrastrukturo.*
2. *Če infrastruktura (del infrastrukture) še ni vnesena v evidence (javne evidence), kdaj bo (plan, potrebna finančna sredstva - ne glede na to, kdo je zadolžen za vodenje evidenc oz. za izvedbo)?*
3. *Glede na to, da računovodska ne vodite (tako razumemo vaš odgovor) glede na stanje sredstev po posameznih odsekih, delih, zaključenih celotah, ampak za posamezno infrastrukturo skupaj (npr. vodovod), kako opravite slabitve za posamezne dele, zaključene celote posamezne infrastrukture?*
4. *Glede na vaš odgovor, da ne vodite oz. niste dolžni voditi evidence, kdo je upravičenec, oz. kdo je priključen na posamezen vod, oz. koliko je priključkov na posameznem vodu? Kako ocenjujete obremenjenost oz. izkoriščenost posameznega voda oz. infrastrukture in kje, v kateri evidenci, če ta obstaja, je to zavedeno?*
5. *Pripravite pojasnilo – predstavitev vodenja evidenc infrastrukture, kot so avtobusna postajališča, komunalni otoki, javne razsvetljave, vodi meteorne kanalizacije oz. meteornih kanalov, naravnih potokov - v kolikor je lastništvo in dolžnost vzdrževanja občinsko).«*

## 5. Ugotovitveni del

Na podlagi opravljenega nadzora je NO MOK ugotovil:

### 5.1. Stanje na dan 01. 02. 2020:

Evidence se vodijo za različne infrastrukturne objekte različno, prav tako so skrbiščki različni (javna podjetja, občinske službe).

Integralne evidence (vsi podatki o javni komunalni infrastrukturi na enem mestu) se ne vodijo, prav tako ni pregleda (popolnega pregleda) nad stanjem evidenc. Prav tako ni programa o popolnitvi morebitnih menjajočih ali nepopolnih evidenc.

Geografski informacijski sistem, ki ga ima občina (MOK) je dobro razvit, vendar je na tem področju (integracija vseh informacij o javni infrastrukturi) še v povojih.

Različne evidence niso med seboj usklajene. Posebej je pomanjkljiva (nepopolna in nepregledna) integralna evidenca z oz. za posamezen odsek komunalne infrastrukture in računovodskimi evidencami (računovodska vrednost na dan vrednotenja posamezne infrastrukture).

Ne vodijo se evidence, kdo je na komunalno infrastrukturo priključen in pod kakšnimi pogoji.

Upravljavci posamezne komunalne infrastrukture vodijo evidence, vendar brez jasnih obveznosti, ki bi jih bilo mogoče preverjati.

V splošnem so evidence komunalne infrastrukture in infrastrukture v lasti MOK vodijo skladno z zakoni in predpisi (manjše pomanjkljivosti so v odpravljanju), vendar je možnosti za izboljšave še veliko.

### **5.2. Problematika, ugotovljena pri izvajanju nadzora:**

V splošnem se za vsako komunalno infrastrukturo vodijo:

- katastri, ki definirajo, kje je in (v nekaterih primerih) kakšna je infrastruktura;
- vpisi v zemljiško knjigo (v obliki služnosti preko zemljišča, kjer poteka infrastruktura), lastništva ali druge v zemljiški knjigi vpisane pravice (npr. stavbna pravica);
- računovodska evidenca (vrednost infrastrukture ob pričetku uporabe se prepozna po nabavni vrednosti) s slabitvami;
- atributi na posameznem odseku infrastrukture ali infrastrukturi kot celoti.

NO MOK ugotavlja, da veliko infrastrukture, ki je evidentirana v katastru, hkrati ni evidentirana v zemljiški knjigi. Prav tako v zemljiški knjigi ni »plomb« ali drugih zaznamkov, vezanih na potek razpolaganja s stvarnim premoženjem v povezavi s komunalno infrastrukturo.

Upravljavci posamezne komunalne infrastrukture niso zavezani s pogodbenimi določili (oz. so določila pogodbe preveč splošna) k vodenju evidenc skladno s potrebami, zahtevami MOK in skladno z zakonodajo.

Evidence niso poenotene (npr. v občinskem GIS-u), prav tako ni določen »skrbnik« za vnos podatkov o komunalni infrastrukturi, ni občinskega predpisa oz. odloka, ki bi enotno (v enem odloku) predpisoval obliko, vsebino in odgovornosti pri vodenju in evidenc komunalne infrastrukture.

### **5.3. Ugotovitve**

NO MOK ugotavlja, da se evidence komunalne infrastrukture v lasti MOK vodijo skladno z zakoni, so pa te evidence na posameznih področjih pomanjkljive, niso integrirane in odločevalcem ne nudijo vseh potrebnih osnov za njihove odločitve.

NO MOK nadalje ugotavlja, da je za vso komunalno infrastrukturo nujno potreben vpis tako v javno evidenco - kataster, kot javno evidenco - zemljiško knjigo. NO MOK je seznanjen z dejstvom, da je to problematika, ki je pravno zelo zahtevna, »prihaja od daleč« in katere rešitev zahteva veliko človeških in finančnih virov. Na podlagi analiz in postopnosti je potrebno pripraviti programe aktivnosti (in virov), ki bi v srednjeročnem obdobju javne evidence uskladili z dejanskim stanjem.

*Iz zakonskih določil:*

#### **ZAKON O ZEMLJIŠKI KNJIGI (ZZK-1)**

##### **1. člen**

(1) *Zemljiška knjiga je javna knjiga, namenjena vpisu in javni objavi podatkov o pravicah na nepremičninah in pravnih dejstvih v zvezi z nepremičninami.*

(2) *Zemljiška knjiga je sestavljena iz glavne knjige in zbirke listin.*

(3) *Glavna knjiga je namenjena vpisu podatkov o pravicah na nepremičninah in pravnih dejstvih v zvezi z nepremičninami, za katere zakon določa, da se vpisujejo v zemljiško knjigo.*

(4) *Zbirko listin tvorijo listine, na podlagi katerih je bil opravljen vpis v glavno knjigo.*

# **PRAVILNIK katastrih gospodarske javne infrastrukture javnih služb varstva okolja**

## **1. člen**

*Ta pravilnik določa vsebino posameznih katastrov gospodarske javne infrastrukture javnih služb varstva okolja (v nadalnjem besedilu: javna infrastruktura), za katero mora lastnik javne infrastrukture državnega in lokalnega pomena posredovati podatke Geodetski upravi Republike Slovenije za vpis v zbirni katalog gospodarske javne infrastrukture (v nadalnjem besedilu: zbirni katalog).*

NO MOK ugotavlja, da je ne samo smiselno, ampak potrebno, da so evidence javne gospodarske in druge infrastrukture, vodijo tudi širše, skladno s potrebami MOK in njenih služb, ter da za to ni zakonske ovire.

NO MOK ugotavlja, da so evidence komunalne infrastrukture temelj pri odločanju in izvajanju politik MOK.

## **6. Sklepne ugotovitve**

### **6.1. Ugotovitev**

Na podlagi opravljenega nadzora je NO MOK ugotovil več nedorečenosti, pomanjkljivih postopkov in dokumentacije.

NO MOK ugotavlja, da je sistem evidenc javne gospodarske, komunalne in druge infrastrukture (npr. evidenca nepozidanih stavbnih zemljišč, evidenca NUSZ, ...) temelj za delovanje struktur MOK.

NO MOK ugotavlja, da bi integrirane in med seboj povezane ter usklajene evidence (javne evidence na ravni države in evidence lokalne skupnosti) lahko bistveno pripomogle k:

- Smotrnosti delovanja struktur MOK,
- Gospodarnosti delovanja struktur MOK,
- Učinkovitosti delovanja struktur MOK,
- Enakopravnega obravnavanja strank oz. preprečevanja zlorab, poneverb in prevar.

### **Obrazložitev**

MOK razpolaga z razvijano in diferencirano gospodarsko javno infrastrukturo. Prav tako razpolaga z lastništvom zemljišč, stavb in delov stavb. MOK je skladno z zakonom dolžna zagotavljati izvajanje obveznih in izbirnih gospodarskih služb. Zakoni in predpisi definirajo način in vsebino evidenc, ki so lahko javne, ali pa v podporo odločevalcem.

Pomembna vsebina evidenc je:

- Medsebojna usklajenost različnih evidenc

Ta usklajenost je potrebna tako na vsebinski ravni kot na ravni pravne zaščite. Nedopustno je, da v naravi potekajo javne poti in ceste (občinska javna infrastruktura) še vedno po zemljiščih, ki so po podatkih v zemljiški knjigi zasebni. Tudi ob razumevanju problematike (težavnost in dolgotrajnost postopkov) je nedopustno, da za uskladitev dejanskega stanja s stanjem v zemljiški knjigi ni programa, ki bi opredeljeval tako kadrovske kot finančne vire.

- Popolnost javnih evidenc

Nedopustno je, da je v lasti občine javna komunalna infrastruktura (vodovodna infrastruktura, kanalizacijski sistemi,...), katere potek ni vpisan v zemljiško knjigo, ne v obliki služnosti, stavbne

pravice ali lastništva. NO MOK poudarja, da je lastninska in druge stvarne pravice, v povezavi s komunalno javno infrastrukturo (lastništvo, služnosti, stavbne pravice,...), del javnih sredstev in morajo biti (njihova vrednost) tudi del računovodskih izkazov MOK (v bilanci stanja), za kar je nujo, da so te evidence urejene in usklajene skladno z zakonom in podzakonskimi akti.

- Skrbništvo javnih evidenc (vzpostavitev in vzdrževanje)

MOK skladno z odloki prepušča vodenje in vzdrževanje evidenc javnim podjetjem oz. upravljavcem. Pomembno je, da je povsem jasno, kdo je lastnik teh evidenc (MOK) ter kakšne so pravice in obveznosti upravljavcev v povezavi z vodenjem prenosom (v zbirko evidenc MOK), vzdrževanjem, nastajanjem in vsebino evidenc.

## 6.2. Ugotovitev

**V splošnem NO MOK ugotavlja skrbnost pri vodenju in upravljanju evidenc o javni gospodarski infrastrukturi ter o drugi infrastrukturi in sredstvih v lasti MOK.**

Kljub navedenemu NO MOK ugotavlja, da se področju evidenc ne posveča potreba pozornost, ob tem, da ni dokazil iz katerih bi NO MOK lahko sklepal, da je v strukturah MOK prepoznana pomembnost (posebej dolgoročna) evidenc za delovanje MOK in njenih služb.

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

- Načelo preglednosti

V konkretnem primeru ni zagotovljena medsebojna usklajenost različnih evidenc.

- Načelo strokovnosti in skrbnosti

Občina mora pri izvajanju svojih, z zakonom predvidenih nalog, poskrbeti, da so nepremičnine, javna gospodarska infrastruktura ter druga sredstva, prostorsko, pravno in računovodsko urejene. V primerih, ko so evidence pomanjkljive (oz. niso popolne) ne glede na razloge, naj si bodo to finančni, zgodovinski ali drugi, je potrebno, da se na podlagi analize pripravi in izvaja program uskladitve oz. ureditve stanja.

## 7. Odzivno poročilo nadzorovanega organa

Odzivno poročilo Mestne občine Koper, št. 011-2/2019 z dne 30. 6. 2022, je NO MOK prejel 5. 7. 2022.

NO MOK je pazljivo, strokovno in skrbno obravnaval odzivno poročilo.

Na podlagi odzivnega poročila NO ugotavlja, da ni ne vsebinskih ne drugih razlogov, ki bi narekovali spremembo osnutka poročila o nadzoru in priporočil, ki iz nadzora izhajajo.

Kljub navedenemu NO MOK ugotavlja nekatera vsebinska nerazumevanja poročila o nadzoru. Zaradi navedenega NO ponovno poudarja:

- Mestna občina Koper (MOK) ima zakonsko obvezo za vodenje evidenc, poleg navedenega pa ima MOK obvezo vodenja in po potrebi »ustvarjanja« evidenc iz naslova upravljanja javne gospodarske infrastrukture, lastništva, prostorskih sestavin rabe zemljišč in stavb, itd..
- Evidence niso same sebi namen. MOK javne in lastne evidence uporablja v kontekstu izvajanja tistih funkcij lokalne samouprave, za katere ima zakonske in druge podlage. Za upravljanje z lastništvom, najsi bo to s komunalno infrastrukturo, javnimi površinami, javnimi stavbami, stavbami ali/in deli stavb v lasti MOK, je pristojna občina.
- Za ugotavljanje dejstev, izvajanje analiz, pripravo srednjeročnih in dolgoročnih programov upravljanja s premoženjem je nujen ne samo obstoj posameznih evidenc, ampak tudi in predvsem njihova medsebojna povezljivost in preglednost. Zaradi pomanjkanja evidenc je otežen nadzor in obvladovanje izvajanja javnih funkcij občine. Evidence so torej nujne (temeljno orodje) za upravljanje s sredstvi in pravicami, ki

zagotavljajo preglednost, in s tem učinkovitost, gospodarnost in smotrnost izvajanja funkcij lokalne samouprave. Brez evidenc, ki so ne samo pregledne, ampak vzdrževane, ažurne, dosledne in povezljive, je izvajanje funkcij lokalne samouprave bistveno oteženo, podvrženo tveganjem neučinkovite, nesmotrne in negospodarne rabe.

NO MOK je v fazi nadzora ugotovil številne pomanjkljivosti in nedoslednosti vodenja evidenc iz naslova lastništva sredstev in pravic. V svojem poročilu zahteva, da občinska uprava vzpostavi evidence, ki bodo temelj in orodje za upravljanje z lastništvom, sredstvi in pravicami (ter obveznostmi) MOK, ter na podlagi tako ustvarjenih evidenc začne urejati stanje na posameznih področjih, z namenom, da bo usklajeno z dejanskim stanjem.

NO MOK se zaveda, da bo za izvedbo priporočil in ukrepov nadzora (na katerih NO MOK vztraja in bo zahteval periodična poročila o izvajanju) potrebna večja angažiranost občinske uprave, župana in občinskega sveta ter zagotovitev tako pravnega okvirja (če je potrebno) kot kadrovskih, finančnih in morebitnih drugih virov. Nedvomno pa je za izvedbo potreben razumen časovni okvir.

## 8. Priporočila in ukrepi

- MOK naj pripravi in sprejme odlok, v katerem bo definirala, katere so evidence, ki jih poleg zakonskih mora voditi, kdo jih vodi in kakšna je medsebojna povezanost.
- MOK naj od izvajalcev javnih gospodarskih služb zahteva že posebno skrbnost, strokovnost in popolnost pri vodenju in vzdrževanju evidenc.
- MOK naj organom občine (občinskemu svetu in nadzornemu odboru) periodično poroča o stanju na področju evidence ter o predvidenih ukrepih.
- MOK naj zagotovo strukturo (infrastrukturo), ki bi omogočila odločevalcem v MOK dostop in uporabo integriranih evidenc (npr. z nadgradnjo v GIS).

Pripravila:

Tjaša Benčina, l.r.

Jadran Bajec, l.r.



V obravnavo:

- Župan Mestne občine Koper, Aleš Bržan

V vednost:

- v. d. direktorice občinske uprave, Irena Kocjančič