



REPUBLIKA SLOVENIJA  
RAČUNSKO SODIŠČE

# Revizijsko poročilo

## Pravilnost poslovanja inšpektoratov na področju prostora, energetike, rudarstva in prometa in učinkovitost izvajanja nalog gradbene inšpekcije



## **POSLANSTVO**

*Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.*



REPUBLIKA SLOVENIJA  
RAČUNSKO SODIŠČE

# **Revizijsko poročilo**

## **Pravilnost poslovanja inšpektoratov na področju prostora, energetike, rudarstva in prometa in učinkovitost izvajanja nalog gradbene inšpekcije**

Številka: 320-9/2012/109  
Ljubljana, 28. maja 2015

## Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Inšpektorata Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor v letih 2011 in 2012*, ki opravlja naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov s področja prometa, energetike, rudarstva in prostora. V obdobju od 1. 1. 2011 do 31. 3. 2012 so bili za to področje odgovorni Inšpektorat Republike Slovenije za energetiko in rudarstvo, prostorski del Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor ter Prometni inšpektorat Republike Slovenije. Od 1. 4. do 31. 12. 2012 je bil za revidirano področje odgovoren Inšpektorat Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor, ki je nastal z združitvijo dveh inšpektoratov (Inšpektorata Republike Slovenije za energetiko in rudarstvo in Prometnega inšpektorata Republike Slovenije) ter prostorskega dela Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor.

Računsko sodišče je revidiralo tudi *učinkovitost izvajanja nalog v delu, ki se nanaša na področje gradbene inšpekcije (izvajanje nalog gradbene, geodetske in stanovanjske inšpekcije) v letih 2011 in 2012*. V obdobju od 1. 1. 2011 do 31. 3. 2012 je bil za to področje odgovoren Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, od 1. 4. do 31. 12. 2012 pa je bil za to področje odgovoren Inšpektorat Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor (v nadaljevanju: inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije).

Od 1. 1. 2015 Inšpektorat Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor nadaljuje z delom kot Inšpektorat Republike Slovenije za infrastrukturo v okviru Ministrstva za infrastrukturo, del Inšpektorata Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor pa deluje v okviru Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor pri Ministrstvu za okolje in prostor.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja inšpektoratov v letih 2011 in 2012 izreklo *negativno mnenje*, ker so poslovali v neskladju s predpisi v naslednjih primerih:

- javne uslužbenke so napredovali v višje plačne razrede in v višje nazive, čeprav niso izpolnjevali pogojev za napredovanja, ki so določeni v Uredbi o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede in v Uredbi o napredovanju uradnikov v nazive; z razporeditvijo javnih uslužbencev na delovna mesta, za zasedbo katerih niso izpolnjevali predpisanih pogojev, in z določitvijo pogoja za delovno mesto v sistemizaciji, ki ni skladen z zakonom, niso upoštevali določil Zakona o delovnih razmerjih, Energetskega zakona in Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih; z nepravilnim obračunom dodatkov za delovno dobo niso upoštevali določil Kolektivne pogodbe za javni sektor;
- s premostitvijo javnega uslužbenca na delovno mesto, na katerem ni opravljal nalog, ki bi ustrezale navedenemu delovnemu mestu, pri čemer pa glavna inšpektorica ni pisno odločila, da mora javni uslužbenec zaradi začasno povečanega obsega dela namesto dela, ki sodi v opis njegovega delovnega mesta, opraviti tudi delo, ki ne spada v opis delovnega mesta, ustreza pa njegovi strokovni usposobljenosti, Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor ni upošteval določil Zakona o javnih uslužbencih;

- stroške prevoza na delo in z dela so javnim uslužbencem izplačali v nasprotju z določili Uredbe o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela javnim uslužbencem in funkcionarjem v državnih organih in Zakona za uravnoteženje javnih financ;
- pri zaposlitvi javnih uslužbencev niso upoštevali določil Zakona o javnih uslužbencih, Zakona o delovnih razmerjih in Uredbe o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih;
- proračunska sredstva so porabili za odstranjevanje nelegalno zgrajenih objektov, za prenovo poslovnih prostorov, za nabavo potrošnega materiala, za opravljene storitve, za nabavo računalniške opreme, ne da bi izvedli postopke v skladu z Zakonom o javnih naročilih in notranjimi akti;
- obveznosti niso prevzeli s pisno pogodbo ali naročilnico, pogodb niso sklenili pred začetkom opravljanja storitev, račune so plačevali, ne da bi pred izplačilom preverili pravni temelj in višino obveznosti, zato so ravnali v nasprotju z določili pogodb, Zakona o javnih financah in Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije; pri prevzemanju obveznosti in izplačilih iz proračuna niso upoštevali določil Uredbe o uporabi službenih avtomobilov v organih državne uprave, Uredbe o stroških reprezentance, Uredbe o upravnem poslovanju, notranjih aktov o finančnem poslovanju, osebni varovalni opremi in uporabi službenih vozil;
- pri izplačilih iz proračuna niso upoštevali določil Zakona o izvrševanju proračunov za leti 2011 in 2012 glede plačila 30. dan po prejemu računa; s plačilom računa pred opravljeno storitvijo niso upoštevali določila Zakona o javnih financah;
- z izplačili za neupravičene stroške, ki niso bili nujni za delovanje in izvajanje nalog oziroma so javnim uslužbencem zagotavljali pravice v večjem obsegu, kot jih določa zakon, niso upoštevali določil Zakona o javnih financah in Zakona o javnih uslužbencih;
- pri nabavi osnovnih sredstev niso upoštevali določil Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin in Zakona o izvrševanju proračunov za leti 2011 in 2012, poleg tega nakupov niso predvideli v letnem načrtu pridobivanja stvarnega premoženja.

Računsko sodišče je izvajanje nalog gradbene inšpekcije v letih 2011 in 2012 ocenilo kot *neučinkovito*, ker inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije:

- nista imela predpisanih ustreznih in zadostnih podlag, navodil in usmeritev, ki bi zagotavljale enotno, pregledno in učinkovito izvajanje nalog gradbene inšpekcije;
- nalog gradbene inšpekcije nista izvajala v skladu s predpisanimi podlagami;
- nista ustrezno spremljala izvedenih nalog gradbene inšpekcije, saj nista izvajala ustreznega nadzora nad izvajanjem teh nalog, nista sprejela ustreznih ukrepov za odpravo zaostankov, se nista ustrezno odzivala na ugotovitve nadzornih institucij in nista ustrezno poročala.

Gradbeni inšpektorji so se pri izvajanju nekaterih določil Zakona o graditvi objektov srečevali s težavami, ki so predstavljale *ovire za učinkovito, enotno in pregledno izvajanje nalog inšpekcijskega nadzora*. Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, *nista sprejela notranjega akta, s katerim bi opredelila postopke, skupne usmeritve in načine ravnanj glede uporabe določil Zakona o graditvi objektov*, da bi bila tako v večji meri zagotovljena enotnost delovanja gradbene inšpekcije. Za upravljanje z dokumentarnim gradivom sta imela inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, za obdobje, na katero se nanaša revizija, sprejeta Navodila za poslovanje Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor z dokumentarnim gradivom, ki pa *zaradi neenotne ureditve evidentiranja prijav* (med skupnimi in samostojnimi zadevami) *ne zagotavljajo preglednosti poslovanja* in v računalniškem programu otežujejo pregled nad prijavami. Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, kljub vložnim finančnim sredstvom *nista uvedla takšne informacijske rešitve ali poskerbela za nadgradnjo aplikacije*, ki bi omogočala generiranje podatkov za pripravo letnih poročil,

zagotavljala sistematičen pregled nad izvajanjem posameznih temeljnih nalog inšpekcijskega nadzora in omogočala nadaljnje postopke razvrščanja in grupiranja zadev po opredeljenih kriterijih. V obdobju, na katero se nanaša revizija, inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, tudi nista razpolagala s takšno informacijsko rešitvijo, s pomočjo katere bi lahko tekoče spremljala stanje terjatev od kazni in glob, izrečenih v inšpekcijskih in prekrškovnih postopkih. Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, v obdobju, na katero se nanaša revizija, tudi nista imela z notranjim aktom predpisanih kriterijev za razdelitev območij nadzora oziroma dodeljevanje zadev v reševanje posameznim inšpektorjem, zaradi česar so vodje območnih enot za dodelitev zadev v reševanje uporabljali različne pristope, pri razdelitvi področij dela med gradbene inšpektorje pa so nenapisane kriterije uporabljali na različne načine. Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, nista imela sprejete metodologije s selekcijskimi in objektivnimi merili za prednostno obravnavo zadev. Merila v letnih načrtih so izpostavljala bistvene vsebinske poudarke za določitev prioritete, vendar niso bila opredeljena in ovrednotena na način, da bi bilo z njihovo uporabo mogoče oblikovati vrstni red zadev za vodenje inšpekcijskih postopkov in vrstni red konkretnih izvršljivih zadev za izvedbo rušitev po drugi osebi. Zaradi presplošnih in nejasno opredeljenih meril v letnih načrtih so gradbeni inšpektorji ta merila uporabljali na različne načine, *zavezanca v inšpekcijskih in izvršljivih postopkih pa niso bili enakopravno obravnavani.*

V Zakonu o graditvi objektov sta imela inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, predpisane podlage za izrekanje glob v prekrškovnih postopkih, *nista pa imela predpisanih meril za določitev višine glob glede na težo kršitev*, zaradi česar gradbeni inšpektorji lahko izrekajo zgolj najnižje globe v določenih razponih.

Gradbeni inšpektorji izvajajo inšpekcijske preglede in izrekajo ukrepe predvsem v zvezi z nedovoljenimi gradnjami, zato *inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, ne izpolnjujeta ostalih dveh temeljnih nalog v zvezi z zahtevami glede lastnosti objektov v vseh fazah graditve objektov (vključno z vgrajevanjem proizvodov) in v zvezi z zagotavljanjem izpolnjevanja predpisanih pogojev pri opravljanju dejavnosti in kakovosti dela v zvezi z graditvijo objektov (uporaba objektov).* V obdobju, na katero se nanaša revizija, so gradbeni inšpektorji redne, samoiniciativne inšpekcijske preglede izvajali le v manjši meri, s čimer pa *inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, nista mogla zagotavljati varovanja javnega interesa.* Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, tudi *nista imela sistematičnega pregleda nad reševanjem pritožb na odločitve prvostopenjskega organa* in tudi nista analizirala vsebinskih odločitev, s pomočjo katerih bi lahko za posamezne značilne inšpekcijske, prekrškovne in izvršilne postopke z notranjim aktom opredelila enotne načine ravnanj. *Gradbeni inšpektorji inšpekcijskih nalog niso opravljali pravočasno glede na predpisane roke*, in sicer so odgovore prijaviteljem pošiljali kasneje kot v 15 dneh po prejemu prijave in izdajali sklepe o dovolitvi izvršbe kasneje kot v 30 dneh od poteka izpolnitvenih rokov, navedenih v odločbah. Gradbeni inšpektorji so inšpekcijske postopke pogosto uvedli kasneje kot v 30 dneh po prejemu prijave. Po zaključenih izvršbah po drugi osebi so gradbeni inšpektorji sklepe o stroških pogosto izdajali tudi več mesecev po prejemu računov izvajalcev, neplačane sklepe o stroških pa so posredovali v izterjavo tudi več mesecev po preteku roka plačila oziroma pritožbe ali pa jih v izterjavo sploh niso posredovali. *Izvršbe po drugi osebi tudi niso bile izvedene na optimalno učinkovit način*, saj so pri tem nastali dodatni stroški za državni proračun, zaradi domnevno nestrokovnega izvajanja nalog gradbene inšpekcije pa je bilo vloženih tudi več odškodninskih zahtevkov.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, *nista imela sprejetega registra tveganj*, s katerim bi na sistematičen način evidentirala in spremljala tveganja. Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, nista imela *predpisanih metod za izvajanje nadzora nad delom gradbenih inšpektorjev* in za letno poročanje tudi nista imela vzpostavljene takšne

koordinacije nadzora, ki bi pred vključitvijo podatkov v različna letna poročila zagotavljala predhodne preveritve in usklajevanja med posredovanimi podatki inšpektorjev in aplikacijo SPIS 4. Inšpektorat Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor je junija 2012 sprejel *načrt integritete*, v katerem pa po našem mnenju *ni ustrezno opredelil tveganj in ukrepov za njihovo obvladovanje* za dve občutljivi področji gradbene inšpekcije, in sicer *za nespoštovanje dolžnih ravnanj inšpektorjev* za primere namernega izogibanja vodenju postopkov ali njihovo prilagajanje posameznim pravnim in fizičnim osebam in *za evidentiranje prijav* za primere neevidentiranja prijav, nepravočasne obravnave prijav, neobrnave prijav po vrstnem redu ali celo neobrnave oziroma namerne založitve prijav. V letu 2012 je Inšpektorat Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor pričel z aktivnostmi v zvezi s preglednostjo poslovanja gradbene inšpekcije, drugih ukrepov za zmanjšanje zaostankov pa ni sprejel. *Letni poročili o delu* sta bili pripravljena *pravočasno* in v skladu s predpisanimi roki, vendar nista dovolj *transparentni*, saj ne razkrivata nekaterih pomembnih področij delovanja gradbene inšpekcije, in tudi *nista objektivni*, ker ne izkazujejo realnih podatkov o izvedenih nalogah ter izdanih aktih gradbene inšpekcije. *Iz letnih poročil o delu inšpektoratov, pristojnih za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, ni razvidno, v kolikšni meri so bili doseženi načrtovani cilji*. Inšpekcijski pregledi v letnih načrtih niso načrtovani skladno z osnovnimi cilji gradbene inšpekcije, kazalniki pa so naravnani le na skupno število izdanih inšpekcijskih odločb ter izvedenih inšpekcijskih pregledov, zato tudi *napredka* glede aktivnosti, povezanih s temeljnimi nalogami gradbene inšpekcije, *ni mogoče meriti*.

Računsko sodišče je od Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor ter Inšpektorata Republike Slovenije za infrastrukturo zahtevalo *predložitev odzivnega poročila*, v katerem morata izkazati popravljalne ukrepe za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in nesmotrnosti. Računsko sodišče je podalo tudi *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

# KAZALO

<b>1. UVOD</b>	<b>11</b>
1.1 CILJA REVIZIJE.....	11
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV .....	12
1.2.1 Inšpektorat Republike Slovenije za energetiko in rudarstvo .....	13
1.2.2 Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor .....	14
1.2.3 Prometni inšpektorat Republike Slovenije .....	15
1.2.4 Inšpektorat Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor .....	16
1.3 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	19
1.3.1 Področje revizije pravilnosti poslovanja.....	19
1.3.2 Področje revizije učinkovitosti poslovanja .....	21
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP .....	21
1.4.1 Revizijski pristop pri reviziji pravilnosti poslovanja.....	21
1.4.2 Revizijski pristop pri reviziji učinkovitosti poslovanja .....	22
<b>2. PRAVLNOST POSLOVANJA</b>	<b>24</b>
2.1 PLAČE IN DRUGI IZDATKI ZAPOSLENIM.....	24
2.1.1 Napredovanja javnih uslužbencev .....	24
2.1.2 Izpolnjevanje predpisanih pogojev .....	26
2.1.3 Dodatek za delovno dobo.....	27
2.1.4 Premestitve .....	27
2.1.5 Povračila stroškov prevoza na delo in z dela .....	28
2.1.6 Nove zaposlitve .....	29
2.2 DELNI TEKOČI IN INVESTICIJSKI ODHODKI.....	30
2.2.1 Javna naročila .....	31
2.2.2 Pravna podlaga izplačil.....	41
2.2.3 Roki plačil .....	48
2.2.4 Upravičenost porabe sredstev .....	49
2.2.5 Letni načrt pridobivanja stvarnega premoženja.....	55
2.3 RAZKRITJA, KI NE VPLIVAJO NA MNENJE.....	55
2.3.1 Odprava tretje četrtine plačnih nesorazmerij.....	55
2.3.2 Izplačilo regresa za letni dopust .....	56



2.3.3	Napredovanja v plačne razrede .....	56
2.3.4	Predobremenitve.....	56
<b>3.</b>	<b>UČINKOVITOST IZVAJANJA NALOG GRADBENE INŠPEKCIJE</b>	<b>59</b>
3.1	PREDPISANE PODLAGE ZA IZVAJANJE NALOG GRADBENE INŠPEKCIJE .....	59
3.1.1	Zakonske podlage za izvajanje temeljnih nalog gradbene inšpekcije .....	60
3.1.1.1	Učinkovito preprečevanje nedovoljenih gradenj .....	60
3.1.1.2	Izpolnjevanje zahtev glede lastnosti objektov.....	61
3.1.1.3	Izpolnjevanje pogojev pri opravljanju dejavnosti in kakovosti dela v zvezi z graditvijo objektov.....	62
3.1.2	Ovire za učinkovito izvajanje nalog gradbene inšpekcije .....	63
3.1.2.1	Nedovoljene gradnje .....	63
3.1.2.2	Označitev inšpekcijskih ukrepov.....	63
3.1.2.3	Omejevanje legalizacije nelegalnih gradenj .....	64
3.1.2.4	Izvajanje izvršb po drugi osebi s prisilitvijo.....	66
3.1.2.5	Pristojnost za opravljanje izvršb po drugi osebi .....	67
3.1.2.6	Neznani investitorji.....	68
3.1.2.7	Odprava ovir pri izvajanju zakonskih določb .....	69
3.1.2.8	Ureditev v notranjih aktih, navodilih in usmeritvah.....	70
3.1.3	Ustreznost upravljanja z dokumentarnim gradivom.....	70
3.1.3.1	Navodila za upravljanje z dokumentarnim gradivom .....	71
3.1.3.2	Ustreznost evidentiranja zadev .....	72
3.1.3.3	Računalniška podpora za upravljanje z dokumentarnim gradivom.....	73
3.1.4	Dodeljevanje zadev v reševanje posameznim inšpektorjem.....	74
3.1.5	Metodologija za določitev prednostne obravnave zadev .....	76
3.1.6	Izrekanje denarnih kazni in glob .....	81
3.1.6.1	Denarne kazni v inšpekcijskih postopkih .....	81
3.1.6.2	Globe v prekrškovnih postopkih .....	82
3.1.6.3	Spremljanje stanja terjatev, prenesenih v izterjavo .....	85
3.2	IZVAJANJE NALOG GRADBENE INŠPEKCIJE .....	87
3.2.1	Doseganje načrtovanega števila inšpekcijskih pregledov .....	88
3.2.2	Izvajanje rednih inšpekcijskih pregledov .....	91
3.2.3	Izrekanje ukrepov gradbene inšpekcije .....	92
3.2.4	Pritožbe na odločitve prvostopenjskega organa .....	93
3.2.5	Pravočasnost izvajanja nalog inšpekcijskega nadzora .....	94
3.2.5.1	Izdaja sklepov o dovolitvi izvršbe.....	95
3.2.5.2	Obravnava prijav.....	95
3.2.5.3	Izdaja odločb .....	96
3.2.6	Izvršbe po drugi osebi.....	97
3.2.6.1	Sklepi o založitvi sredstev.....	101
3.2.6.2	Posledice nepravilnega izvajanja nalog gradbene inšpekcije .....	101

3.3	SPREMLJANJE IZVEDENIH NALOG GRADBENE INŠPEKCIJE.....	102
3.3.1	Nadzor nad izvajanjem nalog gradbene inšpekcije .....	103
3.3.1.1	Vzpostavitev registra tveganj .....	103
3.3.1.2	Redni nadzor .....	104
3.3.1.3	Izredni nadzor .....	106
3.3.1.4	Ukrepi za obvladovanje korupcijskih tveganj.....	107
3.3.2	Ukrepi za odpravo zaostankov.....	108
3.3.3	Odzivi na ugotovitve nadzornih institucij .....	111
3.3.4	Poročanje o izvrševanju nalog gradbene inšpekcije .....	112
<b>4.</b>	<b>MNENJE</b>	<b>116</b>
4.1	MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA INŠPEKTORATOV.....	116
4.2	MNENJE O UČINKOVITOSTI IZVAJANJA NALOG GRADBENE INŠPEKCIJE .....	118
<b>5.</b>	<b>ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA</b>	<b>121</b>
<b>6.</b>	<b>PRIPOROČILA</b>	<b>123</b>

# 1. UVOD

Revizijo pravilnosti in učinkovitosti poslovanja Inšpektorata Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor (v nadaljevanju: IRSPEP) v letih 2011 in 2012 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču<sup>1</sup> (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije<sup>2</sup>. V obdobju od 1. 1. 2011 do 31. 3. 2012 so bili za področje pravilnosti poslovanja odgovorni Inšpektorat Republike Slovenije za energetiko in rudarstvo (v nadaljevanju: IRSER), prostorski del Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor ter Prometni inšpektorat Republike Slovenije (v nadaljevanju: PIRS). Od 1. 4. do 31. 12. 2014 je bil za področje pravilnosti poslovanja odgovoren IRSPEP, ki je nastal z združitvijo dveh inšpektoratov (IRSER in PIRS) in prostorskega dela Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor. Od 1. 1. 2015 sta za področje pravilnosti poslovanja odgovorna Inšpektorat Republike Slovenije za infrastrukturo (v nadaljevanju: IRSI) v okviru Ministrstva za infrastrukturo ter Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor pri Ministrstvu za okolje in prostor.

Za področje učinkovitosti poslovanja je bil v obdobju od 1. 1. 2011 do 31. 3. 2012 odgovoren Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor (v nadaljevanju: IRSOP), od 1. 4. do 31. 12. 2014 IRSPEP in od 1. 1. 2015 Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor pri Ministrstvu za okolje in prostor.

Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 16. 10. 2012, dopolnjen 10. 1. in spremenjen 16. 4. 2013<sup>3</sup>.

Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij<sup>4</sup>. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja o pravilnosti in učinkovitosti poslovanja inšpektoratov.

## 1.1 Cilja revizije

V reviziji smo obravnavali porabo sredstev za plače in druge izdatke zaposlenim ter delne tekoče in investicijske odhodke inšpektoratov v letih 2011 do 2012, proučili pa smo tudi izvajanje nalog s področja gradbene inšpekcije.

Cilja revizije sta bila:

- izrek mnenja o pravilnosti poslovanja inšpektoratov v letih 2011 in 2012,
- izrek mnenja o učinkovitosti izvajanja nalog gradbene inšpekcije v letih 2011 in 2012.

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

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

<sup>3</sup> Št. 320-9/2012/2, št. 320-9/2012/8 in št. 320-9/2012/16.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 43/13.

Za doseg prvega cilja smo preverjali skladnost poslovanja s predpisi na področju plač in drugih izdatkov zaposlenim ter delnih tekočih in investicijskih odhodkov.

Za doseg drugega cilja smo si zastavili naslednje glavno revizijsko vprašanje, *ali je gradbena inšpekcija učinkovito izvajala naloge v letih 2011 in 2012.*

Odgovore na zastavljeno glavno revizijsko vprašanje smo pridobili s pomočjo odgovorov na naslednja podvprašanja:

- ali so predpisane ustrezne in zadostne podlage za izvajanje nalog gradbene inšpekcije;
- ali gradbena inšpekcija izvaja naloge v skladu s predpisi in sprejetimi podlagami;
- ali se ustrezno spremlja izvajanje nalog gradbene inšpekcije.

## 1.2 Predstavitev revidirancev

Za področje, na katero se nanaša revizija, so bili od 1. 1. 2011 do 31. 3. 2012 odgovorni:

- IRSER kot organ v sestavi Ministrstva za gospodarstvo<sup>5</sup>;
- del Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor<sup>6</sup>, ki se nanaša na prostor, kot organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor<sup>7</sup> ter
- PIRS kot organ v sestavi Ministrstva za promet<sup>8</sup>.

Od 1. 4. 2012 je bil za področje, na katero se nanaša revizija, odgovoren IRSPEP, ki je nastal z združitvijo IRSER in PIRS ter prostorskega dela Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor. 6. 3. 2012 je pričela veljati Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev, s katero so s 1. 4. 2012 naloge IRSER in naloge PIRS v celoti prešle pod pristojnost IRSPEP, naloge IRSOP pa le v delu, ki se nanaša na naloge Inšpekcije za prostor in Stanovanjske inšpekcije (v nadaljevanju: prostorski del IRSOP), medtem ko so se naloge Inšpekcije za okolje in naravo<sup>9</sup> (v nadaljevanju: okoljski del IRSOP) prenesle na Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, hrano in okolje.

V skladu z 10. členom Zakona o inšpekcijskem nadzoru<sup>10</sup> (v nadaljevanju: ZIN) inšpektorat vodi in predstavlja glavni inšpektor, ki organizira in koordinira delo inšpektorjev ter v okviru svojih pooblastil odgovarja za zakonitost, kakovost in učinkovitost dela inšpekcije. Odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s poslovanjem.

<sup>5</sup> Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZVRS-F, Uradni list RS, št. 8/12) Ministrstvo za gospodarstvo od 10. 2. 2012 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

<sup>6</sup> Naloge IRSOP na področju okolja in narave so se na podlagi Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 17/12) prenesle v pristojnost Inšpektorata Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, hrano in okolje, ki je od 1. 4. 2012 organ v sestavi Ministrstva za kmetijstvo in okolje.

<sup>7</sup> Na podlagi ZVRS-F Ministrstvo za okolje in prostor nadaljuje z delom kot Ministrstvo za infrastrukturo in prostor (v delu, ki se nanaša na prostor) in kot Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (v delu, ki se nanaša na okolje).

<sup>8</sup> Na podlagi ZVRS-F Ministrstvo za promet nadaljuje z delom kot Ministrstvo za infrastrukturo in prostor.

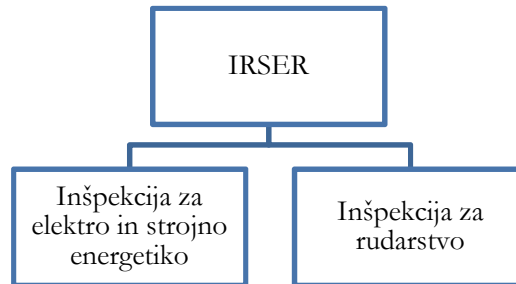
<sup>9</sup> Inšpekcijski nadzor nad izvrševanjem predpisov s področij varstva okolja in narave ter ekološkega nadzora na državni meji, vodnega režima, urejanja voda in gospodarjenja z njimi.

<sup>10</sup> Uradni list RS, št. 43/07-UPB1.

### 1.2.1 Inšpektorat Republike Slovenije za energetiko in rudarstvo

Notranja organizacija IRSER je prikazana na sliki 1.

Slika 1: Organizacijska struktura IRSER



Vir: Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Inšpektoratu Republike Slovenije za energetiko in rudarstvo<sup>11</sup>.

Sedež IRSER je bil v Zagorju ob Savi. Inšpekcija za elektro in strojno energetiko in Inšpekcija za rudarstvo sta opravljali svoje naloge na devetih različnih lokacijah v Republiki Sloveniji.

IRSER je v skladu s 1. členom Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev<sup>12</sup> opravljal naloge inšpekcijskega nadzora nad izvrševanjem predpisov in splošnih aktov, ki urejajo elektroenergetiko in termoenergetiko, ter naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem določil zakona, ki ureja rudarstvo, in na njegovi podlagi izdanih predpisov, tehničnih predpisov in predpisov s področja varnosti in zdravja pri delu ter drugih predpisov pri raziskovanju in izkoriščanju mineralnih surovin ter pri izvajanju drugih rudarskih del.

Za izvajanje večjega dela splošnih nalog<sup>13</sup> IRSER ni imel organizirane lastne notranje organizacijske enote in sistemiziranih delovnih mest. Te naloge je skladno z Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Inšpektoratu Republike Slovenije za energetiko in rudarstvo izvajalo Ministrstvo za gospodarstvo.

Za poslovanje IRSER je bil v obdobju od 1. 1. 2011 do 31. 3. 2012 odgovoren mag. Jože Dimnik, glavni inšpektor.

<sup>11</sup> Št. 100-10/2005-1 z dne 25. 3. 2005, št. 100-10/2005-25 z dne 25. 10. 2010, št. 100-10/2005-29 z dne 15. 12. 2010, št. 100-10/2005-31 z dne 4. 3. 2011 in št. 100-10/2005-33 z dne 16. 11. 2011.

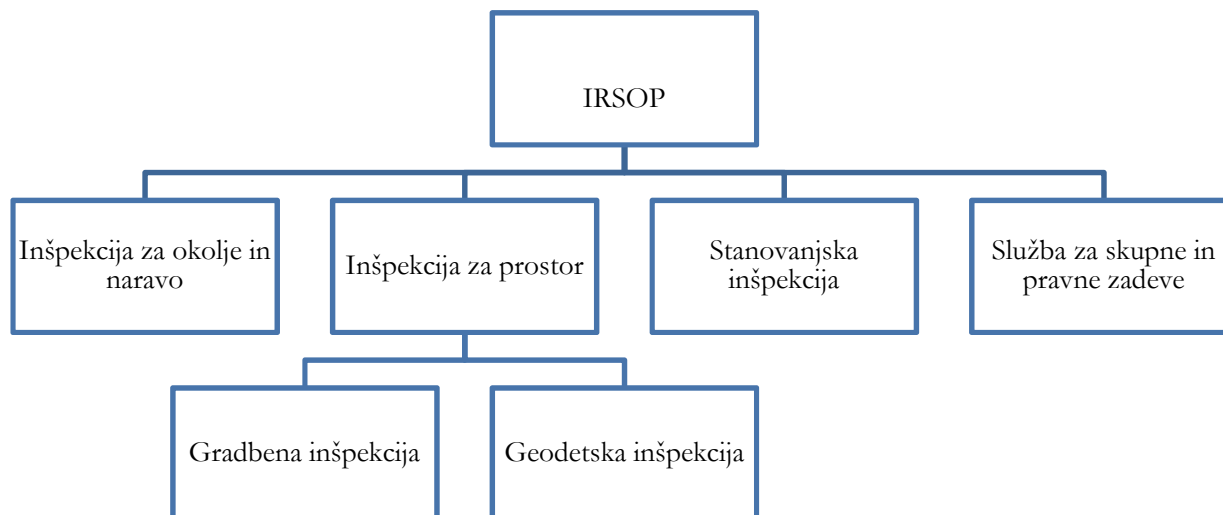
<sup>12</sup> Uradni list RS, št. 52/05.

<sup>13</sup> Naloge strokovne pomoči pri upravljanju s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in pravnimi viri.

## 1.2.2 Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor

Notranja organizacija IRSOP je prikazana na sliki 2.

Slika 2: Organizacijska struktura IRSOP



Vir: Poročilo o delu, 2011, IRSOP (v nadaljevanju: letno poročilo IRSOP 2011).

Notranjo organizacijo je določal Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Inšpektoratu Republike Slovenije za okolje in prostor<sup>14</sup>. Okoljski del IRSOP in Inšpekcija za prostor sta delovala v osmih območnih enotah. V okviru območnih enot je bilo 16 inšpekcijskih pisarn. Območne enote je organizacijsko vodil vodja območne enote. Stanovanjska inšpekcija je delovala centralno v Ljubljani.

IRSOP je v skladu z drugim in četrtem odstavkom 4. člena Uredbe o spremembah Uredbe o organih v sestavi ministrstev<sup>15</sup> opravljal naloge inšpekcijskega nadzora nad izvrševanjem predpisov in splošnih aktov, ki so urejali:

- varstvo okolja in narave ter ekološki nadzor na državni meji, vodni režim, urejanje voda in gospodarjenje z njimi, ravnanje z gensko spremenjenimi organizmi;
- urejanje prostora in naselij, graditev objektov in izvedbo gradbenih konstrukcij, nadzor nad vgrajenimi gradbenimi materiali, nadzor nad nelegalno gradnjo;
- stanovanjske zadeve in
- geodetsko dejavnost.

Za poslovanje IRSOP je bila v obdobju od 1. 1. 2011 do 31. 3. 2012 odgovorna Aleksandra Velkovich, glavna inšpektorica.

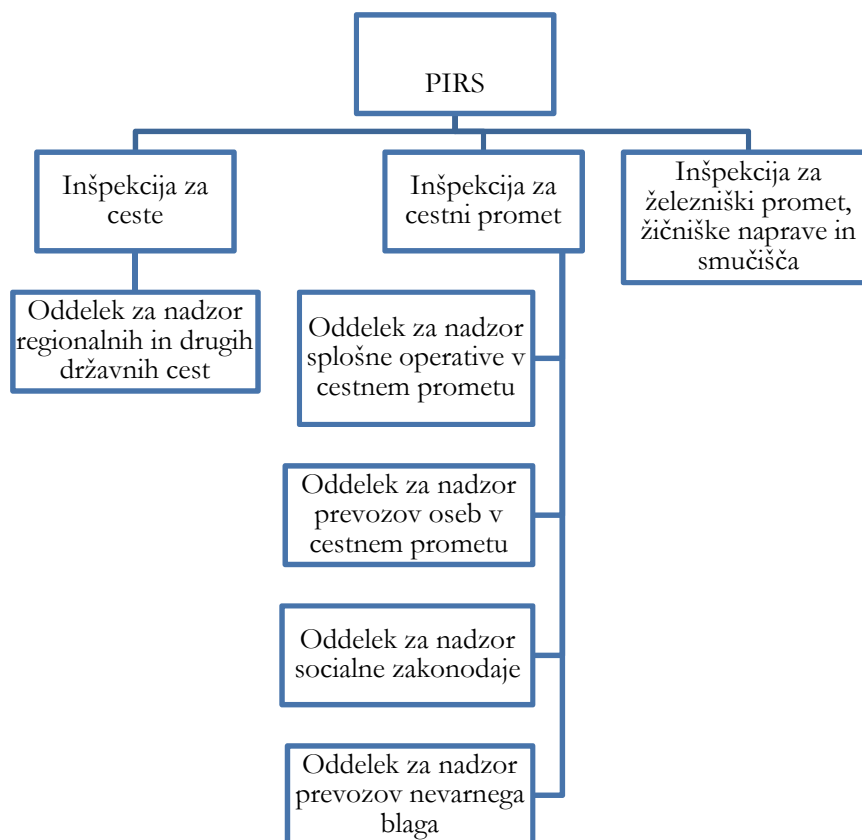
<sup>14</sup> Št. 125-1/2003 z dne 23. 2. 2004, št. 125-1/2003-29 z dne 6. 7. 2011 in št. 125-1/2003-31 z dne 12. 9. 2011.

<sup>15</sup> Uradni list RS, št. 138/04.

### 1.2.3 Prometni inšpektorat Republike Slovenije

Notranja organizacija PIRS je prikazana na sliki 3.

Slika 3: Organizacijska struktura PIRS



Vir: Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Prometnem inšpektoratu Republike Slovenije<sup>16</sup>.

V PIRS ni bilo organizirane notranje organizacijske enote in sistemiziranih delovnih mest za izvajanje nalog strokovne pomoči pri upravljanju s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi<sup>17</sup> viri. Naloge strokovne pomoči pri upravljanju teh virov je skladno z Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Prometnem inšpektoratu Republike Slovenije izvajalo Ministrstvo za promet.

V skladu s petim odstavkom 14. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev<sup>18</sup> je v delovno področje Inšpekcije za ceste ter Oddelka za nadzor regionalnih in drugih državnih cest sodilo opravljanje upravnih in strokovnih nalog, ki se nanašajo na inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov s področja cestne

<sup>16</sup> Št. 1000-1/2006 z dne 9. 3. 2004, št. 1000-5/2008/48 z dne 24. 11. 2010, št. 1000-5/2008/53 z dne 28. 1. 2011 in št. 1000-5/2008/57 z dne 21. 9. 2011.

<sup>17</sup> Obrambne zadeve in strokovne zadeve s področja prometa in prometne infrastrukture v zvezi z vključenostjo v zvezo NATO (*North Atlantic Treaty Organization*).

<sup>18</sup> Uradni list RS, št. 58/03, 45/04, 138/04, 52/05, 82/05, 17/06, 76/06, 132/06, 41/07, 63/09, 69/10, 40/11, 98/11.

infrastrukture. V delovno področje Inšpekcije za cestni promet ter Oddelka za nadzor splošne operative v cestnem prometu, Oddelka za nadzor prevozov oseb v cestnem prometu, Oddelka za nadzor socialne zakonodaje in Oddelka za nadzor prevozov nevarnega blaga je sodilo opravljanje upravnih in strokovnih nalog, ki so se nanašale na inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov s področja cestnega prometa. V delovno področje Inšpekcije za železniški promet, žičniške naprave in smučišča je sodilo opravljanje upravnih in strokovnih nalog, ki so se nanašale na inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov s področja železniškega prometa in infrastrukture, področja žičniških naprav ter s področja varnosti na smučiščih.

Za poslovanje PIRS je bil v obdobju od 1. 1. 2011 do 31. 3. 2012 odgovoren mag. Jurij Kos, glavni inšpektor.

#### **1.2.4 Inšpektorat Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor**

IRSPEP je neposredni proračunski uporabnik, ki deluje samostojno in neodvisno ter po pravilih, ki jih določajo ustava, zakoni in podzakonski predpisi.

Na podlagi 5. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev<sup>19</sup> je IRSPEP:

- na področju prometa pristojen:
  - za inšpekcijski nadzor na področjih železniškega prometa, cestnega prometa in prometne infrastrukture za vse vrste prometa ter na področju žičniških naprav in varnosti na smučiščih;
  - za inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določb predpisov, ki določajo pravila cestnega prometa, in predpisov, izdanih na njegovi podlagi, predpisov, povezanih z delom subjektov, ki usposablajo kandidate za voznike motornih vozil, izvajajo programe za voznike začetnike in izvajajo programe dodatnih izobraževanj in usposabljanj voznikov ter spremljevalcev izrednih prevozov, predpisov, ki urejajo pogoje za dajanje motornih in priklopnih vozil na trg, njihovo registracijo in udeležbo v cestnem prometu, pogoje za opravljanje nalog tehničnih služb, strokovnih in registracijskih organizacij, predpisov, ki določajo pogoje za prevoz nevarnega blaga za posamezne vrste prometa;
- na področju prostora pristojen za inšpekcijski nadzor nad izvrševanjem predpisov in splošnih aktov glede urejanja prostora in naselij, graditve objektov in izvedbe gradbenih konstrukcij, izpolnjevanja bistvenih zahtev za objekte, za stanovanjske zadeve in geodetske dejavnosti;
- na področju energetike pristojen za inšpekcijski nadzor nad izvrševanjem predpisov in splošnih aktov, ki urejajo elektroenergetiko in termoenergetiko, nad premično tlačno opremo in opremo pod tlakom v prometu in uporabi, nad učinkovito rabo energije ter za naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem določil zakona, ki ureja rudarstvo, in na njegovi podlagi izdanih predpisov, tehničnih predpisov in predpisov s področja varnosti in zdravja pri delu ter drugih predpisov pri raziskovanju in izkoriščanju mineralnih surovin ter pri izvajanju drugih rudarskih del.

---

<sup>19</sup> Uradni list RS, št. 58/03, 45/04, 138/04, 52/05, 82/05, 17/06, 76/06, 132/06, 41/07, 64/08, 63/09, 69/10, 40/11, 98/11, 17/12, 23/12.



V skladu s 5. členom Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Inšpektoratu Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor<sup>20</sup> (v nadaljevanju: akt o organizaciji IRSPEP) delujejo štiri inšpekcije:

- Inšpekcija za ceste, železniški promet, žičniške naprave in smučišča;
- Inšpekcija za cestni promet;
- Inšpekcija za energetiko in rudarstvo;
- Gradbena inšpekcija, geodetska in stanovanjska inšpekcija.

Kot notranja organizacijska enota deluje tudi Služba za skupne in pravne zadeve, ki opravlja naloge, ki se nanašajo na zagotavljanje pogojev za delo IRSPEP kot celote, naloge administrativno-tehničnega, kadrovskega in finančnega poslovanja ter naloge pravne pomoči ter strokovne podpore. Skladno s 6. členom Pravilnika o finančnem poslovanju in notranjih kontrolah v Ministrstvu za infrastrukturo in prostor<sup>21</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o finančnem poslovanju) del finančnega poslovanja IRSPEP izvaja notranja organizacijska enota za finance ministrstva v ožjem smislu, ki tudi pripravlja vse odredbe za izplačilo, razen odredb za izplačilo potnih nalogov.

V delovno področje Inšpekcije za ceste, železniški promet, žičniške naprave in smučišča v skladu z 10. členom akta o organizaciji IRSPEP sodi opravljanje upravnih in strokovnih nalog, ki se nanašajo na inšpekcijski nadzor:

- nad izvajanjem predpisov s področja cestne infrastrukture;
- nad izvajanjem predpisov s področja železniškega prometa in infrastrukture;
- na področju žičniških naprav in
- na področju varnosti na smučiščih.

V delovno področje Inšpekcije za cestni promet v skladu z 11. členom akta o organizaciji IRSPEP sodi opravljanje upravnih in strokovnih nalog, ki se nanašajo na inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov s področja cestnega prometa.

V delovno področje Inšpekcije za energetiko in rudarstvo v skladu z 12. členom akta o organizaciji IRSPEP sodi opravljanje upravnih in strokovnih nalog, ki se nanašajo na inšpekcijski nadzor:

- nad izvrševanjem predpisov in splošnih aktov, ki urejajo elektroenergetiko in termoenergetiko, in
- nad izvajanjem določil zakona, ki ureja rudarstvo, in na njegovi podlagi izdanih predpisov, tehničnih predpisov in predpisov s področja varnosti in zdravja pri delu ter drugih predpisov pri raziskovanju in izkoriščanju mineralnih surovin in pri izvajanju drugih rudarskih del.

V delovno področje gradbene inšpekcije v skladu s 13. členom akta o organizaciji IRSPEP sodi opravljanje upravnih in strokovnih nalog, ki se nanašajo na inšpekcijski nadzor:

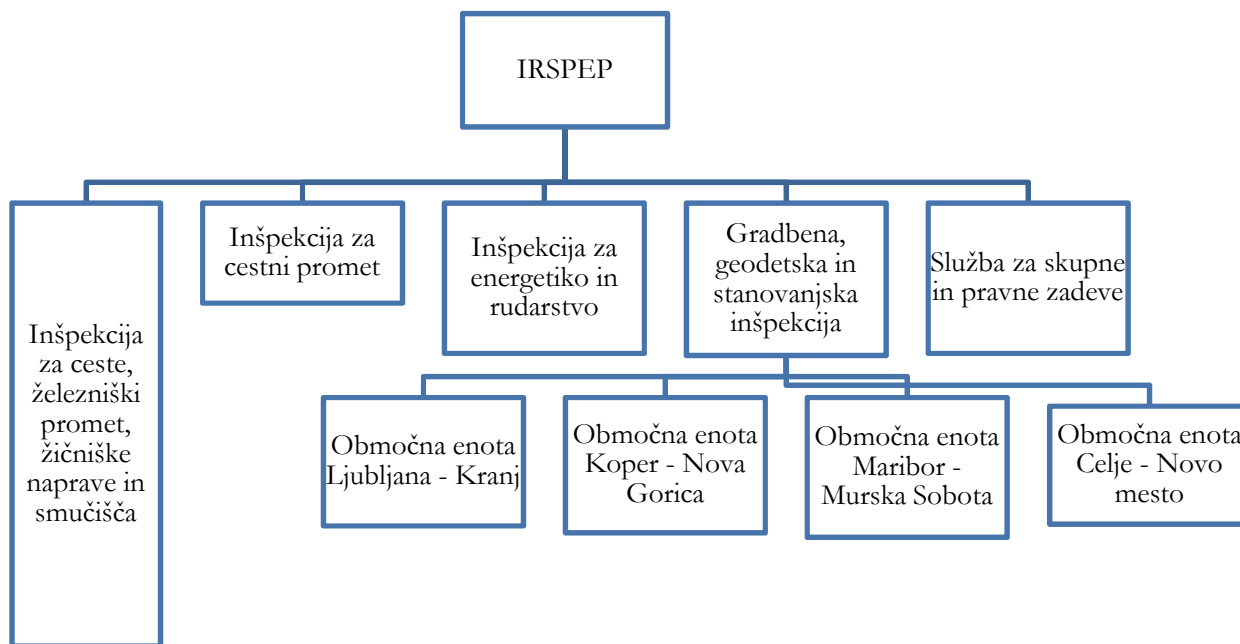
- na področju urejanja prostora in naselij, graditve objektov in izvedbe gradbenih konstrukcij ter izpolnjevanja bistvenih zahtev za objekte;
- na področju geodetske dejavnosti in
- na področju stanovanjskih zadev in varstva kupcev stanovanj in enostanovanjskih stavb.

<sup>20</sup> Št. 100-3/2012-1 z dne 15. 3. 2012, velja od 1. 4. 2012.

<sup>21</sup> Št. OP-089 z dne 23. 5. 2012.

V okviru gradbene inšpekcije so organizirane štiri območne enote, ki jih organizacijsko vodijo vodje območnih enot, znotraj teh pa se naloge izvajajo na različnih lokacijah. Organizacijsko strukturo IRSPEP prikazuje slika 4.

Slika 4: Organizacijska struktura IRSPEP



Vir: akt o notranji organizaciji IRSPEP.

V obdobju od 1. 4. do 30. 9. 2012 je bila za poslovanje IRSPEP odgovorna Aleksandra Velkovrh, vršilka dolžnosti glavne inšpektorice, v obdobju od 1. 10. do 31. 12. 2012 je bil za poslovanje IRSPEP odgovoren mag. Peter Dolinar, namestnik glavnega inšpektorja. Od 1. 1. 2013 je za poslovanje IRSPEP odgovorna Sandra Petan Mikolavčič, glavna inšpektorica.

Od 1. 1. 2015 IRSPEP nadaljuje z delom kot IRSI<sup>22</sup> v okviru Ministrstva za infrastrukturo, odgovorna oseba je Sandra Petan Mikolavčič, glavna inšpektorica. Del IRSPEP, ki izvaja naloge inšpekcijskega nadzora nad izvrševanjem predpisov in splošnih aktov glede urejanja prostora in naselij, graditvijo objektov in izvedbo gradbenih konstrukcij, izpolnjevanjem bistvenih zahtev za objekte, stanovanjskimi zadevami in geodetsko dejavnostjo, pa deluje v okviru novoustanovljenega Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor pri Ministrstvu za okolje in prostor. Odgovorna oseba je Dragica Hržica, v. d. glavne inšpektorice<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> 4. in 5. člen Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev, Uradni list RS, št. 91/14.

<sup>23</sup> Pooblastilo Ministrstva za okolje in prostor, št. 909-226/2014/78 od 6. 1. 2015 in odločba Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), št. 10012-3/2015/3 od 15. 1. 2015.

## 1.3 Predstavitev področja revizije

### 1.3.1 Področje revizije pravilnosti poslovanja

Število zaposlenih na IRSER, na prostorskem delu IRSOP<sup>24</sup> in na PIRS na dan 31. 12. 2011 ter število zaposlenih na IRSPEP na dan 31. 12. 2012 prikazujemo v tabeli 1.

Tabela 1: Pregled števila zaposlenih na dan 31. 12. 2011 in na dan 31. 12. 2012

Naziv enote/delovna mesta	Število zaposlenih na dan 31. 12. 2011	Število zaposlenih na dan 31. 12. 2012
<i>IRSER</i>	28	
Uradniška delovna mesta	26	
Strokovno-tehnična delovna mesta	2	
<i>IRSOP – prostorski del</i>	128	
Uradniška delovna mesta	109	
Strokovno-tehnična delovna mesta	19	
<i>PIRS</i>	46	
Uradniška delovna mesta	43	
Strokovno-tehnična delovna mesta	3	
<i>IRSPEP – skupne in pravne zadeve</i>		37
Uradniška delovna mesta		15
Strokovno-tehnična delovna mesta		22
<i>Inšpekcija za ceste, železniški promet, žičniške naprave in smučišča</i>		15
Uradniška delovna mesta		15
Strokovno-tehnična delovna mesta		0
<i>Inšpekcija za cestni promet</i>		22
Uradniška delovna mesta		22
Strokovno-tehnična delovna mesta		0
<i>Inšpekcija za energetiko in rudarstvo</i>		26
Uradniška delovna mesta		26
Strokovno-tehnična delovna mesta		0
<i>Gradbena, geodetska in stanovanjska inšpekcija</i>		106
Uradniška delovna mesta		105
Strokovno-tehnična delovna mesta		1
<b>Skupaj</b>	<b>202</b>	<b>206</b>
<i>Skupaj uradniška delovna mesta</i>	<i>178</i>	<i>183</i>
<i>Skupaj strokovno-tehnična delovna mesta</i>	<i>24</i>	<i>23</i>

Vir: podatki IRSER, IRSOP, PIRS in IRSPEP.

<sup>24</sup> Brez zaposlenih na okoljskem delu IRSOP.

Sredstva za delovanje inšpektoratov se zagotavljajo iz državnega proračuna. Izvrševanje finančnih načrtov inšpektoratov, ki so v obdobju, na katero se nanaša revizija, delovali kot neposredni proračunski uporabniki in organi v sestavi ministrstev, za obdobje, na katero se nanaša revizija, je prikazano v tabeli 2.

Tabela 2: Realizacija proračuna inšpektoratov v letih 2011 in 2012

<b>Odhodki</b>	<b>Realizacija 2011</b> v evrih	<b>Realizacija 2012</b> v evrih	<b>Indeks</b>
(1)	(2)	(3)	(4) = (3)/(2)*100
Plače in drugi izdatki zaposlenim	6.889.145	6.679.567	97
Delni tekoči odhodki	1.490.855	1.181.155	79
Investicijski odhodki	330.649	233.340	70
<b>Skupaj</b>	<b>8.710.649</b>	<b>8.094.062</b>	<b>93</b>

Viri: Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2011 (Uradni list RS, št. 13/13), Seznam projektov/ukrepov ter proračunskih postavk uporabnikov, ki se reorganizirajo v letu 2012 (v nadaljevanju: seznam projektov) in glavna knjiga za leto 2012.

IRSER je v letu 2011 izkazal 1.534.396 evrov odhodkov, od česar so odhodki plač in drugih izdatkov zaposlenim znašali 1.225.142 evrov, kar je predstavljalo 79,8 odstotka vseh odhodkov IRSER. V letu 2011 so bili odhodki v primerjavi z letom poprej nižji za 15.478 evrov oziroma za 1 odstotek. Porabljena sredstva za plače in druge izdatke zaposlenim so se v letu 2011 glede na leto poprej znižala za 106.552 evrov oziroma za 8 odstotkov, medtem ko so se porabljena sredstva za blago in storitve ter investicije povečala za 91.074 evrov oziroma za 41,7 odstotka.

Realizacija PIRS je v letu 2011 znašala 2.346.249 evrov. V primerjavi z letom poprej so bila porabljena sredstva višja za 132.159 evrov oziroma za 6 odstotkov. Največji vpliv na rast odhodkov PIRS so predstavljale plače in drugi izdatki za zaposlene, ki so se v letu 2011 povečali za 117.927 evrov oziroma za 6,9 odstotka. Stroški plač in drugih izdatkov za zaposlene so v letu 2011 predstavljali 77,9 odstotka vseh odhodkov PIRS.

Realizacija prostorskega dela IRSOP v letu 2011 je upošteva seznam projektov<sup>25</sup> znašala 4.830.004 evre. V primerjavi z letom poprej so se odhodki povečali za 274.652 evrov oziroma za 6 odstotkov<sup>26</sup>. Največji vpliv na rast odhodkov prostorskega dela IRSOP so predstavljali drugi operativni odhodki, ki so se v letu 2011 povečali za 147.566 evrov oziroma za 90 odstotkov, ter stroški nakupa opreme, ki so se povečali za 62.006 evrov oziroma za 163 odstotkov. Stroški plač in drugih izdatkov za zaposlene so v letu 2011 predstavljali 79,4 odstotka vseh odhodkov prostorskega dela IRSOP.

<sup>25</sup> Sistem členitve proračunskih postavk IRSOP ni omogočal ločenega izkazovanja odhodkov za okoljski in prostorski del, zato je bil ob reorganizaciji proračunskih uporabnikov v letu 2012 pripravljen seznam projektov, v katerem sta bila glede na skupno realizacijo odhodkov v letu 2011 za vsako proračunsko postavko določena deleža odhodkov okoljskega in prostorskega dela.

<sup>26</sup> Ob predpostavki, da je bilo razmerje odhodkov med prostorskim in okoljskim delom v letu 2010 enako kot v letu 2011.

IRSPEP je v letu 2012 izkazal 8.094.062 evrov odhodkov. V primerjavi z letom poprej je bila realizacija nižja za 616.587 evrov ali za 6,9 odstotka. Največji vpliv na nižjo realizacijo v letu 2012 so imeli nižji izdatki za druge operativne odhodke, ki so se znižali za 313.269 evrov, in sredstva za plače in druge izdatke za zaposlene, ki so bila v letu 2012 nižja za 209.578 evrov.

### 1.3.2 Področje revizije učinkovitosti poslovanja

V okviru revizije učinkovitosti poslovanja IRSPEP smo se omejili na področje učinkovitosti poslovanja gradbene inšpekcije.

Varovanje javnega interesa in tudi interesov pravnih in fizičnih oseb postavlja v ospredje naslednja načela inšpekcijskega nadzora, določena v ZIN: načelo varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov<sup>27</sup>, načelo javnosti<sup>28</sup> in načelo sorazmernosti<sup>29</sup>.

Spremljanje spoštovanja predpisov je temeljni cilj delovanja inšpekcije v vseh fazah izvajanja inšpekcijskega nadzorstva<sup>30</sup>, s čimer se družbi in posameznikom zagotavlja določena mera pravne varnosti in se uresničuje javni interes. Gradbena inšpekcija kot klasični represivni organ, ki izvaja nadzor nad gradnjo objektov s poudarkom na preprečevanju nedovoljenih gradenj in ki izvaja nadzor nad izpolnjevanjem z zakonom predvidenih bistvenih zahtev glede lastnosti objektov v vseh fazah graditve, naj bi skupaj z drugimi pristojnimi organi zagotavljala izvajanje upravnega prava in sprejetih javnih politik.

Po podatkih aplikacije SPIS 4 je na gradbeni inšpekciji 74 inšpektorjev opravilo skupaj 10.267 pregledov v letu 2011 in 73 inšpektorjev skupaj 9.260 pregledov v letu 2012, iz česar izhaja, da je en gradbeni inšpektor v povprečju opravil 139 inšpekcijskih pregledov v letu 2011 in 127 inšpekcijskih pregledov v letu 2012. Povprečnega števila opravljenih inšpekcijskih pregledov, ki jih posamezni inšpektor opravi na gradbeni inšpekciji, zaradi razlik med posameznimi inšpekcijskimi službami ni smiselno primerjati s povprečnim številom opravljenih inšpekcijskih pregledov na posameznega inšpektorja vseh inšpekcijskih služb.

## 1.4 Revizijski pristop

### 1.4.1 Revizijski pristop pri reviziji pravilnosti poslovanja

Sredstva, porabljena za delovanje inšpektoratov, ki so v letih 2011 in 2012 znašala skupaj 16.804.711 evrov, so predstavljala podlago za presojanje pravilnosti poslovanja v obdobju, na katero se nanaša revizija. Pravilnost poslovanja smo revidirali tako, da smo za revizijsko preizkušanje poslovanja inšpektoratov oblikovali dva podsegmenta, in sicer plače in drugi izdatki zaposlenim ter delni tekoči in investicijski odhodki.

Pri presoji skladnosti poslovanja s predpisi na področju plač in drugih izdatkov zaposlenim smo upoštevali predpise, ki urejajo posamezno področje, predvsem pa Zakon o javnih uslužbencih<sup>31</sup> (v nadaljevanju: ZJU),

<sup>27</sup> 5. člen ZIN.

<sup>28</sup> 6. člen ZIN.

<sup>29</sup> 7. člen ZIN.

<sup>30</sup> Od začetka do konca nadzora, vključno z izvršbami inšpekcijskih odločb.

<sup>31</sup> Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju<sup>32</sup>, Zakon o delovnih razmerjih<sup>33</sup> (v nadaljevanju: ZDR), Zakon za uravnoteženje javnih financ<sup>34</sup> (v nadaljevanju: ZUJF), Zakon o interventnih ukrepih<sup>35</sup> (v nadaljevanju: ZIU), Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012<sup>36</sup> (v nadaljevanju: ZDIU12), Kolektivno pogodbo za javni sektor<sup>37</sup> (v nadaljevanju: KPJS) ter podzakonske predpise, ki urejajo področje plač in drugih izdatkov zaposlenim ter napredovanja. Preverili smo sistem obračunavanja plač, pogoje za zasedbo delovnih mest ter določitev osnovne plače, dodatkov in delovne uspešnosti. Preverili smo tudi obračun in izplačilo povračil stroškov za prevoz na delo in z dela zaposlenim.

Pri pravilnosti izplačevanja delnih tekočih in investicijskih odhodkov smo preverili predvsem, ali so bila spoštovana določila Zakona o javnem naročanju<sup>38</sup> (v nadaljevanju: ZJN-2), Zakona o javnih financah<sup>39</sup> (v nadaljevanju: ZJF), Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012<sup>40</sup> (v nadaljevanju: ZIPRS1112) ter drugih predpisov, ki urejajo poslovanje IRSPEP.

Za izrek mnenja smo upoštevali tiste razkrite nepravilnosti, za katere je mogoče pripisati odgovornost inšpektoratom.

#### 1.4.2 Revizijski pristop pri reviziji učinkovitosti poslovanja

Pri reviziji učinkovitosti poslovanja gradbene inšpekcije smo presojali ustreznost predpisanih podlag za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, skladnost izvajanja teh nalog s predpisanimi podlagami in ustreznost spremljanja izvajanja nalog.

Za presojanje učinkovitosti izvajanja nalog gradbene inšpekcije smo se oprli na kriterije učinkovitosti, ki smo jih določili na podlagi opredeljenih tveganj. Kriteriji za presojo učinkovitosti so ustreznost določitev postopkov, opredelitev podlag in skupnih okvirov za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, ustreznost izvajanja nalog gradbene inšpekcije in nadzora nad izvedenimi nalogami ter ustreznost sprejetih ukrepov in izvedenih aktivnosti za izboljšanje poslovanja.

Izvajanje nalog s področja gradbene inšpekcije smo ocenili kot učinkovito, če:

- *ima gradbena inšpekcija za izvajanje svojih nalog predpisane ustrezne in zadostne podlage, in sicer:*
  - ustrezne zakonske podlage za izvajanje temeljnih nalog<sup>41</sup> gradbene inšpekcije;
  - ustrezen pristop k odpravi ovir pri izvajanju nalog gradbene inšpekcije in sprejete interne usmeritve;

<sup>32</sup> Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10.

<sup>33</sup> Uradni list RS, št. 42/02, 103/07.

<sup>34</sup> Uradni list RS, št. 40/12, 105/12.

<sup>35</sup> Uradni list RS, št. 94/10.

<sup>36</sup> Uradni list RS, št. 110/11, 43/12.

<sup>37</sup> Uradni list RS, št. 57/08.

<sup>38</sup> Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10, 18/11, 90/12.

<sup>39</sup> Uradni list RS, št. 11/11-UPB4.

<sup>40</sup> Uradni list RS, št. 96/10, 4/11, 37/12.

<sup>41</sup> Učinkovito preprečevanje nedovoljenih gradenj, kontroliranje izpolnjevanja z zakonom določenih bistvenih zahtev glede lastnosti objektov v vseh fazah gradnje objektov, zagotavljanje izpolnjevanja predpisanih pogojev in kakovosti dela pri opravljanju dejavnosti v zvezi z graditvijo objektov.

- predpisan ustrezen sistem in razpoložljivo informacijsko podporo za upravljanje z dokumentarnim gradivom;
- objektivna merila za dodeljevanje oziroma predodeljevanje zadev v reševanje posameznim inšpektorjem;
- ustrezno metodologijo s selekcijskimi in objektivnimi merili za določitev prednostne obravnave zadev;
- merila za izrekanje denarnih kazni glede na težo kršitve v okviru določenega razpona višine kazni za posamezne vrste gradenj;
- *gradbena inšpekcija izvaja naloge v skladu s predpisi in sprejetimi podlagami iz prejšnje točke ter če:*
  - gradbeni inšpektorji dosegajo načrtovano število inšpekcijskih pregledov za vse temeljne naloge;
  - gradbeni inšpektorji izvajajo redne oziroma samoiniciativne inšpekcijske preglede;
  - gradbeni inšpektorji izrekajo ukrepe za vse temeljne naloge gradbene inšpekcije;
  - ima inšpektorat pregled nad pritožbami na odločitve prvostopenjskega organa;
  - gradbeni inšpektorji naloge inšpekcijskega nadzora izvajajo pravočasno;
  - se sklepi o izvršbi oziroma rušitve po drugi osebi izvajajo na optimalno učinkovit način;
- *se ustrezno spremlja izvajanje nalog, in sicer:*
  - izvajanje nadzora nad izvajanjem nalog gradbene inšpekcije;
  - izvajanje ustreznih ukrepov za odpravo zaostankov;
  - če se gradbena inšpekcija ustrezno odziva na ugotovitve nadzornih institucij;
  - če se ustrezno poroča o izvrševanju nalog gradbene inšpekcije.

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja revizijskih dokazov:

- zbiranje in proučevanje pravnih in drugih strokovnih podlag, proučevanje predpisov s področja dela gradbene inšpekcije;
- zbiranje, proučevanje in preiskovanje dokumentacije o vsebini in poteku izvajanja inšpekcijskih nalog glede na zakonske obveznosti in določene prioritete cilje;
- proučevanje pobud, ki jih je prejelo na računsko sodišče, o problematiki na področju gradbene inšpekcije ter drugih zunanjih virov;
- sekundarno analizo na podlagi podatkov iz letnih poročil IRSPEP, letnih poročil Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljevanju: Varuh človekovih pravic), poročila Komisije za preprečevanje korupcije, zapisnika Inšpektorata Republike Slovenije za javno upravo (v nadaljevanju: Inšpektorat za javno upravo) in notranjerevizijskih poročil;
- analizo pridobljenih podatkov in informacij o vsebini in poteku dosedanjih aktivnosti na področju gradbene inšpekcije;
- vpogled v računalniške aplikacije;
- razgovore z zaposlenimi in odgovornimi osebami na IRSPEP;
- identificiranje morebitnih težav, ki se pojavljajo zaradi sistemskih in drugih razlogov, in
- metode opazovanja, intervjuja, poizvedovanja in potrjevanja pri zaposlenih na IRSPEP in pri zunanjih akterjih.

## 2. PRAVILNOST POSLOVANJA

### 2.1 Plače in drugi izdatki zaposlenim

Posebni cilji revizije za podsegment plač in drugih izdatkov zaposlenim so bili pravilnost določanja plač (skladnost s predpisi), pravilnost izplačevanja plač (skladnost z odločbami, pogodbami o zaposlitvi), pravilnost določanja in izplačila drugih izdatkov zaposlenim (jubilejne nagrade, regres, prevoz na delo in podobno), pravilnost razporejanja delovnega časa zaposlenih (skladnost s predpisi), pravilnost izbire kandidata (preveritev izpolnjevanja pogojev za zasedbo delovnega mesta glede na predpise in veljavno sistemizacijo delovnih mest).

#### 2.1.1 Napredovanja javnih uslužbencev

2.1.1.a Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede<sup>42</sup> (v nadaljevanju: uredba o napredovanju v plačne razrede) v prvem odstavku 4. člena določa, da se javne uslužbenke oceni enkrat letno. Postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev določa 5. člen uredbe o napredovanju v plačne razrede, ki v drugem in tretjem odstavku predpisuje minimalno število zbranih točk ob vsakem napredovanju za en oziroma dva plačna razreda. Preverjanje izpolnjevanja pogojev se v skladu s prvim odstavkom 3. člena uredbe o napredovanju v plačne razrede izvede na podlagi treh letnih ocen, letna ocena delovne uspešnosti pa se mora opraviti na podlagi elementov iz prvega odstavka 17. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. Podrobnejša opredelitev kriterijev po elementih delovne uspešnosti je opredeljena v Prilogi III, ki je sestavni del uredbe o napredovanju v plačne razrede.

PIRS je v enem primeru javnega uslužbenca nepravilno napredoval za dva plačna razreda in pri tem ravnal v nasprotju s prvim odstavkom 4. člena uredbe o napredovanju v plačne razrede in v nasprotju s tretjim odstavkom 5. člena uredbe o napredovanju v plačne razrede. IRSPEP je v enem primeru javnega uslužbenca nepravilno napredoval za en plačni razred in ravnal v nasprotju s prvim odstavkom 3. člena uredbe o napredovanju v plačne razrede in v nasprotju z drugim odstavkom 5. člena uredbe o napredovanju v plačne razrede. V nadaljevanju navajamo primera navedenih kršitev:

- PIRS je v letu 2009 javnega uslužbenca napredoval za dva plačna razreda<sup>43</sup>, pri čemer je upošteval tudi letno oceno za leto 2008, čeprav javni uslužbenec za leto 2008 ni bil ocenjen in zato ni dosegel ustreznega števila točk za napredovanje; zaradi napredovanja je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, javnemu uslužbencu izplačana za 3.921 evrov višja plača;

---

<sup>42</sup> Uradni list RS, št. 51/08, 91/08, 113/09.

<sup>43</sup> Aneks št. 5 k pogodbi o zaposlitvi z dne 1. 4. 2009.



- IRSPEP je javnega uslužbenca s 1. 4. 2012 napredoval za en plačni razred<sup>44</sup> na podlagi 14 točk ocen delovne uspešnosti javnega uslužbenca za leta 2007, 2008 in 2011, pri čemer je bila ocena za leto 2008 neustrezna; javnega uslužbenca je namreč za leto 2008 najprej ocenil njegov neposredno nadrejeni in na podlagi ocen iz ocenjevalnega lista podal oceno dobro, nato pa je glavna inšpektorica spremenila oceno javnega uslužbenca na prav dobro, čeprav javni uslužbenec pri nobenem od kriterijev delovne uspešnosti<sup>45</sup> ni bil ocenjen z višjo oceno kot dobro; ocena javnega uslužbenca, ki jo je dala glavna inšpektorica, ni ustrezala podrobnejši opredelitvi elementov delovne uspešnosti v Prilogi III niti utemeljitvi ocene javnega uslužbenca; upoštevaje ustrezno oceno za leto 2008 je javni uslužbenec na podlagi ocen delovne uspešnosti skupno zbral le 13 točk in ni izpolnjeval pogojev za napredovanje v višji plačni razred<sup>46</sup>; zaradi nepravilnosti ni prišlo do previsokega izplačila plač, saj so bila v skladu z ZUJF, ZIU in ZDIU12 višja izplačila plač odložena do 1. 6. 2013.

2.1.1.b Uredba o napredovanju uradnikov v nazive<sup>47</sup> (v nadaljevanju: uredba o napredovanju v nazive) v prvem odstavku 5. člena določa, da uradnik napreduje, ko v nazivu iste stopnje v času od zadnjega napredovanja doseže trikrat oceno odlično ali štirikrat najmanj oceno zelo dobro ali petkrat najmanj oceno dobro. Uradnik lahko v skladu z 8. členom uredbe o napredovanju v nazive napreduje v eno stopnjo višji naziv tudi, če enkrat doseže oceno odlično, če so izpolnjeni pogoji iz prve in druge alineje prvega odstavka 3. člena te uredbe in predstojnik na predlog nadrejenega ugotovi, da so delovne in strokovne kvalitete uradnika izjemnega pomena za delo organa.

PIRS je v letu 2011 v enem primeru javnega uslužbenca napredoval v naziv inšpektor I<sup>48</sup>, kljub temu da v času od zadnjega napredovanja ni dosegel trikrat ocene odlično ali štirikrat najmanj ocene zelo dobro ali petkrat najmanj ocene dobro, zato je ravnal v nasprotju s prvim odstavkom 5. člena uredbe o napredovanju v nazive.

IRSOP je v letu 2011 v dveh primerih javna uslužbenca nepravilno napredoval v višja naziva in s tem ravnal v nasprotju z 8. členom uredbe o napredovanju v nazive. Javna uslužbenca, razporejena na delovni mesti gradbeni inšpektor, sta bila s 1. 5. 2011 imenovana v višji uradniški naziv inšpektor I. Javna uslužbenca sta bila za leto 2010 ocenjena z oceno odlično, a nadrejeni ni podal predloga, iz katerega bi bilo razvidno, da so delovne in strokovne kvalitete javnih uslužbencev izjemnega pomena za delo organa, zato pospešeno napredovanje v nazivu ni bilo utemeljeno. Zaradi nepravilnosti ni prišlo do previsokega izplačila plač, saj so bila v skladu z ZUJF, ZIU in ZDIU12 višja izplačila plač odložena do 1. 6. 2013.

---

### Priporočilo

IRSI in IRSOP naj preverita napredovanja javnih uslužbencev v plačne razrede in v nazive na podlagi uredbe o napredovanju v plačne razrede in uredbe o napredovanju v nazive.

---

<sup>44</sup> Aneks št. 3 k pogodbi o zaposlitvi št. 100-17/2008-118 z dne 27. 3. 2012.

<sup>45</sup> Rezultati dela; samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela; zanesljivost pri opravljanju dela; kakovost sodelovanja in organizacija dela ter druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

<sup>46</sup> Uredba o napredovanju v plačne razrede v drugem odstavku 5. člena določa, da za en plačni razred napredujejo tisti javni uslužbenci, ki v napredovalnem obdobju ob šestem ali nadaljnjem napredovanju dosežejo najmanj 14 točk.

<sup>47</sup> Uradni list RS, št. 98/08, 16/09, 19/10.

<sup>48</sup> Aneks št. 7 k pogodbi o zaposlitvi z dne 3. 5. 2011.

## 2.1.2 Izpolnjevanje predpisanih pogojev

2.1.2.a V skladu s prvim odstavkom 20. člena ZDR mora delavec ob sklenitvi pogodbe o zaposlitvi izpolnjevati predpisane, s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca določene oziroma od delodajalca zahtevane in v skladu s prvim odstavkom 23. člena ZDR objavljene pogoje za opravljanje dela. IRSOP je v dveh primerih javna uslužbenca razporedil na delovna mesta, za katera nista izpolnjevala predpisanih pogojev. V nadaljevanju navajamo primera navedenih kršitev:

- IRSOP je javna uslužbenca razporedil na delovni mesti višjega nadzornika<sup>49</sup>, oba v naziv višji nadzornik III, čeprav za zasedbo delovnih mest v tem nazivu nista izpolnjevala vseh, s sistemizacijo določenih pogojev in jih ob izplačilu plače, ki je bila predmet revizije, še vedno nista izpolnjevala. Sistemizacija za navedeno delovno mesto določa najmanj VI. stopnjo izobrazbe in opravljen preizkus znanja za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku. Javna uslužbenca imata končano zahtevano VI. stopnjo izobrazbe, preizkus znanja za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku pa sta opravila za V. in ne za VI. stopnjo izobrazbe.

### *Ukrep IRSPEP*

*Javna uslužbenca sta maja 2014 uspešno opravila preizkus znanja za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku za VI. stopnjo izobrazbe.*

2.1.2.b IRSPEP je v sistemizaciji za delovno mesto inšpektor za energetiko in rudarstvo<sup>50</sup> navedel, da je za inšpektorja lahko imenovana oseba, ki ima štiri leta delovnih izkušenj, čeprav je 100. člen Energetskega zakona<sup>51</sup> za inšpektorja v energetske inšpekciji določal pet let delovnih izkušenj. Ker je IRSPEP pri sistemiziranju delovnega mesta določil milejši pogoj glede delovnih izkušenj, kot ga je določal 100. člen Energetskega zakona, je ravnal v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih<sup>52</sup>, ki določa, da mora biti sistemizacija v skladu z zakonom, uredbo in drugimi predpisi.

### *Ukrep IRSPEP*

*IRSPEP je v začetku septembra 2014 Ministrstvu za infrastrukturo in prostor posredoval predlog spremembe Akta o spremembah in dopolnitvah Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Inšpektoratu Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor, v katerem za delovno mesto inšpektor za energetiko in rudarstvo med pogoji navaja najmanj pet let delovnih izkušenj<sup>53</sup>.*

---

<sup>49</sup> Pogodba o zaposlitvi št. 100-17/2008-102 z dne 15. 7. 2008 in aneks k pogodbi o zaposlitvi št. 4 z dne 24. 9. 2009.

<sup>50</sup> Sistemizacija, št. 100-3/2012 z dne 1. 4. 2012, šifra delovnega mesta 259.

<sup>51</sup> Uradni list RS, št. 27/07-UPB2, 70/08, 22/10, 10/12.

<sup>52</sup> Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04 (58/04-popr.), 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11, 14/12, 17/12, 23/12, 98/12.

<sup>53</sup> Od 22. 3. 2014 velja Energetski zakon (Uradni list RS, št. 17/14), ki v 453. členu za delovno mesto inšpektorja med pogoji določa najmanj pet let delovnih izkušenj.

### 2.1.3 Dodatek za delovno dobo

2.1.3.a IRSPEP javnemu uslužbencu v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pravilno obračunal dodatka za delovno dobo. Javni uslužbenec je imel 23 let delovne dobe v novembru 2012, IRSPEP pa mu je izplačal dodatek za 24 let delovne dobe. Navedeno ni v skladu s prvim odstavkom 35. člena KPJS, iz katerega izhaja, da javnim uslužbencem pripada dodatek za delovno dobo v višini 0,33 odstotka od osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe.

#### *Ukrep IRSPEP*

*IRSPEP je oktobra 2014 z javnim uslužbencem sklenil dogovor o vračilu preveč izplačanih bruto plač. Javni uslužbenec je preveč izplačani znesek dodatka za delovno dobo povrnil v enkratnem znesku.*

---

#### **Priporočilo**

IRSI in IRSOP naj preverita pravilnost obračunanih dodatkov za delovno dobo.

---

2.1.3.b IRSOP je javni uslužbenki v obdobju, na katero se nanaša revizija, napačno obračunaval dodatek za delovno dobo. Javna uslužbenka je imela novembra 2011 po podatkih iz delovne knjižice zaključenih 26 let delovne dobe, za kar bi ji pripadal dodatek za delovno dobo v višini 8,6 odstotka. IRSOP ji je v novembru 2011 obračunal dodatek za delovno dobo v višini 9,5 odstotka, kar ustreza 29 letom delovne dobe. IRSPEP je z napačnim obračunom delovne dobe ravnal v nasprotju s prvim odstavkom 35. člena KPJS. Zaradi nepravilnosti je IRSOP v obdobju, na katero se nanaša revizija, javni uslužbenki izplačal za 338 evrov previsok dodatek na delovno dobo.

#### *Ukrep IRSPEP*

*IRSPEP je avgusta 2014 z javno uslužbenko sklenil dogovor o vračilu preveč izplačanih bruto plač. Javna uslužbenka je preveč izplačani znesek dodatka za delovno dobo povrnila v enkratnem znesku.*

### 2.1.4 Premestitve

2.1.4.a Javni uslužbenec je na IRSOP<sup>54</sup> opravljal delo na delovnem mestu inšpektor za okolje, 1. 4. 2012 pa je bil premeščen na delovno mesto inšpektor za cestni promet. Javni uslužbenec je na delovnem mestu inšpektor za okolje kot tudi na delovnem mestu inšpektor za cestni promet v letih 2010 in 2012 opravljal izključno naloge s področja informacijskih sistemov, v letu 2011 pa je te naloge opravljal v pretežnem delu. Naloge s področja informacijskih sistemov so bile poleg nalog s področja inšpekcije našteje med nalogami javnega uslužbenca, ko je zasedal delovno mesto inšpektor za cestni promet, medtem ko za delovno mesto inšpektor za okolje te naloge niso bile navedene. IRSOP je ravnal v nasprotju s prvim in drugim odstavkom 95. člena ZJU, ki določata, da se drugo delo lahko odredi, če je delo treba opraviti zaradi začasno povečanega obsega dela ali zaradi nadomestitve dela začasno odsotnega javnega uslužbenca, in sicer mora javni uslužbenec po pisni odločitvi predstojnika namesto dela, ki sodi v opis dela njegovega delovnega mesta, opraviti tudi delo, ki ne spada v opis dela delovnega mesta, ustreza pa njegovi strokovni usposobljenosti. Javni uslužbenec je bil v letih 2010 in 2012 premeščen na sistemizirano delovno mesto inšpektor za okolje oziroma inšpektor za cestni promet, opravljal pa je naloge s področja informacijskih sistemov, vendar pa glavna inšpektorica IRSOP ni pisno odločila, da mora javni uslužbenec zaradi začasno povečanega obsega dela namesto dela, ki sodi v opis njegovega

---

<sup>54</sup> Aneks št. 4 k pogodbi o zaposlitvi z dne 7. 9. 2010.

delovnega mesta, opraviti tudi delo, ki ne spada v opis delovnega mesta, ustreza pa njegovi strokovni usposobljenosti.

2.1.4.b IRSOP je 1. 3. 2010 javno uslužbenko premestil na delovno mesto gradbeni inšpektor svetnik<sup>55</sup>, čeprav ta ni izpolnjevala pogojev za zasedbo delovnega mesta. V skladu s sistemizacijo IRSOP je bilo za zasedbo delovnega mesta gradbeni inšpektor svetnik, za katero je predpisana VII. stopnja izobrazbe, treba izkazati šest let delovnih izkušenj, javna uslužbenka pa je imela ob premestitvi na to delovno mesto pet let in dva meseca delovnih izkušenj. ZJU v 13. točki 6. člena opredeljuje delovne izkušnje kot delovno dobo na delovnem mestu, za katero se zahtevata enaka stopnja izobrazbe in čas pripravništva v enaki stopnji izobrazbe, ne glede na to, ali je bilo delovno razmerje sklenjeno oziroma pripravništvo opravljeno pri istem ali pri drugem delodajalcu. Za delovne izkušnje se štejejo (13. točka 6. člena ZJU) tudi delovne izkušnje, ki jih je javni uslužbenec pridobil z opravljanjem del na delovnem mestu, za katero se zahteva za eno stopnjo nižja izobrazba, razen pripravništva v eno stopnjo nižji izobrazbi, ter delovne izkušnje na enaki stopnji zahtevnosti, kot je delovno mesto, za katero oseba kandidira. Javna uslužbenka je predložila študentske napotnice, iz katerih je razvidno, da je opravljala dela na V. stopnji izobrazbe. Delo prek študentske napotnice je delo izven delovnega razmerja in bi se v skladu s 13. točko 6. člena ZJU lahko upoštevalo, če bi šlo za delo na enaki stopnji zahtevnosti, to je na VII. stopnji zahtevnosti, kot je delovno mesto, na katero je bila javna uslužbenka premeščena. Priznavanje delovnih izkušenj za dela, ki so bila opravljena na podlagi študentske napotnice, ni bilo v skladu s 13. točko 6. člena ZJU. Ker javna uslužbenka ni izpolnjevala pogojev za zasedbo delovnega mesta, določenih v sistemizaciji, je IRSOP s premestitvijo te javne uslužbenke kršil 20. člen ZDR. Ta določa, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati predpisane, s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca določene, oziroma od delodajalca zahtevane in v skladu s prvim odstavkom 23. člena ZDR objavljene pogoje za opravljanje dela.

### **2.1.5 Povračila stroškov prevoza na delo in z dela**

2.1.5.a IRSER oziroma IRSPEP je javni uslužbenki v obdobju od februarja do junija 2012 in v avgustu 2012 povrnil stroške za prevoz na delo in z dela z vlakom za relacijo Rodica–Zagorje v skupnem znesku 1.052 evrov. Cena mesečne vozovnice za vlak za navedeno relacijo je znašala 175 evrov<sup>56</sup>, IRSER oziroma IRSPEP pa je javni uslužbenki za to relacijo na podlagi podane izjave upošteval povračilo mesečne vozovnice za vlak v znesku 233 evrov<sup>57</sup>. Javni uslužbenki so bili tako v tem obdobju povrnjeni stroški prevoza v znesku, ki za 331 evrov presega povračilo prevoza z najcenejšim javnim prevozom. Takšno ravnanje je pomenilo kršitev 2. člena Uredbe o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela javnim uslužbencem in funkcionarjem v državnih organih<sup>58</sup> (v nadaljevanju: uredba o povračilu stroškov prevoza) oziroma predstavlja kršitev 168. člena ZUJF, ki je s 1. 6. 2012 posegel v določila uredbe o povračilu stroškov prevoza.

---

<sup>55</sup> Aneks št. 4 k pogodbi o zaposlitvi z dne 1. 3. 2010.

<sup>56</sup> V skladu s cenikom abonentskih vozovnic je mesečna vozovnica v obdobju od februarja do avgusta 2012 znašala 175,36 evra. Spletna stran Slovenskih železnic, d. o. o., Ljubljana: [URL: <http://www.slo-zeleznice.si/>], 10. 9. 2013.

<sup>57</sup> Razen za dva meseca, ko je IRSPEP javni uslužbenki povrnil potne stroške v znesku 231 evrov za junij in v znesku 219 evrov za avgust.

<sup>58</sup> Uradni list RS, št. 95/06, 16/07.

*Ukrep IRSPEP*

*IRSPEP je marca 2014 z javno uslužbenko sklenil dogovor o vračilu preveč izplačanega povračila za prevoz na delo v dveh obrokib. Javna uslužbenka je sredstva že vrnila pri izplačilu plače za marec in april 2014.*

**Priporočilo**

IRSI in IRSOP naj preverita izjave in povračila stroškov prevoza na delo in z dela zaposlenih.

**2.1.6 Nove zaposlitve**

2.1.6.a IRSOP je objavil javni natečaj<sup>59</sup> za prosto uradniško delovno mesto nadzornik. Glavna inšpektorica je 16. 11. 2010 imenovala natečajno komisijo, ki je izvedla izbirni postopek za izbiro najbolj usposobljenega kandidata za delovno mesto v dveh fazah. Merila in metode za preverjanje strokovne usposobljenosti kandidatov niso bili predhodno pisno določeni, le v besedilu javnega natečaja je bilo navedeno, da bodo imeli prednost kandidati z izkušnjami na področju gradbeništva. Natečajna komisija se je po pregledu dokumentacije vseh kandidatov odločila, da na ustni razgovor povabi vse kandidate, ki imajo pridobljene delovne izkušnje na področju gradbeništva, in kandidate s strokovno izobrazbo s področja gradbeništva<sup>60</sup>. V drugi fazi je natečajna komisija na ustni razgovor povabila 38 kandidatov, kjer je ocenjevala naslednja področja: poznavanje področja dela, dosedanje delovne izkušnje, poznavanje uprave, opravljeni strokovni izpiti, praktična uporaba in pomoč računalnika pri delu, prilagodljivost, vzdržljivost in drugo. Ker je IRSOP kandidate izbiral na podlagi meril in metod za preverjanje strokovne usposobljenosti, ki pred začetkom izbirnega postopka niso bili pisno določeni, je ravnal v nasprotju s tretjim odstavkom 22. člena Uredbe o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih<sup>61</sup>, ki določa, da morajo biti merila in metode za preverjanje strokovne usposobljenosti kandidatov predhodno določeni.

2.1.6.b IRSOP in javna uslužbenka sta v letu 2009 brez predhodno izvedene javne objave sklenila pogodbo o zaposlitvi<sup>62</sup> za določen čas 12 mesecev, v kateri je navedeno, da bo javna uslužbenka opravljala delo na delovnem mestu koordinator V in bo nadomeščala začasno odsotno javno uslužbenko, kar je v nasprotju s 23. členom ZDR, ki določa obvezno objavo prostega delovnega mesta pred zaposlitvijo javnega uslužbenca. Pri zaposlitvi javne uslužbenke na delovno mesto koordinator V ni šlo za nadomeščanje začasno odsotne javne uslužbenke, saj je ta zasedala delovno mesto finančnik VII/1.

IRSOP je s to javno uslužbenko v letu 2011 sklenil pogodbo o zaposlitvi<sup>63</sup> za določen čas za opravljanje pripravništva oziroma usposabljanja, in sicer za obdobje od 1. 1. do 31. 10. 2011. Pripravnica je bila razporejena na uradniško delovno mesto svetovalec – pripravnik v uradniški naziv svetovalec II. Postopek za zaposlitev pripravnika se v skladu z drugim odstavkom 70. člena ZJU lahko izvede na podlagi javnega natečaja ali brez javnega natečaja, pri čemer pa tretji odstavek 70. člena ZJU določa, da se delovno razmerje za opravljanje pripravništva sklene po postopku, kot ga določa ZDR. ZDR v 23. členu določa, da mora delodajalec, ki zaposluje nove delavce, javno objaviti prosto delovno mesto oziroma vrsto dela.

<sup>59</sup> Št. 110-12/2010 z dne 12. 10. 2010.

<sup>60</sup> V objavi je bilo kot pogoj za izobrazbo navedeno: srednja strokovna izobrazba družboslovne ali tehnične smeri oziroma srednja splošna izobrazba družboslovne ali tehnične smeri.

<sup>61</sup> Uradni list RS, št. 139/06, 104/10.

<sup>62</sup> Št. 100-12/2009-59 z dne 9. 12. 2009.

<sup>63</sup> Št. 100-2/2011-1 z dne 3. 1. 2011.

Ker IRSOP ni objavil prostega delovnega mesta za zaposlitev pripravnika, je ravnal v nasprotju s 23. členom ZDR.

IRSOP je na podlagi javne objave<sup>64</sup> v letu 2011 s to javno uslužbenko sklenil pogodbo o zaposlitvi<sup>65</sup> za nedoločen čas na strokovno-tehničnem delovnem mestu kadrovnik VII/1. Na javno objavo se je prijavilo 135 kandidatov, ki so bili vsi uvrščeni v izbirni postopek. V skladu s sistemizacijo je treba za zasedbo delovnega mesta kadrovnik VII/1 izkazati osem mesecev delovnih izkušenj s VII. stopnjo izobrazbe, javna uslužbenka pa je imela do 6. 6. 2011, ko je natečajna komisija izdala poročilo o poteku izbirnega postopka ter o opravljeni izbiri, le pet mesecev delovnih izkušenj, kot jih opredeljuje 13. točka prvega odstavka 6. člena ZJU. IRSOP je z zaposlitvijo javne uslužbenke, ki ni izpolnjevala pogojev za zasedbo delovnega mesta, določenih v sistemizaciji, ravnal v nasprotju z 20. členom ZDR, ki določa, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati predpisane, s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca določene oziroma od delodajalca zahtevane in v skladu s prvim odstavkom 23. člena tega zakona objavljene pogoje za opravljanje dela.

2.1.6.c PIRS je za zasedbo prostega strokovno-tehničnega delovnega mesta poslovni sekretar VII/1 objavil interni natečaj<sup>66</sup>, v katerem je bil določen pogoj, da morajo imeti javni uslužbenci, ki se prijavijo na prosto delovno mesto, sklenjeno delovno razmerje za nedoločen čas s polnim delovnim časom. PIRS je z določitvijo takšnega pogoja v internem natečaju ravnal v nasprotju z načelom enakopravne dostopnosti iz 7. člena ZJU, ki določa, da se zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji, tako da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolje strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu.

2.1.6.d IRSOP je z javno uslužbenko sklenil pogodbo o zaposlitvi za določen čas<sup>67</sup> za strokovno-tehnično delovno mesto koordinator V brez predhodno izvedene javne objave. S pogodbo je bilo določeno, da se delovno razmerje sklepa za določen čas na podlagi 2. točke prvega odstavka 68. člena ZJU za nadomeščanje začasno odsotne javne uslužbenke, ki je imela sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za uradniško delovno mesto nadzornik, zato v tem primeru ni šlo za nadomestno zaposlitev. IRSOP je s sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi ravnal v nasprotju s 23. členom ZDR, ker prosto delovno mesto ni bilo primerno objavljeno, in v nasprotju z 2. točko prvega odstavka 68. člena ZJU, ker niso bili izpolnjeni pogoji za sklenitev pogodbe za določen čas.

## 2.2 Delni tekoči in investicijski odhodki

Posebni cilji revizije za podsegment delnih tekočih in investicijskih odhodkov so bili pravilnost poslovanja glede na določila predpisov, ki urejajo področje javnih financ, javnega naročanja, pogodbenih določil, notranjih aktov in drugih predpisov, ki opredeljujejo delovanje IRSPEP in njegovih predhodnikov.

---

<sup>64</sup> Št. 110-7/2011 z dne 24. 5. 2011.

<sup>65</sup> Št. 100-2/2011-24 z dne 7. 6. 2011.

<sup>66</sup> Št. 1101-23/2011/1-0023537 z dne 22. 12. 2011.

<sup>67</sup> Št. 100-167/2011-1 z dne 31. 1. 2011.

## 2.2.1 Javna naročila

### *Javna naročila za izbiro izvajalca za odstranjevanje nelegalno zgrajenih objektov*

2.2.1.a IRSOP je v letu 2011 izvedel dva ločena postopka javnega naročanja po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi za rušenje objektov ter splošna rušitvena in zemeljska dela za odstranjevanje nelegalno zgrajenih objektov. Na podlagi prvega izvedenega postopka javnega naročanja je IRSOP z izbranim izvajalcem Gradbeno podjetje Bračko, d. o. o. (v nadaljevanju: Gradbeno podjetje Bračko) sklenil pogodbo<sup>68</sup> in dodatek k pogodbi<sup>69</sup> v vrednosti 210.600 evrov z davkom na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV), na podlagi drugega izvedenega postopka pa je z istim izvajalcem sklenil pogodbo v vrednosti 160.000 evrov z DDV. Skupna vrednost obeh oddanih naročil odstranjevanja nelegalno zgrajenih objektov v letu 2011 je tako znašala 308.833 evrov brez DDV in je presegala mejno vrednost 274.000 evrov brez DDV, ki je na podlagi c) točke drugega odstavka 24. člena ZJN-2 določena za izvedbo javnega naročila gradenj po enem izmed postopkov iz 1. do 5. točke prvega odstavka 24. člena ZJN-2, kamor pa postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi ne spada. V skladu s 14. členom ZJN-2 bi moral naročnik oceniti skupno vrednost obeh javnih naročil pred izvedbo naročil in na podlagi ocenjene vrednosti izbrati ustrezen postopek oddaje javnega naročila v skladu s 24. členom ZJN-2, ki določa vrste postopkov. Izbira neustreznega postopka oddaje javnega naročila glede na ocenjeno vrednost javnega naročila predstavlja kršitev c) točke drugega odstavka 24. člena ZJN-2, deljenje javnih naročil na več manjših pa predstavlja kršitev tretjega odstavka 14. člena ZJN-2, ki naročniku prepoveduje določitev ocenjene vrednosti javnega naročila tako, da bi se zaradi nižje ocenjene vrednosti izognil uporabi ZJN-2 glede na mejne vrednosti predmeta javnega naročila. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je IRSOP na podlagi navedenih neustrezno izvedenih postopkov javnih naročil izplačal 287.204 evre.

2.2.1.b V prvem postopku oddaje javnega naročila v letu 2011<sup>70</sup>, izvedenem po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi, je bilo prejetih 11 ponudb. Najugodnejša je bila ponudba izvajalca Gradbeno podjetje Bračko, s katerim je IRSOP sklenil pogodbo in dodatek k pogodbi v vrednosti 210.600 evrov. Pregledali smo račun z dne 31. 5. 2011 v znesku 8.903 evre. Ob primerjavi zaračunanih postavk delovne sile in gradbene mehanizacije s postavkami v razpisni dokumentaciji oziroma v povabilu k oddaji ponudb, katerih vrednosti so bile navedene kot edino merilo za izbor najugodnejše ponudbe, smo ugotovili, da je bilo zaračunanih 76 odstotkov takšnih postavk, ki niso bile vključene v razpisno dokumentacijo in niso bile predmet pogodbe.

V drugem postopku oddaje javnega naročila v letu 2011<sup>71</sup> po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi sta bili prejeti dve ponudbi. Ugodnejša je bila ponudba izvajalca Gradbeno podjetje Bračko, s katerim je IRSOP sklenil pogodbo<sup>72</sup> v vrednosti 160.000 evrov. Pregledali smo dva računa, ki sta se nanašala na stroške odstranitve nedovoljeno zgrajenih objektov. Račun z dne 30. 7. 2012 je bil izstavljen

<sup>68</sup> Št. 2522-11-000011 z dne 22. 4. 2011.

<sup>69</sup> Z dne 11. 7. 2011.

<sup>70</sup> Obvestilo o naročilu po postopku zbiranja ponudb, št. JN1696/2011 z dne 22. 2. 2011; obvestilo o oddaji naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi, št. JN4524/2011 z dne 5. 5. 2011; prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost, št. JN6482/2011 z dne 13. 6. 2011; obvestilo o oddaji naročila, št. JN7214/2011 z dne 29. 6. 2011.

<sup>71</sup> Obvestilo o naročilu po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi, št. JN6527 z dne 14. 6. 2011; obvestilo o oddaji naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi, št. JN9110/2011 z dne 10. 8. 2011.

<sup>72</sup> Št. 2522-11-000029 z dne 8. 8. 2011.

v znesku 11.924 evrov, od tega so se stroški v znesku 4.601 evro nanašali na stroške deponiranja gradbenih odpadkov, 127 evrov pa so znašali potni stroški izvajalca odstranitve nedovoljeno zgrajenega objekta. Ostali stroški v znesku 7.196 evrov so zajemali stroške delovne sile in stroške gradbene mehanizacije, katerih vrednosti so bile pri tem javnem naročilu merilo za izbor ponudbe. Ob primerjavi zaračunanih postavk delovne sile in gradbene mehanizacije s postavkami v razpisni dokumentaciji oziroma v povabilu k oddaji ponudb smo ugotovili, da je bilo od 7.196 evrov zaračunanih stroškov delovne sile in gradbene mehanizacije kar 98,5 odstotka vrednosti takšnih postavk, ki jih IRSOP ni vključil v razpisno dokumentacijo in niso bile predmet pogodbe.

Račun z dne 25. 4. 2012 je bil izstavljen v znesku 661 evrov, od tega so znašali stroški delovne sile in stroški gradbene mehanizacije, ki so bili pri javnem naročilu merilo za izbor ponudbe, 615 evrov. Ob primerjavi zaračunanih postavk delovne sile in gradbene mehanizacije s postavkami v razpisni dokumentaciji oziroma v povabilu k oddaji ponudb, katerih vrednosti so bile navedene kot merilo za izbor najugodnejše ponudbe, smo ugotovili, da je bilo zaračunanih 69,9 odstotka vrednosti takšnih postavk, ki jih IRSOP ni vključil v razpisno dokumentacijo in niso bile predmet pogodbe. IRSOP je s potrditvijo navedenih računov ravnal v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ker pred izplačilom ni preveril pravnega temelja in višine obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine.

2.2.1.c V letu 2012 je postopek javnega naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi za izbiro izvajalca za odstranjevanje nelegalno zgrajenih objektov<sup>73</sup> izvedel IRSPEP, ki je predmet javnega naročila razdelil na tri sklope<sup>74</sup>. Najugodnejša ponudba za vse tri sklope je bila ponudba Silve Bračko, s. p., s katero je IRSPEP sklenil pogodbo<sup>75</sup> v vrednosti 225.000 evrov. Ker od datuma sklenitve pogodbe 10. 9. 2012 do konca leta 2012 IRSPEP ni izvedel nobene odstranitve nelegalno zgrajenega objekta, smo lahko presojali ustreznost oblikovanja meril pri izvedenem javnem naročilu v letu 2012 na podlagi pregleda računov za rušitvena dela iz leta 2013.

Pri računu v znesku 3.853 evrov se je 1.098 evrov stroškov nanašalo na stroške deponije gradbenih odpadkov, ostali stroški v znesku 2.755 evrov pa so se nanašali na stroške delovne sile in stroške gradbene mehanizacije, ki so bili pri tem javnem naročilu merilo za izbor ponudbe. Ugotovili smo, da je bilo od 2.755 evrov zaračunanih stroškov delovne sile in stroškov gradbene mehanizacije samo 23,1 odstotka vrednosti takšnih postavk, ki jih je IRSPEP vključil kot merilo za izbor najugodnejše ponudbe. Pri računu v znesku 2.217 evrov so se vsi zaračunani stroški nanašali na stroške delovne sile in stroške gradbene mehanizacije, pri čemer je bilo zaračunanih samo 13,4 odstotka vrednosti celotnega računa takšnih postavk, ki jih je IRSPEP vključil kot merilo za izbor najugodnejše ponudbe.

IRSOP oziroma IRSPEP bi moral za dela, ki niso bila vključena v predmet javnega naročila pri predhodno izvedenem postopku javnega naročila, izvesti nov postopek v skladu s 24. členom ZJN-2. Revidiranca sta v vseh navedenih primerih s potrditvijo računov, na katerih so bile zaračunane takšne postavke izvedenih

---

<sup>73</sup> Obvestilo o naročilu po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi, št. JN7054/2012 z dne 29. 6. 2012; obvestilo o oddaji naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi, št. JN9940 z dne 14. 9. 2012.

<sup>74</sup> Sklop 1: rušenje in odstranjevanje nedovoljenih objektov na območju Območne enote Celje - Novo mesto in Območne enote Maribor - Murska Sobota; sklop 2: rušenje in odstranjevanje nedovoljenih objektov na območju Območne enote Ljubljana - Kranj in Območne enote Koper - Nova Gorica; sklop 3: izvajanje rudarskih del pri površinskih kopih in drugih posegih v prostor na območju celotne Slovenije.

<sup>75</sup> Št. 2434-12-100119.



del, ki niso bile vključene v razpisno dokumentacijo in niso bile predmet pogodbe, ravnala v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

#### *Ukrep IRSPEP*

*IRSPEP je v letu 2014 izvedel analizo računov glede odstranjevanja nelegalno zgrajenih objektov ter pri ponovnem javnem naročilu v letu 2014 upošteval takšna merila oziroma parametre, ki so bili osnova za obračun stroškov pri izvršbah preteklih let.*

#### *Prenova prostorov na lokaciji Vožarski pot v Ljubljani*

2.2.1.d IRSPEP je v letu 2012 izvedel prenovo poslovnih prostorov na Vožarskem potu v Ljubljani. Javno naročilo gradbeno-obrtniških del je razdelil na sedem manjših naročil in jih oddal po ločenih postopkih zbiranja ponudb. Skupna vrednost oddanih naročil je znašala 134.163 evrov brez DDV<sup>76</sup>. V skladu z a) točko petega odstavka 14. člena ZJN-2 se upošteva skupna ocenjena vrednost vseh sklopov, če lahko iz javnega naročila gradnje ali storitev izhaja možnost, da se naročilo lahko odda tudi po sklopih. Glede na vrednost vseh oddanih javnih naročil bi IRSPEP moral v skladu s točko b) drugega odstavka 24. člena ZJN-2 izvesti postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi ali katerikoli drug postopek iz 1. do 5. točke prvega odstavka 24. člena ZJN-2. V skladu s 14. členom ZJN-2 bi moral naročnik pred izvedbo naročila oceniti vrednost javnega naročila in na podlagi ocenjene vrednosti izbrati ustrezen postopek oddaje javnega naročila v skladu s 24. členom ZJN-2, ki določa vrste postopkov. Izbira neustreznega postopka oddaje javnega naročila glede na ocenjeno vrednost javnega naročila je v nasprotju z b) točko drugega odstavka 24. člena ZJN-2, deljenje javnih naročil na več manjših pa v nasprotju s tretjim odstavkom 14. člena ZJN-2, ki naročniku prepoveduje določitev ocenjene vrednosti javnega naročila tako, da bi se zaradi nižje ocenjene vrednosti izognil uporabi ZJN-2 glede na mejne vrednosti predmeta javnega naročila. Na podlagi navedenih postopkov oddaje javnega naročila za prenovo poslovnih prostorov na lokaciji Vožarski pot v Ljubljani je IRSPEP v letu 2012 za izvedena dela izplačal skupaj 149.840 evrov.

2.2.1.e IRSPEP je v vseh sedmih postopkih oddaje naročil za prenovo poslovnih prostorov ter še pri dveh oddanih naročilih, in sicer naročilu selitve<sup>77</sup> in naročilu zasnove, nadzora in izdelave popisa za prenovo objekta<sup>78</sup>, ravnal tudi v nasprotju z določbami Pravilnika o izvajanju postopkov javnega naročanja

<sup>76</sup> Rušitvena in zidarska dela v znesku 8.698 evrov – naročilnica št. N2434-12-0051 z dne 14. 8. 2012, račun št. 20-12 z dne 21. 8. 2012; elektroinštalacijska dela v znesku 13.275 evrov – pogodba št. 2434-12-100113 z dne 13. 8. 2012, dodatek k pogodbi z dne 24. 9. 2012, račun št. 00100-2012 z dne 21. 8. 2012; tlakarska dela v znesku 24.959 evrov – pogodba št. 2434-12-100111 z dne 14. 8. 2012, dodatek k pogodbi z dne 17. 9. 2012, račun št. 12-360-051 z dne 21. 8. 2012; kamnoseška in keramična dela v znesku 6.006 evrov – naročilnica št. N2434-12-00564 z dne 14. 8. 2012; obnova oken, suhomontažna dela in ostala dela v znesku 38.909 evrov – pogodba št. 2434-12-100112 z dne 13. 8. 2012, dodatek k pogodbi z dne 24. 9. 2012, račun št. 2012-00354 z dne 21. 8. 2012; slikopleskarska dela v znesku 39.516 evrov – pogodba št. 2434-12-100100 z dne 13. 8. 2012, račun št. 00380-2012-00076 z dne 21. 8. 2012; demontaža in iznos prebranega pisarniškega pohištva z odvozom na deponijo, premeščanje še uporabnega pohištva, pleskanje v znesku 2.800 evrov – naročilnica št. N2434-12-0110 z dne 24. 9. 2012, račun št. 24-12 z dne 27. 9. 2012. Vsi navedeni zneski so brez DDV, ki se ne upošteva pri izračunu ocenjene vrednosti javnih naročil.

<sup>77</sup> Pogodba št. 2434-12-100114 z dne 26. 9. 2012.

<sup>78</sup> Naročilnica št. N2434-12-0036 z dne 23. 7. 2012.

v Ministrstvu za infrastrukturo in prostor<sup>79</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o javnem naročanju IRSPEP), ki ureja postopke javnega naročanja za vsa javna naročila, ne glede na vrednost. IRSPEP ni ustrezno dokumentiral postopkov zbiranja ponudb, in sicer v nobenem primeru ni izdal predloga za oddajo javnega naročila, kar je v nasprotju s 5. členom pravilnika o javnem naročanju IRSPEP, ki določa, da se oddaja naročila blaga in storitev v vrednosti, manjši od 20.000 evrov brez DDV, izvede na podlagi pisnega predloga vodje notranje organizacijske enote, ki mora pred tem pridobiti vsaj dve pisni ponudbi. Poleg tega tudi ni imel vzpostavljenega ustreznega sistema upravljanja z dokumentarnim gradivom, saj v letu 2012 nobene od prejetih ponudb ni imel evidentirane med prispelo pošto, prav tako pa tudi na prispelih ponudbah ni bil zaveden datum njihovega prejema. Navedeno je v nasprotju s 130. in 134. členom Uredbe o upravnem poslovanju<sup>80</sup> (v nadaljevanju: UUP), ki določa način evidentiranja prejetih dokumentov. Glavna inšpektorica je v vseh primerih izvajala tudi vlogo skrbnika pogodbe, čeprav je bila v vseh primerih tudi podpisnica pogodbe in v vseh primerih, razen enem<sup>81</sup>, odredbodajalka za izplačilo sredstev iz proračuna. Navedeno je v nasprotju z določili pravilnika o finančnem poslovanju, v katerem so med drugim opredeljene in razmejene pristojnosti in odgovornosti finančne službe, skrbnika pogodbe in odredbodajalca pred podpisom odredbe in izplačilom sredstev iz proračuna. V teh primerih niso bile ustrezno razmejene pristojnosti in odgovornosti v postopku potrditve (likvidacije) knjigovodskih listin pred izplačilom iz proračuna, zato ni bilo obvladovano tveganje nastanka napak, prevar ali zlorab. Tako ravnanje ni skladno s 100. členom ZJF, ki določa, da je predstojnik neposrednega uporabnika odgovoren za vzpostavitev in delovanje ustreznega sistema finančnega poslovanja in kontrol, in v nasprotju s 4. členom Pravilnika o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije<sup>82</sup>, ker predstojnik ni organiziral finančnega poslovanja tako, da bi zagotovil preprečevanje napak, prevar in zlorab. IRSPEP je v nasprotju z določbami pravilnika o javnem naročanju IRSPEP in pravilnika o finančnem poslovanju ravnal tudi pri naročilu izdelave zasnove, nadzora in popisa za prenovo objekta in pri naročilu selitve, za kar je bilo skupaj izplačanih 23.900 evrov.

2.2.1.f Za gradbeno-obrtniška dela na Vožarskem potu v Ljubljani je razpisno dokumentacijo pripravil zunanji izvajalec Tipiski projekti Nardin, storitveno podjetje, d. o. o. (v nadaljevanju: Tipiski projekti Nardin). IRSPEP je izdal naročilnico izvajalcu Tipiski projekti Nardin za projektantske storitve in nadzor nad deli na objektu, in sicer za izdelavo popisa in izmer na objektu, za nadzor in koordinacijo pri prenovi objekta ter za idejno arhitekturno zasnovo preddverja v skupni vrednosti 4.500 evrov. Naročilnica je bila izdana 23. 7. 2012, za navedene storitve pa nam je revidiranec predložil dve ponudbi, ki ju je prejel 26. 7. 2012, torej po izdani naročilnici, in sicer ponudbo izvajalca Tipiski projekti Nardin v vrednosti 4.500 evrov in ponudbo izvajalca Antariom, d. o. o. v vrednosti 4.900 evrov. IRSPEP je ravnal v nasprotju s 5. členom pravilnika o javnem naročanju IRSPEP, ker ponudb ni pridobil že pred oddajo naročila.

---

<sup>79</sup> Št. OP-012; velja od 30. 5. 2012.

<sup>80</sup> Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10.

<sup>81</sup> Demontaža in iznos prebranega pisarniškega pohištva z odvozom na deponijo, premeščanje še uporabnega pohištva in pleskanje v znesku 3.360 evrov – naročilnica št. N2434-12-0110 z dne 24. 9. 2012, račun št. 24-12 z dne 27. 9. 2012.

<sup>82</sup> Uradni list RS, št. 119/04; veljal do 9. 11. 2012. Od 10. 11. 2012 je v veljavi Pravilnik o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 84/12), ki prav tako v 4. členu določa, da mora predstojnik organizirati finančno poslovanje tako, da bi zagotovil preprečevanje napak, prevar in zlorab.

IRSPEP je med drugim naročil in plačal idejno arhitekturno zasnovo prenove preddverja na Vožarskem potu v Ljubljani, čeprav prenove preddverja ni načrtoval v finančnem načrtu in je tudi ni izvedel. Navedeno je v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.

Izvajalec Tipski projekti Nardin je v skladu z naročilnico izstavil račun za opravljene storitve za izdelavo popisa in izmer na objektu, za nadzor in koordinacijo pri prenovi objekta ter za idejno arhitekturno zasnovo preddverja v skupni vrednosti 4.500 evrov, in sicer je izstavil račun 2. 8. 2012. Iz datumov sklenjenih pogodb in datumov izstavljenih računov za gradbeno-obrtniška dela izhaja, da so se dela opravljala po 2. 8. 2012, ko je bil izstavljen račun za nadzor in koordinacijo pri prenovi objekta. Poleg tega je IRSPEP dodatno naročeno storitev nadzora in koordinacije pri prenovi objekta zaradi povečanega obsega del plačal na podlagi računa, ki je bil izstavljen 21. 8. 2012, čeprav je iz dnevnika opravljenega nadzora in koordinacije razvidno, da se je navedena storitev opravljala do 25. 8. 2012. IRSPEP je s plačilom računov, ki sta se nanašala na še neopravljene storitve nadzora in koordinacije pri prenovi objekta, ravnal v nasprotju z drugim odstavkom 52. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki uporabljajo sredstva za plačevanje že opravljenih storitev.

IRSPEP pred izplačilom ni preveril kakovosti izdelanega popisa in izmer na objektu, saj je kasneje, ko je plačal izvajalcu Tipski projekti Nardin, popis predvidenih del bistveno popravil. IRSPEP je poleg že izdane naročilnice v vrednosti 4.500 evrov izdal še eno naročilnico<sup>83</sup> v vrednosti 1.800 evrov, in sicer za nadzor in koordinacijo pri prenovi objekta z utemeljitvijo, da je obseg dela večji, kot je bil sprva predviden. Izdana naročilnica z dne 21. 8. 2012 v vrednosti 1.800 evrov ni bila upravičena, saj je bila v že prej izdani naročilnici z dne 23. 7. 2012 navedena skupna vrednost naročila za vse tri vrste storitev, med njimi tudi za storitev nadzora in koordinacije pri prenovi objekta, ne glede na količino opravljenega dela. Poleg vsega navedenega je izvajalec storitve v zvezi z izdano naročilnico z dne 21. 8. 2012 neupravičeno zaračunal tudi postavko "priprava za obračun", katere vrednost, kot tudi vrednost posameznih vrst storitev, iz dokumentacije ni razvidna. IRSPEP je s plačilom računa za opravljeno storitev v vrednosti 4.500 evrov, za katero niso obstajale ustrezne podlage za plačilo, ravnal v nasprotju s prvim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno listino. S plačilom računa v vrednosti 1.800 evrov za storitev, ki je bila zaračunana že po prejšnjem računu, in za storitev, ki ni bila oddana z naročilnico, pa je ravnal v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

2.2.1.g V postopku zbiranja ponudb za rušitvena in zidarska dela je IRSPEP prejel pet ponudb, od katerih je bila popolna samo ponudba izvajalca Žlebak, storitveno podjetje, d. o. o., preostale ponudbe pa niso vključevale celotnega predmeta javnega naročila. IRSPEP je v postopku oddaje javnega naročila ravnal v nasprotju s 5. členom pravilnika o javnem naročanju IRSPEP, ker ni pridobil dveh primerljivih ponudb, ki bi vključevali celoten predmet javnega naročila. Rušitvena in zidarska dela je naročnik naročil z naročilnico, v kateri pa IRSPEP izvajalca del ni zavezal k predložitvi ustrezne obračunske dokumentacije ter garancije za izvedena dela.

---

<sup>83</sup> Št. N2434-12-0055 z dne 14. 8. 2012.

IRSPEP je na podlagi računa v znesku 10.438 evrov plačal izvajalcu dela, čeprav je bil znesek računa za 96 evrov višji od zneska, ki je bil naveden v obračunu izvedenih del, priloženem k računu. S plačilom računa je IRSPEP ravnal v nasprotju s prvim odstavkom 54. člena ZJF, v skladu s katerim mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo, in v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, v skladu s katerim je pred izplačilom treba preveriti pravni temelj in višino obveznosti. Kratko časovno obdobje med datumom izdane naročilnice, 14. 8. 2012, in datumom opravljene storitve, navedene na računu, 17. 8. 2012, kaže na tveganje, da so dela potekala že pred izdajo naročilnice ali pa da ob izdaji računa dela sploh še niso bila zaključena. Rušitvena ter zidarska dela za I. in II. fazo namreč po naši oceni ne bi mogla biti opravljena v treh dneh, razen če so se opravljala že pred datumom izdaje naročilnice.

2.2.1.h V postopku zbiranja ponudb za elektroinštalacijska dela sta bili v juliju 2012 prejeti dve ponudbi. Cenovno je bila ugodnejša ponudba izvajalca Elektro Kumer, d. o. o., s katerim je IRSPEP sklenil pogodbo in dodatek k pogodbi<sup>84</sup> v vrednosti 15.930 evrov. Pogodba je bila sklenjena 13. 8. 2012, iz gradbenega dnevnika pa je razvidno, da so se dela opravljala že pred sklenitvijo pogodbe, in sicer od 4. 8. 2012. IRSPEP je z navedenim kršil 142. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije<sup>85</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna), ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pisno pogodbo pred pričetkom opravljanja storitve. IRSPEP je ob zaključku del odobril in plačal račun v vrednosti 13.166 evrov, čeprav o dokončanju del ni bil sestavljen prevzemni zapisnik ter ni bila predložena garancija za izvedena dela in tehnična dokumentacija, kot je bilo to določeno s pogodbo. Navedeno ravnanje ni v skladu s prvim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo.

2.2.1.i V postopku zbiranja ponudb za tlakarska dela je bilo prejetih šest ponudb, od katerih je bila popolna samo ponudba izvajalca Mibas, d. o. o., preostale ponudbe pa niso zajemale celotnega predmeta javnega naročila. V skladu s 5. členom pravilnika o javnem naročanju IRSPEP bi moral IRSPEP v postopku zbiranja ponudb pridobiti vsaj dve primerljivi ponudbi, ki bi vključevali enak predmet javnega naročila.

Z edinim ponudnikom, ki je ponujal celoten predmet javnega naročila za izvedbo tlakarskih del, je IRSPEP sklenil pogodbo<sup>86</sup>, mesec dni pozneje pa še dodatek k pogodbi<sup>87</sup>. Skupna vrednost pogodbe in dodatka je znašala 29.951 evrov. Z dodatkom k pogodbi z dne 17. 9. 2012 so bila dogovorjena dodatna dela v vrednosti 1.237 evrov, iz obračuna del z dne 16. 8. 2012 pa je razvidno, da so se dodatna dela, ki so bila dogovorjena 17. 9. 2012, opravljala že v avgustu 2012. IRSPEP je z navedenim kršil 142. člen pravilnika o izvrševanju proračuna, iz katerega izhaja, da morajo neposredni uporabniki skleniti pisno pogodbo pred pričetkom opravljanja storitve.

Na podlagi dveh prejetih računov je IRSPEP izvajalcu del plačal storitve v skupni vrednosti 29.951 evrov, čeprav o dokončanju del ni bil sestavljen prevzemni zapisnik ter niso bili predloženi garancija za izvedena

---

<sup>84</sup> Z dne 24. 9. 2012.

<sup>85</sup> Uradni list RS, št. 50/07, 61/08.

<sup>86</sup> Št. 2434-12-100111 z dne 14. 8. 2012.

<sup>87</sup> Z dne 17. 9. 2012.

dela, tehnična dokumentacija in gradbeni dnevnik, kot je bilo to določeno s pogodbo. Navedeno ravnanje ni v skladu s prvim odstavkom 54. člena ZJF.

2.2.1.j V postopku zbiranja ponudb za obnovo oken, suhomontažna in ostala dela<sup>88</sup> so bile prejete tri ponudbe, od katerih sta bili popolni dve ponudbi. Cenovno ugodnejša je bila ponudba izvajalca Kugler zastopanje, d. o. o. (v nadaljevanju: Kugler), in sicer je znašala ta ponudba 44.030 evrov, ponudba ponudnika Slikopleskarstvo Pann, Damir Pann, s. p. (v nadaljevanju: Pann) pa je znašala 45.539 evrov. Čeprav je bila ugodnejša ponudba izvajalca Kugler, je IRSPEP izbral ponudnika Pann, s katerim je sklenil pogodbo<sup>89</sup> v vrednosti 42.352 evrov, torej v nižji vrednosti, kot je znašala ponudba. V postopku ocenjevanja ponudb je IRSPEP namreč v ponudbi ponudnika Pann znižal cene nekaterih postavk, zaradi česar je bila ponudbena vrednost zmanjšana za 2.827 evrov. Poleg tega pa IRSPEP pri ocenjevanju ponudbe ponudnika Pann ni ugotovil računске napake, zaradi katere je bila ponudba dejansko za 360 evrov višja. Ker IRSPEP ni sklenil pogodbe z ugodnejšim ponudnikom, je ravnal v nasprotju s 5. členom pravilnika o javnem naročanju IRSPEP.

IRSPEP je po prejemu ponudb iz razpisne dokumentacije oziroma prejetih ponudb tudi izločil nekatere postavke in tako spremenil razpisno dokumentacijo, zaradi česar je bila vrednost sklenjene pogodbe nižja od prejete ponudbe izvajalca.

IRSPEP je izvajalcu del plačal račun v znesku 39.508 evrov, čeprav o dokončanju del ni bil sestavljen prevzemni zapisnik ter niso bili predloženi garancija za izvedena dela, tehnična dokumentacija in gradbeni dnevnik, kot je bilo to določeno s pogodbo. Navedeno ravnanje ni v skladu s prvim odstavkom 54. člena ZJF. Kratko časovno obdobje med datumom podpisa pogodbe in datumom izdanega računa nakazuje na to, da so gradbeno-obrtniška dela potekala že pred podpisom pogodbe.

2.2.1.k V postopku zbiranja ponudb za slikopleskarska dela je IRSPEP po prejemu ponudb iz popisa del izločil nekatere postavke in tako spremenil razpisno dokumentacijo. Na podlagi izvedenega postopka je IRSPEP sklenil pogodbo<sup>90</sup> z izvajalcem Kugler kot najugodnejšim ponudnikom v vrednosti 47.419 evrov. IRSPEP bi moral ob izbiri ustreznega postopka javnega naročila glede na ocenjeno vrednost javnega naročila gradbeno-obrtniških del za prenovo poslovnih prostorov v skladu s prvim odstavkom 80. člena in tretjo alinejo četrtega odstavka 42. člena ZJN-2 ponudbo družbe Kugler kot nepopolno izločiti, ker je imel ponudnik na dan, ko se je iztekel rok za oddajo ponudb, neplačane zapadle obveznosti v zvezi s plačili davkov v skladu z zakonskimi določbami države, v kateri ima sedež, ali določbami države naročnika.

IRSPEP je izvajalcu del plačal račun v vrednosti 47.419 evrov, čeprav o dokončanju del ni bil sestavljen prevzemni zapisnik ter ni bila predložena garancija za izvedena dela, tehnična dokumentacija in gradbeni dnevnik, kot je bilo to določeno s pogodbo. S plačilom računa je IRSPEP ravnal v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ker pred izplačilom ni preveril pravnega temelja in izplačilo ni temeljilo na verodostojni knjigovodski listini. Kratko časovno obdobje med datumom podpisa pogodbe in datumom izdanega računa kaže na to, da so dela potekala že pred podpisom pogodbe.

---

<sup>88</sup> Merilo za izbor ponudb je bila najnižja cena.

<sup>89</sup> Št. 2434-12-100112 z dne 13. 8. 2012.

<sup>90</sup> Št. 2434-12-100100 z dne 13. 8. 2012.

### *Najem vozila*

2.2.1.1 IRSOP je v letu 2010 na podlagi Navodil o oddaji javnih naročil male vrednosti<sup>91</sup> izvedel postopek javnega naročila male vrednosti za poslovni najem osebnega avtomobila za glavno inšpektorico za obdobje 12 mesecev, pri čemer v pozivu k oddaji ponudbe ni bilo navedenega merila za izbor najugodnejše ponudbe. Pred izvedbo postopka javnega naročila tudi ni bila ocenjena vrednost javnega naročila. Predmet javnega naročila je bil opredeljen kot "najem osebnega avtomobila znamke Toyota RAV 4 2.0 ali Toyota Verso 2.0". V postopku oddaje javnega naročila IRSOP ni prejel nobene ustrezne ponudbe, zato je 13. 4. 2010 postopek naročila za poslovni najem osebnega vozila ponovil. V ponovljenem postopku oddaje naročila je IRSOP k oddaji ponudbe povabil enega ponudnika, v povabilu k oddaji ponudbe pa je IRSOP ponovno navedel znamko osebnega vozila, tokrat osebno vozilo znamke Opel Antara 4x4 2.0.

Pri izvedbi javnega naročila je IRSOP z navajanjem določenih znamk osebnih vozil ustvaril okoliščine, ki pomenijo diskriminacijo, ki izvira iz dejavnosti. Ni namreč dopustno, da se tehnične specifikacije sklicujejo na posamezno blagovno znamko, če se s tem daje prednost nekaterim podjetjem ali proizvodom, še posebej če je mogoče predmet naročila opisati brez sklicevanja na blagovno znamko. Z navedbo znamk osebnih vozil je IRSOP ravnal v nasprotju s 3. členom Navodil o oddaji javnih naročil male vrednosti, v skladu s katerim je eno izmed temeljnih načel javnega naročanja načelo enakopravne obravnave ponudnikov. Ker je v ponovljenem postopku oddaje javnega naročila IRSOP k oddaji ponudbe povabil le enega ponudnika, je ravnal v nasprotju z 20. členom Navodil o oddaji javnih naročil male vrednosti, v skladu s katerim je treba za naročila od vrednosti 1.000 evrov do 10.000 evrov predhodno preveriti cene na trgu in usposobljenost ponudnika. Od povabljenega ponudnika je naročnik prejel ponudbo 13. 4. 2010 za zahtevani avtomobil s ceno mesečnega najema 1.237 evrov. Z edinim ponudnikom IRSOP ni sklenil pogodbe, pri tem pa svoje odločitve ni obrazložil, kot to določa 7. člen Navodil o oddaji javnih naročil male vrednosti. Postopkov javnega naročanja IRSOP tudi ni ustrezno dokumentiral, saj ni pripravil zahtevka za začetek postopka, vrednosti naročila ni ocenil, ni pripravil sklepa o začetku postopka, prav tako ni pripravil poročila o oddaji javnega naročila. Navedeno je v nasprotju s 7. in 32. členom Navodil o oddaji javnih naročil male vrednosti.

Dne 19. 4. 2010 je ponudbo predložila družba CARR-GT, storitve in trgovina, d. o. o. (v nadaljevanju: CARR-GT)<sup>92</sup>, in sicer za avtomobil Toyota Corola verso 2.0. V zvezi s predloženo ponudbo smo ugotovili, da IRSOP ni razpolagal s povabilom k oddaji ponudbe, kar je v nasprotju s 3. členom Navodil o oddaji naročil male vrednosti, v skladu s katerim mora naročnik pri oddaji naročila upoštevati načelo transparentnosti javnega naročanja. Ponudnik CARR-GT ni predložil popolne ponudbe, saj k ponudbi ni predložil tehnične specifikacije proizvajalca za vozilo, kar je v nasprotju z zahtevo iz razpisne dokumentacije javnega naročila, prav tako pa je bilo ponujeno vozilo letnik 2009, čeprav je bil z razpisno dokumentacijo zahtevan letnik 2007 ali 2008. Ne glede na to, da je ponudnik CARR-GT predložil nepopolno ponudbo, je IRSOP z navedenim ponudnikom sklenil pogodbo<sup>93</sup> o najemu službenega vozila za obdobje 12 mesecev z mesečnim obrokom 998 evrov, kar znaša 11.976 evrov v pogodbenem obdobju. S sklenitvijo pogodbe s ponudnikom, ki je predložil ponudbo, ki ni izpolnjevala zahtev iz razpisne dokumentacije, je IRSOP ravnal v nasprotju s 7. členom Navodil o oddaji naročil male vrednosti, v skladu s katerim bi moral ugotoviti, da je bila prispela ponudba nepopolna.

<sup>91</sup> Št. 0071-15/2007 z dne 10. 1. 2007.

<sup>92</sup> Po podatkih Agencije za javnopravne evidence in storitve je bila družba CARR-GT izbrisana iz sodnega registra 3. 10. 2012.

<sup>93</sup> Št. 2522-10-000020 z dne 6. 5. 2010.

Pogodbeno dogovorjeni rok dobave avtomobila je bil 16. 5. 2010, IRSOP pa je pozval dobavitelja k izpolnitvi pogodbe šele en mesec po poteku roka dobave, to je 16. 6. 2010. Na podlagi posredovanja IRSOP sta IRSOP in CARR-GT z enomesečno zamudo, 2. 7. 2010, podpisala dodatek k pogodbi in se v njem dogovorila, da bo dobavitelj priskrbel drugo vozilo enake znamke, vendar drugi model, in sicer Toyota RAV 4.

Pri pregledu računa za najem vozila december 2010, ki ga je IRSOP prejel januarja 2011 in ga je plačal v letu 2011, smo ugotovili, da računa ni potrdil skrbnik pogodbe, ampak ga je potrdila glavna inšpektorica IRSOP, ki je hkrati nastopala v vlogi odredbodajalca, poleg tega pa je bila tudi najemnica navedenega vozila. IRSOP je pri tem ravnal v nasprotju s 7. členom Pravilnika o finančnem poslovanju Ministrstva za okolje in prostor in organov v njegovi sestavi<sup>94</sup>, ki opredeljuje in razmejuje pristojnosti in odgovornosti finančne službe, skrbnika pogodbe in odredbodajalca pred podpisom odredbe in izplačilom sredstev iz proračuna. Da v postopku oddaje javnega naročila notranje kontrole niso delovale oziroma niso bile vzpostavljene, potrjuje tudi dejstvo, da je bila glavna inšpektorica, ki je pridobila vozilo v osebno uporabo od IRSOP, pred tem lastnica navedenega avtomobila in ga je prodala izbranemu dobavitelju CARR-GT.

#### *Naročilo stroškov reprezentance*

2.2.1.m IRSOP je dne 26. 9. 2011 izdal naročilnico v znesku 3.580 evrov za izvedbo usposabljanja v Centru za oskrbo Gotenica<sup>95</sup> od 1. 12. do 2. 12. 2011. Zahtevek za izdajo naročilnice je bil izdan šele 23. 12. 2011, kar je po izvedbi usposabljanja in skoraj tri mesece po izdaji naročilnice. IRSOP je ravnal v nasprotju s 5. členom Pravilnika o oddaji javnih naročil Ministrstva za okolje in prostor<sup>96</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o javnih naročilih IRSOP), ki je določal, da se oddaja javnega naročila pod vrednostjo 10.000 evrov za blago ali storitve prične z zahtevkom za izdajo naročilnice.

2.2.1.n IRSPEP je na podlagi naročilnice v znesku 1.244 evrov pri Ministrstvu za notranje zadeve, Služba za nastanitev in prehrano Tacen naročil in plačal<sup>97</sup> prehrano za izobraževanje s področja integritete in preprečevanja korupcije, ki je potekalo 2. in 9. 10. 2012. IRSPEP pred pripravo pisnega predloga za izdajo naročilnice ni pridobil dveh pisnih ponudb, s čimer je ravnal v nasprotju s 5. členom pravilnika o javnem naročanju IRSPEP.

#### *Računalniška oprema in material*

2.2.1.o IRSOP je v letu 2011 za nakup programske in strojne opreme izvedel javno naročilo<sup>98</sup> po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi iz 30. člena ZJN-2. Predmet javnega naročila je bil nakup računalniške opreme v dveh sklopih, in sicer nadgradnja strežniškega in diskovnega podsistema in nakup programske opreme MS in VMware. IRSOP je na podlagi izvedenega javnega naročila sklenil pogodbi o nakupu računalniške opreme z izvajalcema NIL Podatkovne komunikacije, d. o. o. (v nadaljevanju: Nil) in ANNI računalniška oprema, d. o. o. v skupni vrednosti 114.035 evrov. V okviru prvega sklopa je IRSOP z izvajalcem Nil sklenil pogodbo<sup>99</sup> o nakupu programske opreme Microsoft in VMware v znesku 47.409 evrov, v okviru drugega sklopa pa je IRSOP z izvajalcem ANNI računalniška oprema, d. o. o.

<sup>94</sup> Št. 0071-270/2010/1 z dne 18. 11. 2010.

<sup>95</sup> Center za oskrbo Gotenica je v lasti Republike Slovenije in v upravljanju Ministrstva za notranje zadeve.

<sup>96</sup> Št. 430-138/2009 z dne 18. 11. 2010.

<sup>97</sup> Račun št. 171451-12-01947 z dne 17. 10. 2012 v znesku 1.126 evrov.

<sup>98</sup> Št. JN4310/2011 z dne 22. 4. 2011.

<sup>99</sup> Št. 2522-11-000021 z dne 2. 6. 2011.

sklenil pogodbo<sup>100</sup> za nadgradnjo strežniškega in diskovnega podsistema v znesku 66.626 evrov. IRSOP je kasneje v letu 2011 pri zunanjih izvajalcih Advant računalniški inženiring, komunikacije, svetovanje in distribucija, d. o. o. in Madd, podjetje za moderno tehnologijo, d. o. o. brez izvedenih postopkov javnega naročanja z izdanima naročilnicama<sup>101</sup> izvedel še nakup strežnika HP v vrednosti 11.978 evrov in nakup računalniške opreme za sedem mobilnih delovnih mest v skupni vrednosti 11.962 evrov, ne da bi pred oddajo naročila preveril trg in cene na trgu pri vsaj dveh ponudnikih, kot to določa 6. člen pravilnika o javnih naročilih IRSOP.

V skladu z b) točko petega odstavka 14. člena ZJN-2 se, kadar gre za naročila blaga, ki se lahko oddajo istočasno v ločenih sklopih, upošteva skupna ocenjena vrednost vseh sklopov. IRSOP navedene določbe ZJN-2 ni upošteval in je nakup programske opreme, strežnika in računalniške opreme za mobilna delovna mesta izvedel ločeno od predhodno izvedenega javnega naročila programske opreme, in sicer neposredno z naročilnicama. Deljenje javnih naročil na več manjših predstavlja kršitev tretjega odstavka 14. člena ZJN-2, ki naročniku prepoveduje določitev ocenjene vrednosti javnega naročila tako, da bi se zaradi nižje ocenjene vrednosti izognil uporabi ZJN-2 glede na mejne vrednosti predmeta javnega naročila. V letu 2011 je bilo na podlagi razdeljenih naročil računalniške opreme izplačanih 133.371 evrov.

2.2.1.p IRSOP oziroma IRSPEP je na podlagi naročilnice<sup>102</sup> pri izvajalcu Nil naročil in plačal računalniške storitve v vrednosti 11.313 evrov, ne da bi preveril trg in cene na trgu pri vsaj dveh ponudnikih, kot to določa 6. člen pravilnika o javnih naročilih IRSOP.

2.2.1.q IRSOP je na podlagi štirih naročilnic<sup>103</sup> pri podjetju Pavlin proizvodnja, trgovina, storitve d. o. o., naročil in plačal potrošni material za tiskanje v skupnem znesku 20.078 evrov brez DDV<sup>104</sup>. Letni znesek nabav presega znesek 20.000 evrov, ki je na podlagi točke a) drugega odstavka 24. člena ZJN-2 določen za izvedbo javnega naročila za storitve po postopku oddaje naročila male vrednosti ali kateremkoli drugem postopku iz 1. do 6. točke prvega odstavka 24. člena ZJN-2. IRSOP se je z drobljenjem oziroma neustrezno določitvijo ocenjene vrednosti naročila izognil postopku oddaje naročila male vrednosti ali kateremkoli drugem postopku iz 1. do 6. točke prvega odstavka 24. člena ZJN-2. Z izbiro neustreznega postopka oddaje javnega naročila glede na ocenjeno vrednost javnega naročila je IRSOP ravnal v nasprotju s točko a) drugega odstavka 24. člena ZJN-2, z delitvijo javnega naročila pa v nasprotju s tretjim odstavkom 14. člena ZJN-2, ki naročniku prepoveduje določitev ocenjene vrednosti javnega naročila tako, da bi se zaradi nižje ocenjene vrednosti izognil uporabi ZJN-2 glede na mejne vrednosti predmeta javnega naročila.

*Pojasnilo prejšnje odgovorne osebe IRSOP*

*Pri prvotni oddaji javnega naročila ni bilo mogoče vnaprej predvideti povečanega obsega dela na IRSOP.*

---

<sup>100</sup> Št. 2522-11-000022 z dne 2. 6. 2011.

<sup>101</sup> Naročilnica št. 88/2011-UR z dne 26. 9. 2011 in naročilnica št. 89/2011-UR z dne 26. 9. 2011.

<sup>102</sup> Št. 15/2012-UR z dne 11. 4. 2012, št. 88/2011-UR z dne 26. 9. 2011 in št. N2418-11-0024 z dne 7. 1. 2011.

<sup>103</sup> Št. 50/2011-UR z dne 14. 7. 2011, št. 51/2011-UR z dne 18. 7. 2011, 86/2011-UR z dne 25. 9. 2011 in št. 11/2012-UR z dne 8. 3. 2012.

<sup>104</sup> 24.094 evrov z DDV.



### *Naročilo zdravstvenih pregledov*

2.2.1.r PIRS je na podlagi naročilnice<sup>105</sup> pri izvajalcu Medi center zdravstveni center, d. o. o. naročil storitve za preventivne zdravniške preglede zaposlenih na PIRS in plačal račun v znesku 6.380 evrov. PIRS pri tem ni pridobil vsaj dveh ponudb, kot je določeno v 3. členu Navodila za izdajanje naročilnic<sup>106</sup> Ministrstva za promet. Iz pridobljene dokumentacije tudi ni razvidno, da je preveril trg in cene na trgu<sup>107</sup>.

### *Ukrep IRSPEP*

*IRSPEP je v letu 2013 za zdravstvene preglede pridobil več ponudb in izbral najugodnejšega ponudnika.*

## **2.2.2 Pravna podlaga izplačil**

2.2.2.a IRSPEP je z dobaviteljem Extra Lux, proizvodno in trgovsko podjetje d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Extra Lux) na podlagi krovne pogodbe<sup>108</sup>, ki jo je sklenilo Ministrstvo za javno upravo, sklenil pogodbo<sup>109</sup> za dobavo pisarniške galanterije in pribora za sklop 5 – Obrazci in papirni izdelki za obdobje 24 mesecev od podpisa krovne pogodbe v vrednosti 10.000 evrov. Krovna pogodba v 4. členu določa, da bo naročnik blago, ki ni bilo del ponudbenega predračuna, plačeval na podlagi uradno veljavnega cenika dobavitelja ter da je višina pogodbeno dogovorjenega popusta za te izdelke 32 odstotkov. Pri pregledu računa v znesku 408 evrov smo ugotovili, da dobavitelj Extra Lux za šest od osmih izdelkov, ki niso bili zajeti v ponudbenem predračunu, ni upošteval pogodbeno dogovorjenega 32-odstotnega popusta. IRSPEP je s plačilom računa, ki se je razlikoval od pogodbeno dogovorjenega, ravnal v nasprotju s 4. členom krovne pogodbe in drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

2.2.2.b IRSOP je pri izvajalcu KingS svetovanje in storitve, d. o. o. (v nadaljevanju: izvajalec KingS) naročil storitve svetovanja v zvezi z aplikacijo SPIS 4 in informacijskim sistemom e-Sodstvo in plačal račun v skupnem znesku 3.825 evrov. Na naročilnici za predmet javnega naročila (obiski vseh območnih enot in svetovanje v zvezi s SPIS 4, sodelovanje pri pripravi letnih poročil ter notranjega navodila in svetovanje pri organizaciji elektronskega poslovanja s sodišči in registri) ni navedenih količin in roka za dokončanje storitev. V zvezi z navedenim računom revidiranec ni predložil dokazil, iz katerih bi bilo razvidno, da je izvajalec opravil vse naloge v zvezi z aplikacijo SPIS 4, navedene v prilogi računa<sup>110</sup>, nekatere naloge pa je začel opravljati že pred izdajo naročilnice. IRSOP je s tem, ko je izdal naročilnico po začetku opravljanja storitve, ravnal v nasprotju s 142. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred pričetkom opravljanja storitve.

<sup>105</sup> Št. N2418-11-0024 z dne 7. 1. 2011.

<sup>106</sup> Št. 010-156/2010/7-0014032, velja od 23. 8. 2010.

<sup>107</sup> Povprečna cena pregleda na zaposlenega je znašala 139 evrov. V letu 2013 je za zdravstvene preglede pridobil več ponudb in izbral najugodnejšega ponudnika, pri katerem znaša cena pregleda 74 evrov za ljubljansko in primorsko regijo in 83 evrov za štajersko regijo.

<sup>108</sup> Št. 3111-ODGAL-24/SKLOP 5/2010-479 z dne 25. 11. 2010.

<sup>109</sup> Št. 2418-10-100010 z dne 30. 12. 2010.

<sup>110</sup> Revidiranec ni predložil zapisnikov o svetovanju na terenu kot tudi ne navodil za delo, ki naj bi jih izvajalec pripravil za IRSOP. Izvajalcu so plačali tudi pripravo podatkov za letna poročila iz aplikacije SPIS 4, ne da bi pred izplačilom preverili, ali aplikacija omogoča generiranje podatkov za letna poročila (povezava s točko 3.1.3.3 tega poročila).

Pred izplačilom ni preveril, ali so bila vsa dela izvedena, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Uporabniška navodila za delo v zvezi s SPIS 4 in usposabljanje za pravilno uporabo in delovanje SPIS 4 so bila vključena že v osnovni pogodbi<sup>111</sup> z izvajalcem SRC systemske integracije, d. o. o. (v nadaljevanju: SRC) oziroma v naročilu<sup>112</sup> za izvedbo dodatnih storitev na področju prilagoditve aplikacije SPIS 4 za delovanje na IRSOP. Izvajalec SRC je k ponudbi<sup>113</sup> priložil tudi izjavo o ekskluzivi za aplikativno programsko opremo SPIS, ki med drugim opredeljuje, da je SRC tudi edini izvajalec izobraževanja za uporabo programske opreme SPIS.

V zvezi z informacijskim sistemom e-Sodstvo so na portalu e-Sodstvo zagotovljeni in javno objavljeni<sup>114</sup> uporabniški priročniki, navodila za registracijo uporabnikov in ostalo učno gradivo, da se prenese znanje, ki je potrebno za uspešno registracijo, delovanje in uporabo informacijskega sistema e-Sodstvo. Na portalu e-Sodstvo so pripravljene tudi odgovori na pogosto zastavljena vprašanja, objavljen je e-naslov za tehnično pomoč, kamor se lahko uporabniki obrnejo za pomoč.

Oddaja naročila izvajalcu KingS v zvezi z aplikacijo SPIS 4 in informacijskim sistemom e-Sodstvo v vrednosti 3.825 evrov predstavlja neupravičen strošek. Storitve v zvezi z aplikacijo SPIS 4 so bile namreč vključene že v pogodbi z izvajalcem SRC, storitve informacijskega sistema e-Sodstvo pa so dostopne na portalu e-Sodstvo. Z oddajo naročila in s plačilom vseh navedenih storitev izvajalcu KingS je IRSOP ravnal v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ker ti stroški niso bili nujni za delovanje in izvajanje nalog IRSOP.

2.2.2.c Dobavitelj Alpina, d. o. o. (v nadaljevanju: Alpina) je 6. 6. 2011 izdal račun IRSOP za 17 zaščitnih čevljev v znesku 1.101 evro. Z naročilnico<sup>115</sup> je bilo dogovorjeno, da bo Alpina obračunala 50-odstotni cenovni popust na vso obutev in da bo cena za par čevljev znašala največ 80 evrov. IRSOP je s potrditvijo računa, na katerem je bil pri enem modelu čevljev upoštevan le 30-odstotni cenovni popust in pri enem modelu zaračunana višja cena kot 80 evrov, ravnal v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

2.2.2.d IRSOP in Moto-avtoservis, Vladimir Bijuklič, s. p. (v nadaljevanju: Moto-avtoservis) sta sklenila pogodbo<sup>116</sup> za servisiranje, vzdrževanje, zagotavljanje potrebnih nadomestnih delov in čiščenje štirih avtomobilov v vrednosti 4.800 evrov za obdobje od 1. 2. 2010 do 30. 11. 2011. S pogodbo je bilo dogovorjeno vzdrževanje štirih vozil, izvajalec Moto-avtoservis pa je z računom v znesku 1.682 evrov zaračunal 20 kosov pnevmatik, torej pnevmatike za pet avtomobilov. Aneks k pogodbi, na podlagi katerega bi bilo dogovorjeno zagotavljanje potrebnih nadomestnih delov za dodatno vozilo, ni bil sklenjen, zato za navedeno obveznost ni obstajal pravni temelj, kar je v nasprotju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti s pisno pogodbo.

---

<sup>111</sup> Št. 2522-09-000030 z dne 31. 3. 2009, dodatek št. 1 z dne 14. 4. 2011 in dodatek št. 2 z dne 27. 5. 2011.

<sup>112</sup> Naročilnica št. 21/2011–UR z dne 24. 3. 2011.

<sup>113</sup> Za izvedbo dodatnih storitev na področju prilagoditve aplikacije SPIS 4 na IRSOP.

<sup>114</sup> Portal e-Sodstvo: [URL: <https://evlozisce.sodisce.si/esodstvo/index.html>], oktober 2014.

<sup>115</sup> Št. 430-1/2011-97 z dne 2. 6. 2011.

<sup>116</sup> Št. 2522-09-000065 z dne 18. 1. 2010.

*Pojasnilo IRSPEP*

*IRSPEP pojasnjuje, da je IRSOP dodatni komplet pnevmatik nabavil za novi službeni avtomobil, kupljen v letu 2011.*

2.2.2.e PIRS je v letu 2012 na podlagi prejetega računa družbe ŠS, storitveno podjetje, d. o. o. za opravljeno študentsko delo v vrednosti 1.789 evrov izplačal sredstva v znesku prejetega računa. PIRS je nakazal sredstva za študentsko delo za več opravljenih ur, kot je izhajalo iz evidence o opravljenem delu, in s tem ravnal v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ker pred izplačilom ni preveril dejanskega števila opravljenih ur.

2.2.2.f PIRS je z dobaviteljem Mladinska knjiga Trgovina d. o. o. (v nadaljevanju: Mladinska knjiga) na podlagi krovne pogodbe<sup>117</sup>, ki jo je sklenilo Ministrstvo za javno upravo, sklenil pogodbo za dobavo pisarniške galanterije in pribora<sup>118</sup> za sklop 2 – Mape, bloki in pribor za arhiviranje in za sklop 4 – Pisarniška galanterija za obdobje 24 mesecev od podpisa krovne pogodbe v vrednosti 20.000 evrov. Krovna pogodba v 4. členu določa, da bo naročnik blago, ki ni bilo del ponudbenega predračuna, plačeval na podlagi uradno veljavnega cenika ter da je pogodbeno dogovorjeni popust za izdelke iz sklopa 2 v višini 32 odstotkov in za izdelke iz sklopa 4 v višini 33 odstotkov glede na uradno veljavni cenik.

Pri pregledu računa v vrednosti 1.403 evre smo ugotovili, da dobavitelj Mladinska knjiga za 11 od 25 izdelkov, ki niso bili zajeti v ponudbenem predračunu, ni upošteval 32-odstotnega oziroma 33-odstotnega popusta. S plačilom računa, ki se je razlikoval od pogodbeno dogovorjenega, je PIRS ravnal v nasprotju s 4. členom krovne pogodbe in z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

2.2.2.g IRSPEP je izvajalcu Urejanje okolice, Boštjan Kosmač, s. p. plačal storitve urejanja okolice na lokaciji Vožarski pot 12, Ljubljana v skupnem znesku 1.009 evrov. Storitve je bila opravljena 3. 8. 2012, revidiranec pa je naročilnico<sup>119</sup> za izvedbo urejanja okolice izdal po opravljeni storitvi 14. 8. 2012. Navedeno predstavlja kršitev 142. člena pravilnika o izvrševanju proračuna, kjer je določeno, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

2.2.2.h PIRS je imel z najemodajalcem Hypo leasing, d. o. o. sklenjeno pogodbo<sup>120</sup> o najemu parkirnih mest in je 14. 2. 2011 sklenil dodatek k pogodbi za podaljšanje najemnega razmerja za najem parkirnih mest z začetkom veljavnosti 1. 1. 2011. Sklenitev dodatka k pogodbi po začetku opravljanja storitve predstavlja kršitev 142. člena pravilnika o izvrševanju proračuna.

2.2.2.i Glavni inšpektor PIRS je v letu 2004 od pristojnega ministrstva v stalno osebno uporabo prejel službeni avto znamke Renault, tip Espace – Privilege 2,2 dCi s prostornino motorja 2.200 kubičnih centimetrov, ki ga je uporabljal do odhoda v pokoj v aprilu 2012. Avtomobil je imel večjo prostornino motorja, kot jo za predstojnike organov v sestavi ministrstev določa 28. člen Uredbe o uporabi službenih

<sup>117</sup> Št. 3111-ODGAL-24/SKLOP 2,4/2010-478 z dne 26. 11. 2010.

<sup>118</sup> Št. 2418-10-100012 z dne 30. 12. 2010.

<sup>119</sup> Št. N2434-12-0050 z dne 14. 8. 2012.

<sup>120</sup> Št. 003/99-6 z dne 3. 3. 1999.

avtomobilov v organih državne uprave<sup>121</sup>. Ta namreč določa, da funkcionarji, ki so predstojniki organa v sestavi ministrstva, lahko pridobijo pravico do stalne osebne uporabe službenega avtomobila, če narava dela to zahteva, in sicer s prostornino motorja do 2.000 kubičnih centimetrov. V evidenčni knjižici motornega vozila glavni inšpektor za obdobje, na katero se nanaša revizija, ni evidentiral vseh zahtevanih podatkov o uporabi vozila ter ni pripravljaval mesečnih poročil o uporabi službenega vozila, o nabavi goriva ter prevoženih kilometrih, kar ni v skladu z 10. členom Navodila o uporabi in upravljanju službenih avtomobilov Ministrstva za promet<sup>122</sup>.

2.2.2.j IRSPEP je družbi Kompas, Turistično podjetje, d. d. (v nadaljevanju: Kompas) 20. 11. 2012 izdal naročilnico za nakup letalske karte v vrednosti 782 evrov za službeno pot v obdobju od 23. 9. do 28. 9. 2012. Račun za letalsko karto je družba Kompas izdala 11. 9. 2012. Ker IRSPEP za nakup letalske karte ni pravočasno izdal naročilnice, je ravnal v nasprotju s 50. členom ZJF, v skladu s katerim lahko neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, če ni z zakonom drugače določeno.

IRSPEP pri naročanju letalske karte ni zagotovil ustreznega postopka izbora najugodnejšega ponudnika v skladu s tretjim odstavkom 5. člena pravilnika o javnem naročanju IRSPEP. Ta določa, da se najprimernejšega ponudnika za naročilo, manjše od 1.000 evrov, izbere na podlagi informacij, ki se lahko zbirajo po telefonu, prek spletnih strani, osebno ali na drug primeren način.

2.2.2.k PIRS je pri izvajalcu Krona plus podjetje za tečaje tujih jezikov, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Krona plus) na podlagi naročilnice naročil individualno poučevanje: 100 ur nemškega jezika za glavnega inšpektorja in 100 ur angleškega jezika za direktorja inšpekcije za cestni promet. Izvajalec Krona plus je 28. 4. 2011 izdal račun za usposabljanje nemškega in angleškega jezika v znesku 7.200 evrov z navedbo, da je bila storitev opravljena. PIRS je od izvajalca Krona plus 29. 4. 2011 prejel dve poročili, v katerih je bilo navedeno, da je tečaj potekal do 28. 4. 2011, kar pa ne ustreza dejanskemu stanju. Ugotovili smo, da je glavni inšpektor PIRS 100 ur tečaja opravil v obdobju od 21. 4. 2011 do 17. 2. 2012, direktor inšpekcije za cestni promet pa 58 ur v obdobju od 11. 4. 2011 do 18. 6. 2012.

Ugotovili smo, da je PIRS izvedel plačilo na podlagi računa, na katerem je bil kot datum opravljene storitve naveden datum, ko storitev še ni bila opravljena, in na katerem je bilo navedeno, da je bila storitev opravljena v celoti, zaradi česar je račun predstavljal neverodostojno knjigovodsko listino. Izplačilo je bilo izvedeno v nasprotju s prvim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za izplačilo. PIRS je s plačilom še neopravljenih tečajev tujih jezikov ravnal tudi v nasprotju z drugim odstavkom 52. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki uporabljajo sredstva za plačevanje že opravljenih storitev. Zaradi upoštevanja neverodostojne listine kot listine, ki je inšpektoratu predstavljala podlago za izplačilo in od prejema katere je začel teči plačilni rok<sup>123</sup>, je PIRS izvajalcu plačal račun prej, kot bi ga, če bi neverodostojno listino zavrnil in plačilo izvedel na podlagi verodostojne listine.

---

<sup>121</sup> Uradni list RS, št. 60/99, 1/04, 62/06.

<sup>122</sup> Št. OP-038 z dne 15. 6. 2009 in št. OP-038 z dne 1. 8. 2011.

<sup>123</sup> Prvi in drugi odstavek 23. člena ZIPRS1112 določata, da je za plačilo vseh obveznosti plačilni rok za neposredne uporabnike 30. dan in da začne plačilni rok teči naslednji dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

PIRS je glavnemu inšpektorju, ki v sistemizaciji med pogoji ni imel določenega znanja tujega jezika in se je z dnem 1. 4. 2012 upokojil, in direktorju inšpekcije za cestni promet, ki je imel v sistemizaciji med pogoji določeno le osnovno raven znanja tujega jezika, omogočil obiskovanje intenzivnega tečaja tujih jezikov v vrednosti 7.200 evrov. Ker so bile predstojniku in javnemu uslužbencu zagotovljene pravice v večjem obsegu, kot jih določa zakon, podzakonski predpisi ali kolektivna pogodba, in ker so bila obremenjena javna sredstva, je PIRS ravnal tudi v nasprotju s tretjim odstavkom 16. člena ZJU.

#### *Ukrep IRSPEP*

*IRSPEP je omogočil, da je preostale ure tečaja, ki jih zaradi upokojitve ni opravil direktor inšpekcije za cestni promet, v obdobju od aprila do junija 2014 opravil njegov naslednik na delovnem mestu inšpektor za cestni promet.*

#### *Pojasnilo IRSPEP*

*Direktor inšpekcije za cestni promet je znanje tujega jezika potreboval glede na naravo dela inšpekcije za cestni promet in zaradi nujnosti sodelovanja s tujimi nadzornimi organi.*

2.2.2.l S pogodbo<sup>124</sup>, ki jo je IRSER sklenil za nakup osebne varovalne opreme, je bila določena cena za zaščitne hlače standardnih velikosti v vrednosti 44 evrov in cena za vložek za zaščitne hlače v vrednosti 48 evrov. Dobavitelj opreme je navedeni postavki pri dobavi v letu 2011 zaračunal po ceni 52 evrov oziroma 55 evrov, pri čemer pa račun ni bil specificiran tako, da bi lahko preverjali skladnost cen s pogodbo. Zaradi nespacificiranega računa ni mogoče izračunati, za koliko je bil račun izkazan previsoko, saj so cene odvisne od več dejavnikov<sup>125</sup>. IRSER je s potrditvijo računa ravnal v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ker pred izplačilom ni preveril pravnega temelja.

2.2.2.m IRSOP je v letu 2012 na podlagi sodbe Višjega sodišča v Ljubljani<sup>126</sup> fizični osebi plačal odškodnino skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi v skupni vrednosti 9.715 evrov zaradi nestrokovno opravljene odstranitve nelegalno zgrajenega dela gradbenega objekta. Pri izvršbi, ki jo je po drugi osebi izvedel pogodbeni izvajalec IRSOP ob navzočnosti gradbenega inšpektorja, je inšpekcijskemu zavezancu nastala dodatna nepotrebna škoda na objektu<sup>127</sup>. Kljub temu da je pogodbeni izvajalec IRSOP izvedel izvršbo tako, da je bil z nestrokovno opravljeno odstranitvijo nelegalno zgrajenega dela gradbenega objekta poškodovan tudi legalni del objekta in je tako kršil pogodbeno določilo, ker del ni opravil v skladu s pravili stroke ter ni varoval interesov naročnika, IRSOP od izvajalca ni zahteval povračila škode.

2.2.2.n IRSER, PIRS, IRSOP in IRSPEP so za stroške reprezentance v obdobju, na katero se nanaša revizija, porabili 9.809 evrov, od tega IRSER 625 evrov, PIRS 842 evrov, IRSOP 7.133 evrov in IRSPEP 1.209 evrov. Evidenc stroškov reprezentance niso vodili in s tem ravnali v nasprotju s 5. členom Uredbe o stroških reprezentance<sup>128</sup>, ki določa, da mora organ voditi evidenco, ki mora vsebovati podatke o stroških po stroškovnih mestih, podatke o vrsti stroškov reprezentance in številu udeležencev po posameznih dogodkih, podatke o drugih stroških reprezentance ter druge evidence, za katere organ oceni, da so koristne ali potrebne za vodenje nadzora nad porabo.

<sup>124</sup> Pogodba št. UNI&FORMA-11-5519-MH z dne 20. 7. 2011 v znesku 16.678 evrov z družbo Uni&forma, d. o. o. (v nadaljevanju: Uni&forma); račun št. R-00475-11 z dne 24. 11. 2011 v znesku 12.085 evrov.

<sup>125</sup> Standardna ali nadstandardna velikost, prvotno naročilo ali naknadno naročilo, količine do 10 kosov ali več.

<sup>126</sup> VSL Sodba II Cp 1319/2011 z dne 4. 1. 2012.

<sup>127</sup> Kritina, ostrešje, strop in notranjost objekta.

<sup>128</sup> Uradni list RS, št. 35/09 (38/09-popr.).

2.2.2.o IRSOP je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v enem primeru evidentiral stroške nakupa stekleničk za zaposlene v znesku 1.274 evrov kot stroške reprezentance. S porabo sredstev za nakup stekleničk je IRSOP ravnal v nasprotju z 2. členom Uredbe o stroških reprezentance, saj se tovrstni stroški ne štejejo med stroške za reprezentanco. Med reprezentančne stroške lahko štejemo tiste stroške, ki nastanejo v razmerju oziroma poslovanju z zunanjimi partnerji, ni pa mogoče mednje šteti stroškov, ki nastanejo za funkcionarje ali zaposlene pri proračunskem uporabniku.

2.2.2.p V skladu s 4. členom Pravilnika o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije, ki določa, da mora biti zagotovljena ustreza razmejitev pristojnosti in odgovornosti pred izplačilom iz proračuna ter zagotovljeno preprečevanje napak, prevar ali zlorab v finančnem poslovanju, so bile v PIRS, IRSOP, IRSER in IRSPEP pristojnosti in odgovornosti v notranjih aktih, ki so urejali finančno poslovanje, ustrezno razmejene, vendar pa, kot smo ugotovili v 16 primerih (PIRS v devetih primerih, IRSOP v štirih primerih in IRSPEP v treh primerih), pri potrjevanju računov pred izplačilom iz proračuna niso spoštovali razmejitev pristojnosti in odgovornosti, opredeljenih z notranjimi akti o finančnem poslovanju. Poleg teh nepravilnosti, ki jih razkrivamo v zvezi z nespoštovanjem določb notranjih aktov o finančnem poslovanju, smo v enem primeru ugotovili tudi nespoštovanje notranjega akta o osebni varovalni opremi.

Nepravilnosti na PIRS navajamo v nadaljevanju:

- glavni inšpektor PIRS, ki je bil hkrati v vlogi odredbodajalca, je potrdil dva računa izvajalca SRC<sup>129</sup>, in sicer račun za izvedbo nadgradnje aplikacije Prekrškovni organi na verzijo 3.0 v vrednosti 22.278 evrov in račun za izvedbo storitev podpore uporabnikom in vzdrževanja lokalne informacijske infrastrukture v vrednosti 3.680 evrov;
- glavni inšpektor PIRS, ki je bil hkrati v vlogi odredbodajalca, je potrdil dva računa izvajalca Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana za nakupe letnih vozovnic v železniškem prometu;
- računa za dobavo pisarniške galanterije in pribora dobavitelja Mladinska knjiga ni potrdil skrbnik pogodbe, ampak ga je likvidiral glavni inšpektor PIRS, ki je bil hkrati odredbodajalec;
- račun za preventivne zdravniške preglede zaposlenih izvajalca Medi center zdravstveni center, d. o. o. je potrdil glavni inšpektor PIRS, ki je bil hkrati v vlogi odredbodajalca;
- v pogodbi za nakup goriva za osebna vozila<sup>130</sup>, ki jo je PIRS sklenil z izvajalcema Petrol, Slovenska energetska družba, d. d., Ljubljana in OMV SLOVENIJA, trgovina z nafto in naftnimi derivati, d. o. o., ni bil določen skrbnik pogodbe;
- račun za nakup smučarske opreme dobavitelja S-pro družba za zastopanje in svetovanje, d. o. o. je likvidiral glavni inšpektor PIRS, ki je bil hkrati odredbodajalec;
- račun za tečaj nemškega jezika izvajalca Krona plus je potrdil glavni inšpektor PIRS, ki se je udeležil tečaja nemškega jezika in je bil hkrati tudi odredbodajalec.

---

<sup>129</sup> Naročilnica št. N2418-11-0054 z dne 9. 3. 2011 in pogodba št. 2418-08-100018 z dne 21. 10. 2008 in dodatek št. 1 k pogodbi, sklenjeni z izvajalcem SRC.

<sup>130</sup> Pogodba št. 2418-11-100009 z dne 29. 11. 2011 za nakup goriva za osebna vozila.

Nepravilnosti na IRSOP navajamo v nadaljevanju:

- glavna inšpektorica IRSOP je bila podpisnica pogodbe o poslovnem sodelovanju<sup>131</sup> za izdelavo pisnega pravnega mnenja odvetniku Franciju Matozu, hkrati pa tudi skrbnica pogodbe<sup>132</sup> in odredbodajalka pri plačilu računa<sup>133</sup>;
- glavna inšpektorica IRSOP je pri nabavi osebne varovalne opreme od dobavitelja Uni&forma izvajala vlogo skrbnika pogodbe ne glede na to, da s pogodbo ni bila predvidena kot skrbnica pogodbe, bila je tudi podpisnica pogodbe in naročilnice, odredbodajalka za izplačilo sredstev iz proračuna, hkrati pa je tudi vodila postopek javnega naročila;
- glavna inšpektorica IRSOP je bila pri oddaji naročila za stroške prehrane na izobraževanju družbi Unior Kovaška industrija, d. d. podpisnica naročilnice, prevzemnica računa in odredbodajalka za izplačilo sredstev iz proračuna;
- naročilnica<sup>134</sup>, ki jo je IRSOP izdal Inštitutu za upravno pravo, Ljubljana za izdelavo strokovnega mnenja v ocenjeni vrednosti 2.000 evrov z vključenim DDV, je bila naknadno popravljena na vrednost 2.400 evrov, ne da bi bil o tem pripravljen ustrezen uradni zaznamek s podpisom in datumom.

Nepravilnosti na IRSPEP navajamo v nadaljevanju:

- računa za izvedbo storitev varovanja objektov in premoženja izvajalca Fortuna-Pil storitve, proizvodnja in trgovina, d. o. o., Trbovlje<sup>135</sup> v znesku 2.064 evrov ni potrdil skrbnik pogodbe;
- računa za dobavo pisarniške galanterije in pribora dobavitelja Extra Lux ni potrdil skrbnik pogodbe;
- glavna inšpektorica IRSPEP je pri naročilu čiščenja stavbe na lokaciji Vožarski pot v Ljubljani opravila vlogo skrbnice naročila<sup>136</sup>, hkrati pa je bila podpisnica naročilnice, odredbodajalka za izplačilo sredstev iz proračuna, sodelovala pa je tudi pri zbiranju ponudb, saj je bila izbrana ponudba poslana na njen elektronski naslov.

Nepravilnost v zvezi z nespoštovanjem notranjega akta o osebni varovalni opremi na IRSER navajamo v nadaljevanju:

- IRSER je v letu 2011 nabavil osebno varovalno opremo v skupni vrednosti 12.085 evrov<sup>137</sup>; v letu 2011 je prejelo zaščitne bunde in hlače 27 javnih uslužbencev IRSER, pri čemer je 25 javnih uslužbencev prejelo zaščitne bunde tudi v letu 2008 oziroma je 24 javnih uslužbencev prejelo zaščitne hlače tudi v letu 2009; IRSER osebne varovalne opreme za leti 2011 in 2012 ni nabavljal na podlagi letnega načrta nabave osebne varovalne opreme, predpisanega s 14. členom pravilnika o osebni varovalni opremi IRSER.

<sup>131</sup> Št. 430-6/2012-4 z dne 1. 2. 2012.

<sup>132</sup> Glavna inšpektorica s pogodbo ni bila skrbnica pogodbe, je pa vlogo skrbnice pogodbe opravila ob prevzemu računa oziroma opravljene storitve.

<sup>133</sup> Št. 1200025 z dne 13. 3. 2012.

<sup>134</sup> Št. 60-1/2011-UR z dne 22. 9. 2011.

<sup>135</sup> Pogodba št. 5519-2009-MH o opravljanju varnostno-receptorskih storitev in tehničnega varovanja z dne 23. 11. 2009 v znesku 74.304 evre za obdobje od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2012.

<sup>136</sup> Račun št. 19-12 z dne 17. 8. 2012 v znesku 3.800 evrov.

<sup>137</sup> Pogodba št. UNI&FORMA-11-5519-MH z dne 20. 7. 2011 v znesku 16.678 evrov z družbo Uni&forma, račun št. R-00475-11 z dne 24. 11. 2011 v znesku 12.085 evrov.

### *Ukrep IRSPEP*

*IRSPEP je tovrstna tveganja evidentiral, ocenil in predvidel ukrepe za njihovo omejitev in odpravo v registru tveganj, ki ga je sprejel aprila 2014 (povezava s točko 3.3.1.1.a tega poročila).*

## **2.2.3 Roki plačil**

2.2.3.a ZIPRS1112 je v prvem odstavku 23. člena določil, da je za plačilo vseh obveznosti plačilni rok za neposredne uporabnike 30. dan, za posredne uporabnike pa največ 30 dni od dneva prejema listine, ki je podlaga za izplačilo. Ne glede na to določbo so plačilni roki lahko krajši za plačila, ki so izrecno navedena v tretjem odstavku 23. člena ZIPRS1112.

V 22 primerih smo ugotovili, da plačila niso bila izvedena v roku iz prvega odstavka 23. člena ZIPRS1112, prav tako pa ne gre za izjeme, določene v tretjem odstavku 23. člena ZIPRS1112.

IRSOP je pri plačilu računov kršil 30-dnevni plačilni rok v naslednjih petih primerih:

- račun dobavitelja Alpina za 17 zaščitnih čevljev v znesku 1.101 evro je plačal tri dni po prejemu računa;
- račun izvajalca Avtotehna Vis, d. o. o. v znesku 1.035 evrov je plačal 63 dni po prejemu računa;
- račun izvajalca SRC za izvedbo dodatnih storitev na področju prilagoditve aplikacij v znesku 11.989 evrov je plačal 42 dni po prejemu računa;
- račun družbe Mestne storitve, Javno podjetje, d. o. o., Nova Gorica za letno parkirnino v znesku 1.106 evrov je plačal 46 dni po prejemu računa;
- račun dobavitelja Acord – 92, podjetje za finančne, tehnične in poslovne storitve, trgovino ter zunanjetrgovinski promet, d. o. o., Ljubljana za nakup monitorjev v znesku 12.900 evrov je plačal 42 dni po prejemu računa.

### *Pojasnilo IRSPEP*

*IRSOP je račun dobavitelja Alpina poravnal v treh dneh po prejemu računa zaradi odobrenega 50-odstotnega popusta, ki naj bi veljal le do 4. 6. 2011.*

PIRS je pri plačilu računov kršil 30-dnevni plačilni rok v naslednjih petih primerih:

- račun družbe SPL, d. d. za obratovalne stroške v znesku 1.476 evrov je plačal 50 dni po prejemu računa;
- račun izvajalca SRC za stroške podpore uporabnikom in vzdrževanja lokalne infrastrukture v znesku 3.680 evrov je plačal 43 dni po prejemu računa;
- račun družbe SPL, d. d. za obratovalne stroške v znesku 2.162 evrov je plačal 41 dni po prejemu računa;
- račun družbe ŠS, storitveno podjetje, d. o. o. za opravljeno študentsko delo v znesku 1.789 evrov je plačal 44 dni po prejemu računa;
- račun družbe Gambit trade, d. o. o., sistemska in razvojna hiša za plačilo licenčnine v znesku 6.534 evrov je plačal 55 dni po prejemu računa.

IRSPEP je pri plačilu računov kršil 30-dnevni plačilni rok v naslednjih 12 primerih:

- račun družbe Fortuna-Pil storitve, proizvodnja in trgovina, d. o. o., Trbovlje za opravljanje varnostno-receptorskih storitev in storitev tehničnega varovanja v znesku 2.064 evrov je plačal 77. dan po prejemu računa;



- račun dobavitelja Uni&forma za nabavo osebne varovalne opreme v znesku 3.002 evra je plačal 78 dni po prejemu računa;
- račun Zavarovalnice Maribor, d. d. (v nadaljevanju: Zavarovalnica Maribor) za nezgodno zavarovanje v znesku 1.574 evrov je plačal 52 dni po prejemu računa;
- račun družbe Kompas za plačilo letalske karte v znesku 782 evrov je plačal 81 dni po prejemu računa;
- račun družbe Multi - pro, d. o. o. (v nadaljevanju: Multi-pro) za selitev v znesku 17.600 evrov je plačal 47 dni po prejemu računa;
- tri račune najemodajalca D.S.U., družba za svetovanje in upravljanje, d. o. o. (v nadaljevanju: D.S.U.) je plačal prepozno; račun za najemnino za poslovne in arhivske prostore v znesku 18.049 evrov je plačal 156 dni po prejemu računa, račun za najemnino notranje opreme v znesku 4.049 evrov je plačal 128 dni po prejemu računa, račun za najemnino za parkirna mesta v znesku 2.398 evrov pa je plačal 128 dni po prejemu računa;
- račun najemodajalca Hypo leasing, d. o. o. za najem garažnih mest v znesku 493 evrov je plačal 48. dan po prejemu računa;
- račun izvajalca Gradbeno podjetje Bračko za odstranitev nelegalno zgrajenega objekta v znesku 661 evrov je plačal 104 dni po prejemu računa;
- račun izvajalca Iskra Sistemi, Avtomatizacija procesov, d. d. za nakup monitorjev v znesku 12.000 evrov je plačal 97 dni po prejemu računa;
- račun izvajalca Žejn, trgovina, storitve in izobraževanje, d. o. o. za migracijo podatkov iz SPIS 4 in predloge v znesku 11.988 evrov je plačal 50 dni po prejemu računa.

#### *Pojasnilo IRSPEP*

*IRSPEP je račune po večkratnih zavrnitvah zaradi neuporabe prostorov, za katere je najemodajalec D.S.U. zaračunal najemnino po pogodbi, plačal v izogib sodni izterjavi pogodbeno dogovorjenih obveznosti.*

2.2.3.b IRSOP in IRSPEP sta v letu 2012 na podlagi zahtev Državnega pravobranilstva Republike Slovenije (v nadaljevanju: državno pravobranilstvo) plačala predujma za izvedenski mnenji sodnih izvedencev, in sicer je IRSOP plačal predujem Okrožnemu sodišču v Mariboru v vrednosti 2.000 evrov, IRSPEP pa je plačal predujem v vrednosti 500 evrov za izvedensko mnenje sodnega izvedenca Okrožnemu sodišču v Ljubljani. S plačilom predujmov sta IRSOP in IRSPEP ravnala v nasprotju z drugim odstavkom 52. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki uporabljajo sredstva za plačevanje že opravljenih storitev.

#### *Pojasnilo IRSPEP*

*Revidiranec je državno pravobranilstvo večkrat opozoril na nenavadno prakso v zvezi s plačevanjem predujmov za pravdne stroške, za kar niso imeli pravne podlage.*

## **2.2.4 Upravičenost porabe sredstev**

2.2.4.a Sredstva proračuna se lahko skladno z drugim odstavkom 2. člena ZJF uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov. Tretji odstavek 16. člena ZJU določa, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, s podzakonskim predpisom ali kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva. Prvi odstavek 4. člena uredbe o povračilu stroškov prevoza je med drugim določal, da zaposlenemu ne pripada povračilo stroškov prevoza na delo in z dela, če so stroški prevoza vsebovani v stroških službenega potovanja.

Poleg neupravičene porabe sredstev, ki smo jo že opisali pri drugih razkritjih v poglavju 2.2.1 Javna naročila (povezava s točko 2.2.1.f tega poročila) in v poglavju 2.2.2 Pravna podlaga izplačil (povezava s točkama 2.2.2.b in 2.2.2.k tega poročila), smo neupravičeno porabo sredstev ugotovili še v 13 drugih primerih, ki jih navajamo v nadaljevanju tega poglavja.

#### *Neupravičene nabave osebne varovalne opreme*

2.2.4.b IRSOP je v letu 2011 naročil osebno varovalno opremo pri dobavitelju Uni&forma v znesku 21.268 evrov.

Uporabo in nošenje osebne varovalne opreme na IRSOP je urejal Pravilnik o osebni varovalni opremi javnih uslužbencev Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor<sup>138</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o osebni varovalni opremi IRSOP). Ta je določal, kateri javni uslužbenci v IRSOP so bili upravičeni do osebne varovalne opreme, vrsto, način in pogoje njihove uporabe ter trajanje. V 8. členu navedenega pravilnika je bilo določeno, da se za osebno varovalno opremo po tem pravilniku štejejo vetrovka s podlogo, terenski čevlji, varovalna čelada in poslovna torba, in sicer z rokom trajanja pet let za vse naštetе vrste osebne varovalne opreme. Z nabavo in plačilom<sup>139</sup> hlač, brezrokavnih odsevnikov in kap v vrednosti 16.250 evrov, kar ni bilo predvideno s pravilnikom o osebni varovalni opremi IRSOP, je IRSOP ravnal v nasprotju z 8. členom tega pravilnika in v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da lahko neposredni uporabniki proračuna prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, če s tem zakonom ni drugače določeno. IRSOP za leti 2011 in 2012 tudi ni pripravil seznama načrtovane osebne varovalne opreme v tekočem letu, s čimer je ravnal v nasprotju s 4. členom pravilnika o osebni varovalni opremi IRSOP.

V letu 2011 je tudi glavna inšpektorica prejela zaščitno vetrovko in zaščitne čevlje v skupnem znesku 331 evrov, čeprav je navedeno opremo prejela tudi v letu 2009. Navedena nakupa v letu 2011 sta bila v nasprotju z 8. členom pravilnika o osebni varovalni opremi IRSOP, s katerim je predvidena nabava osebne varovalne opreme najmanj vsakih pet let, ter v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ker ponovna nabava navedene opreme v letu 2011 ni bila nujna za delovanje in izvajanje nalog IRSOP.

2.2.4.c IRSPEP je v letu 2012 pri dobavitelju Uni&forma naročil in plačal varovalno opremo za javne uslužbence, ki opravljajo naloge na področju energetike<sup>140</sup>. Osebno varovalno opremo je prejela tudi podsekretarka, zaposlena na pravnem področju, in sicer je prejela zaščitno bundo z vložkom v vrednosti 394 evrov in zaščitne hlače z vložkom v vrednosti 107 evrov. Nabava osebne varovalne opreme za podsekretarko ne predstavlja stroška, ki bi bil potreben za delovanje in izvajanje nalog IRSPEP, zato predstavlja navedena nabava varovalne opreme za podsekretarko v skupni vrednosti 501 evro kršitev tretjega odstavka 16. člena ZJU. Zaposleni ob prejemu varovalne opreme niso izpolnili potrdil o prejemu opreme, kar tudi ni v skladu s 3. členom pravilnika o osebni varovalni opremi IRSER, ki je urejal uporabo in nošenje varovalne opreme zaposlenih na področju energetike.

<sup>138</sup> Št. 102-4/2006 z dne 10. 8. 2006.

<sup>139</sup> Račun št. R-00476 z dne 25. 11. 2011 v znesku 21.266 evrov.

<sup>140</sup> Pogodba št. UNI@FORMA-11-5519-MH z dne 20. 7. 2011 v znesku 16.678 evrov z družbo Uni&forma; račun št. R-00251-12 z dne 22. 6. 2012 v znesku 3.002 evra.

PIRS je v letu 2011 za inšpekcijski nadzor smučišč pri S-pro družba za zastopanje in svetovanje, d. o. o. naročil in plačal sedem smučarskih kombinezonov, sedem parov smučarskih čevljev, tri pare pohodnih čevljev, sedem zaščitnih sončnih očal, sedem smučarskih očal, eno smučarsko palico, sedem parov smučarskih rokavic in sedem parov smuč v skupni vrednosti 13.872 evrov. PIRS za javne uslužbenke, ki jim je bila dodeljena osebna varovalna oprema, ni vodil posebne evidence, kar predstavlja neskladje s 4. členom Navodila o uporabi osebne varovalne opreme in delovne opreme na Prometnem inšpektoratu Republike Slovenije<sup>141</sup> (v nadaljevanju: navodilo o osebni varovalni opremi PIRS), ki določa obvezno vodenje evidence za vsakega uslužbenca, ki mu pripada osebna varovalna oprema ter delovna oprema<sup>142</sup>.

2.2.4.d PIRS je z nakupom dveh vrst očal, tako smučarskih kot sončnih, ravnal v nasprotju s 7. členom navodila o uporabi osebne varovalne opreme PIRS, ki predvideva le ena zaščitna očala vsaka tri leta. Smučarska oprema in pohodni čevlji so bili dodeljeni tudi glavnemu inšpektorju PIRS, pri čemer ni bilo mogoče pridobiti dokumentacije, iz katere bi bilo razvidno, da je glavni inšpektor opravljaj pregleda na terenu<sup>143</sup>. Nakup smučarske opreme in pohodnih čevljev za glavnega inšpektorja PIRS ter nakup sedmih sončnih očal predstavlja neupravičen strošek in je v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ker ni nujen za delovanje PIRS.

#### *Ukrepa IRSPEP*

*IRSPEP je maja 2013 sprejel interni pravilnik o osebni varovalni opremi, s katerim je določil upravičence, vrsto in posebnosti osebne varovalne opreme, pogoje uporabe, način uporabe ter postopek dodelitve in menjave osebne varovalne opreme. IRSPEP je marca 2014 sprejel Pravilnik o osebni delovni opremi inšpektorjev, ki opravljajo nadzor nad smučišči, s katerim je določil upravičence, vrsto in posebnosti osebne delovne opreme, pogoje uporabe, način uporabe ter postopek dodelitve in menjave osebne delovne opreme.*

#### *Najemnina za nezasedene poslovne prostore*

2.2.4.e Ministrstvo za okolje in prostor<sup>144</sup> je 13. 1. 2012 na podlagi sklepa vlade<sup>145</sup> z najemodajalcem D.S.U. sklenilo najemno pogodbo za najem poslovnih in arhivskih prostorov ter parkirnih mest v objektu C na Litostrojski cesti 54 v Ljubljani. Mesečna najemnina<sup>146</sup> za 1.876,31 kvadratnega metra poslovnih prostorov in 184,17 kvadratnega metra arhivskih prostorov je za IRSOP znašala 28.202 evra, za 63 parkirnih mest pa je znašala 3.748 evrov<sup>147</sup>. Za najem notranje opreme je Ministrstvo za okolje in prostor z najemodajalcem D.S.U. sklenilo tudi najemno predpogodbo<sup>148</sup>. Najemna pogodba za poslovne in arhivske prostore ter parkirišča in najemna predpogodba za notranjo opremo sta bili sklenjeni za določen čas 20 let, pri čemer je bilo določeno, da najemnike bremenijo vsi stroški upravljanja, obratovanja, rednega vzdrževanja in nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in da se lahko vsaka izmed

<sup>141</sup> Z dne 8. 11. 2007.

<sup>142</sup> Iz evidence morajo biti razvidni naslednji podatki: ime in priimek inšpektorja, delovno mesto, vrsta in število kosov osebne varovalne opreme, vrsta in število kosov delovne opreme, datum prevzema in podpis inšpektorja.

<sup>143</sup> Te naloge tudi ni med opisi njegovih del in nalog v sistemizaciji.

<sup>144</sup> S pogodbo je bilo določeno, da bodo najemniki Ministrstvo za okolje in prostor, IRSOP, Inštitut za vode Republike Slovenije in Uprava Republike Slovenije za jedrsko varnost.

<sup>145</sup> Št. 47607-22/2010/13 z dne 1. 7. 2010.

<sup>146</sup> Stroški IRSOP so se delili v razmerju 64 odstotkov za prostorski del in 36 odstotkov za okoljski del.

<sup>147</sup> 36 notranjih parkirnih mest po 65 evrov na mesec in 27 zunanjih parkirnih mest po 29 evrov na mesec.

<sup>148</sup> Št. 2511-11-500050 z dne 17. 10. 2011.

pogodbenih strank kadarkoli dogovori za sporazumno prenehanje pogodbe oziroma najema. Ministrstvo za okolje in prostor ni določilo cene najema opreme.

Kljub aktivnostim, ki jih je IRSOP v zvezi s preselitvijo izvajal od decembra 2011 do januarja 2012, ko so bili prostori pripravljeni za vselitev in je bil preseljen tudi že del arhiva<sup>149</sup>, se IRSOP po odločitvi glavne inšpektorice v nove prostore ni preselil. Čeprav IRSOP in kasneje IRSPEP prostorov in parkirišč na lokaciji Litostrojska 54 v Ljubljani ni uporabljal, je za najem poslovnih in arhivskih prostorov, parkirišč in notranje opreme v letu 2012 najemodajalcu D.S.U. plačal skupaj 211.522 evrov, od tega 163.819 evrov za najem poslovnih in arhivskih prostorov ter parkirnih mest<sup>150</sup>, 19.357 evrov za stroške upravljanja, obratovanja, rednega vzdrževanja<sup>151</sup>, 28.346 evrov za najem notranje opreme in 3.395 evrov izvajalcu Borger za stroške selitve.

Ker se IRSOP oziroma IRSPEP po odločitvi glavne inšpektorice ni preselil v prostore, za katere je bila sklenjena najemna pogodba, in ker so bili plačani računi za najem prostorov in opreme ter selitve, so za IRSOP oziroma IRSPEP nastali stroški v znesku 214.917 evrov, ki niso bili nujni za delovanje in izvajanje nalog inšpektorata. Takšno ravnanje je v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov. S plačilom najema notranje opreme, ne da bi za to obstajala pravna podlaga, kjer bi bila določena cena najema opreme in začetek obdobja obračunavanja, je IRSOP oziroma IRSPEP ravnal v nasprotju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno.

#### *Pojasnilo prejšnje odgovorne osebe IRSOP*

*Pričakovano je bilo, da se bo v prostore, v katere naj bi se preselil IRSOP, kasneje selil del Ministrstva za notranje zadeve, zaradi česar je bilo ocenjeno, da bi ob preselitvi IRSOP na lokacijo Litostrojska 54 nastali dodatni nepotrebni stroški IRSOP, ker bi se ta v nekaj mesecih zaradi vselitve Ministrstva za notranje zadeve moral izseliti.*

#### *Drugi neupravičeni stroški*

2.2.4.f Konec leta 2010 se je 27 javnih uslužbencev IRSEER udeležilo treninga varne vožnje<sup>152</sup> pri izvajalcu Španik, d. o. o., med njimi tudi javna uslužbenka, ki je bila razporejena na delovno mesto poslovna sekretarka. Ocenili smo, da strošek varne vožnje v vrednosti 114 evrov, ki se ga je udeležila poslovna sekretarka, ni nujno potreben strošek za delovanje organa.

<sup>149</sup> IRSOP in družba Borger-gremo, storitve, d. o. o. (v nadaljevanju: Borger) sta 29. 11. 2011 sklenila pogodbo št. 2522-11-000043 o organizaciji in selitvi v znesku 10.260 evrov, po kateri je bilo v letu 2012 izplačanih 3.395 evrov.

<sup>150</sup> Za najem poslovnih in arhivskih prostorov 144.395 evrov od januarja do avgusta 2012, za najem parkirnih mest 14.391 evrov od marca do avgusta 2012 in za nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča 5.033 evrov.

<sup>151</sup> Za tekoče vzdrževanje 2.231 evrov, za energijo, vodo, komunalne storitve in komunikacijo 9.503 evre in za pisarniški in splošni material in storitve (upravljanje, čiščenje in drugi stroški obratovanja) 7.623 evrov.

<sup>152</sup> Naročilnica št. N2128 z dne 8. 11. 2010 v znesku 3.078 evrov, račun št. 160355 z dne 14. 12. 2010 v znesku 3.078 evrov.

2.2.4.g Na podlagi pogodbe o poslovnem sodelovanju je IRSOP v letu 2012 naročil izdelavo pisnega pravnega mnenja pri odvetniku Franciju Matozu, in sicer v zvezi z delovnopravdnim postopkom, ki ga je zoper Republiko Slovenijo oziroma IRSOP sprožila nekdanja javna uslužbenka. V skladu s 1. členom Zakona o državnem pravobranilstvu<sup>153</sup> je zastopnik Republike Slovenije in drugih subjektov, določenih s tem zakonom, pred sodišči in upravnimi organi državno pravobranilstvo. V 7. členu Zakona o državnem pravobranilstvu je določeno, da državno pravobranilstvo na podlagi usmeritvenih navodil zastopanege pred sodišči zastopa državo, organe in upravne organizacije v sestavi, ki so pravne osebe, zato strošek izdelave pravnega mnenja v znesku 654 evrov ni nujno potreben strošek za delovanje organa.

2.2.4.h PIRS je v letu 2011 za inšpekcijski nadzor pri izvajalcu Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana naročil in plačal pet letnih vozovnic, ki so veljale za vse relacije v železniškem prometu, in sicer v skupnem znesku 4.644 evrov. V letu 2012 je prav tako za inšpekcijski nadzor naročil in plačal šest letnih vozovnic za vse relacije v železniškem prometu v skupnem znesku 5.573 evrov. Vozovnici za obe leti v skupnem znesku 1.858 evrov sta bili dodeljeni tudi glavnemu inšpektorju PIRS, pri čemer ni bilo mogoče pridobiti dokumentacije, iz katere bi bilo razvidno, da je glavni inšpektor<sup>154</sup> opravljal preglede na terenu. Nakup dveh letnih vozovnic za glavnega inšpektorja je v nasprotju s tretjim odstavkom 16. člena ZJU, ker je s tem PIRS obremenil javna sredstva in javnemu uslužbencu zagotovil pravice v večjem obsegu, kot je določeno z zakonom in s podzakonskim predpisom. Letno vozovnico v železniškem prometu sta za leti 2011 in 2012 prejela tudi dva inšpektorja za železniški promet, ki sta prejela tudi povračilo stroškov prevoza na delo in z dela v železniškem prometu, in sicer za relacijo Maribor–Ljubljana oziroma Šentjur–Ljubljana<sup>155</sup>. Navedeno pomeni, da sta ta dva zaposlena prejela povračilo stroškov za prevoz v železniškem prometu, kljub temu da sta imela letno vozovnico za železniški promet, ki velja tudi na relaciji, za katero sta v izjavi za povračilo stroškov prevoza navedla, da se vsakodnevno vozita. Takšno ravnanje je bilo v nasprotju s prvim odstavkom 4. člena uredbe o povračilu stroškov prevoza in v nasprotju s 168. členom ZUJF, ki je s 1. 6. 2012 posegel v določila uredbe o povračilu stroškov prevoza. Stroški neupravičenega nakupa dveh letnih vozovnic za glavnega inšpektorja in neupravičenih povračil prevoza na delo in z dela za dva javna uslužbenca so v obdobju, na katero se nanaša revizija, znašali 8.493 evrov.

#### *Ukrep IRSPEP*

*IRSPEP je aprila 2014 sprejel Interni pravilnik o smučarskih kartah, vozovnicah v železniškem prometu ter vozovnicah v javnem potniškem prometu za javne uslužbence IRSPEP, v katerem je med drugim uredil tudi način uporabe vozovnic v železniškem prometu.*

Ureditev načina uporabe vozovnic v železniškem prevozu v sprejetem pravilniku ni ustrezna, ker v njem IRSPEP daje inšpektorjem zgolj možnost, ne pa obveze, da uporabljajo letne vozovnice v železniškem prometu za prihod na delo in z dela, kar pa ni skladno s petim odstavkom 168. člena ZUJF, da zaposlenemu povračilo stroškov za prevoz na delo in z dela ne pripada, če mu delodajalec zagotovi brezplačni prevoz na delo in z dela.

<sup>153</sup> Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 77/09.

<sup>154</sup> Te naloge tudi ni med opisi njegovih del in nalog v sistemizaciji.

<sup>155</sup> Od 8. 6. 2012 sta javna uslužbenca premeščena na delovno mesto v Celje.

2.2.4.i IRSER je v petih primerih ravnal v nasprotju s prvim odstavkom 4. člena uredbe o povračilu stroškov prevoza, ker je javnemu uslužbencu neupravičeno povrnil kilometrino za službeno pot, kljub temu da je zaposleni za isto relacijo dobil potne stroške na delo in z dela, in sicer v višini cene mesečne vozovnice v železniškem prometu<sup>156</sup>. Z izplačilom kilometrine za službene poti so za IRSER nastali dodatni stroški v znesku 184 evrov, ki niso bili nujni za delovanje organa.

2.2.4.j IRSOP in IRSPEP sta na podlagi aneksa k zavarovalni polici<sup>157</sup> za leto 2012 v znesku 3.149 evrov 164 zaposlenim plačala stroške nezgodnega zavarovanja. Po pojasnilu IRSPEP naj bi plačali stroške zavarovanja vsem javnim uslužbencem, katerih narava dela vključuje službena potovanja, zaposlenim pa se nato obračuna le boniteta za stroške zavarovanja. IRSPEP je zaposlenim plačal stroške nezgodnega zavarovanja, ki ne temeljijo na zakonu ali drugem predpisu, in zato ravnal v nasprotju s tretjim odstavkom 16. člena ZJU.

#### *Ukrep IRSPEP*

*IRSPEP je pri plači za november 2013 (izplačilo 5. 12. 2013) izvedel poračun obračunanih bonitet zavarovalnih premij zaposlenim, po poteku zavarovalne police pa je ni obnovil.*

2.2.4.k PIRS je Združenju slovenskih žičničarjev GIZ, Ljubljana 16. 1. 2012 izdal naročilnico za nakup šestih sezonskih osebnih smučarskih vozovnic v vrednosti 2.472 evrov za šest prometnih inšpektorjev. Ugotovili smo, da je bil glede na opravljeno število inšpekcijskih pregledov upravičen nakup le dveh od šestih sezonskih smučarskih vozovnic, saj so štirje inšpektorji v smučarski sezoni 2011/2012 opravili skupaj samo 23 pregledov na smučiščih<sup>158</sup>. Strošek nakupa ene sezonske smučarske vozovnice je znašal 412 evrov<sup>159</sup> oziroma skupaj 1.648 evrov za štiri inšpektorje, kar je bistveno več od stroška nakupa 23 dnevnih vozovnic v znesku 725 evrov<sup>160</sup>. PIRS je z nakupom štirih sezonskih smučarskih vozovnic za prometne inšpektorje za znesek, ki je za 923 evrov presegel znesek nakupa dnevnih vozovnic, povzročil stroške, ki niso nujni za delovanje organa. PIRS je prevzel račun Združenja slovenskih žičničarjev GIZ, Ljubljana pred izdajo naročilnice, kar je tudi v nasprotju s 142. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

#### *Ukrep IRSPEP*

*IRSPEP je aprila 2014 sprejel Interni pravilnik o smučarskih kartah, vozovnicah v železniškem prometu ter vozovnicah v javnem potniškem prometu za javne uslužbence IRSPEP.*

2.2.4.l IRSOP je s povračilom stroškov prehrane ob hkratnem plačilu stroškov prehrane na izobraževanju ravnal v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ker je neupravičeno porabil 563 evrov,

<sup>156</sup> Na podlagi Izjave za povračilo stroškov prevoza.

<sup>157</sup> Aneks k polici št. 915-0040385 z dne 14. 2. 2012, ki ga je sklenil IRSOP pri Zavarovalnici Maribor.

<sup>158</sup> Iz poročila o pregledih smučišč za sezono 2011/2012 je razvidno, da sta dva inšpektorja za cestni promet opravila šest, en sedem in en inšpektor štiri preglede smučišč.

<sup>159</sup> Cena vozovnice je znašala 400 evrov in cena čipa 12 evrov.

<sup>160</sup> Iz Informativnega cenika smučarskih vozovnic 2012/2013 za smučišče v Kranjski Gori je razvidno, da je cena dneve vozovnice znašala 31,5 evra, kar bi za 23 pregledov znašalo 725 evrov;

[URL: [http://www.gradtur.si/zima/slovenija/ceniki\\_karte/cenik\\_kranjska\\_gora.htm](http://www.gradtur.si/zima/slovenija/ceniki_karte/cenik_kranjska_gora.htm)], 18. 11. 2013.

in sicer je plačal račun za stroške prehrane na izobraževanju v skupni vrednosti 3.210 evrov, pri čemer je za ta dan povrnil tudi stroške prehrane v vrednosti 3,75 evra na zaposlenega (za 150 udeležencev skupaj 563 evrov).

## 2.2.5 Letni načrt pridobivanja stvarnega premoženja

2.2.5.a Prvi odstavek 26. člena ZIPRS1112 določa, da neposredni uporabnik lahko nabavlja osnovna sredstva, naroča gradnje in izvaja investicijsko vzdrževanje samo, če je to zajeto v načrtu pridobivanja premičnega in nepremičnega premoženja. Drugi odstavek 12. člena Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin<sup>161</sup> je določal, da mora načrt pridobivanja premičnega premoženja zajemati osnovna sredstva, ločeno po motornih vozilih, informacijski opremljeni in drugih osnovnih sredstvih. Proračunska sredstva se skladno z enajstim odstavkom 2. člena ZJF lahko izplačajo, če so izpolnjeni vsi, s predpisi določeni pogoji za izplačilo. V letu 2011 je IRSER nabavil vozilo, kljub temu da je nakup odstopal od načrtovane nabave v sprejetem letnem načrtu pridobivanja in razpolaganja premičnega premoženja iz 12. člena Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin, in je zato ravnal v nasprotju z navedenima členoma:

- IRSER je nabavil terensko vozilo (Toyota RAV4) pri dobavitelju Toyota Center Ljubljana, d. o. o. v znesku 23.981 evrov<sup>162</sup>, načrtovan pa je bil nakup osebnega vozila v znesku 5.000 evrov.

## 2.3 Razkritja, ki ne vplivajo na mnenje

### 2.3.1 Odprava tretje četrtine plačnih nesorazmerij

2.3.1.a Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v sodbi<sup>163</sup> odločilo, da neizplačevanje tretje četrtine odprave plačnih nesorazmerij v obdobju od 1. 10. 2010 do 31. 5. 2012 predstavlja kršitev 50. člena KPJS. Vrhovno sodišče je v obrazložitvi sodbe navedlo, da je odprava tretje četrtine plačnih nesorazmerij zapadla v izplačilo s 1. 10. 2010 oziroma ob izplačilu plače za oktober 2010, Aneks št. 4 h KPJS<sup>164</sup>, ki je preložil izplačilo odprave tretje četrtine plačnih nesorazmerij, pa je predstavljal nedopusten poseg v že pridobljene pravice javnih uslužbencev. Organi so ravnali v skladu z navodili<sup>165</sup> ministrstva, ki je bilo pristojno za javno upravo, naj se osnovne plače javnih uslužbencev obračunajo in izplačajo brez tretje četrtine odprave plačnih nesorazmerij.

<sup>161</sup> Uradni list RS, št. 14/07. V Zakonu o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZSPDSLS, Uradni list RS, št. 86/10), ki je začel veljati 17. 11. 2010, je med prehodnimi določbami navedeno, da se postopki sprejetja letnih načrtov pridobivanja stvarnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti ter razpolaganja s tem premoženjem za leto 2011 in leto 2012, začeti pred uveljavitvijo ZSPDSLS, dokončajo po predpisih, ki so veljali pred uveljavitvijo ZSPDSLS, ter da se postopki ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti, ki so se začeli pred uveljavitvijo ZSPDSLS, izvedejo po predpisih, ki so veljali pred uveljavitvijo ZSPDSLS.

<sup>162</sup> Pogodba št. TOYOTA-11-5520-MH z dne 9. 3. 2011 in dodatek k pogodbi z dne 31. 8. 2011; račun št. 07-21-0100158-11 z dne 21. 8. 2012.

<sup>163</sup> Sodba in sklep VIII Ips 105/2013 z dne 3. 9. 2013.

<sup>164</sup> Uradni list RS, št. 89/10.

<sup>165</sup> Št. 0100-704/2010/29 z dne 18. 10. 2010 in št. 0100-704/2010/28 z dne 15. 10. 2010.

### 2.3.2 Izplačilo regresa za letni dopust

2.3.2.a IRSPEP je v letu 2012 za regres za letni dopust za leto 2012 (v nadaljevanju: regres) javnim uslužbencem izplačal skupno 48.278 evrov. Regres je bil izplačan na podlagi 176. člena ZUJF v juniju<sup>166</sup> glede na uvrstitev javnega uslužbenca oziroma funkcionarja v plačni razred v mesecu pred izplačilom regresa. V skladu s tem členom je bil regres izplačan v razponu od 100 evrov do 692 evrov oziroma v sorazmerno nižjem delu, če so javni uslužbenci oziroma funkcionarji imeli pravico le do sorazmernega dela regresa, kar ni v skladu z določbo 9. točke Dogovora o ukrepih na področju plač in drugih prejemkov v javnem sektorju za leti 2011 in 2012<sup>167</sup> (v nadaljevanju: dogovor). Ta določa, da se regres v letu 2012 izplača v znesku 692 evrov in se izplača pri plači za april 2012. V skladu z dogovorom je regres zapadel v izplačilo v maju, ko je bila izplačana plača za april, torej še pred uveljavitvijo ZUJF, in bi moral biti izplačan v višini, določeni z dogovorom. Izplačani regres v skladu z dogovorom bi bil po podatkih IRSPEP v letu 2012 za 100.099 evrov višji<sup>168</sup> od dejansko izplačanega.

#### *Ukrep IRSPEP*

*Na podlagi 62.c člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014<sup>169</sup> je bila ob plači za maj 2013 izplačana razlika regresa skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi, ki so znašale 8.839 evrov.*

### 2.3.3 Napredovanja v plačne razrede

2.3.3.a PIRS je javnega uslužbenca z oceno delovne uspešnosti za leto 2010 seznanil 29. 7. 2011, kar je skoraj štiri mesece in pol po roku (15. 3.), ki ga za ocenjevanje javnega uslužbenca določa drugi odstavek 4. člena uredbe o napredovanju v plačne razrede. PIRS je s tem ravnal v nasprotju s četrtem odstavkom 4. člena uredbe o napredovanju v plačne razrede, ki določa, da morajo biti javni uslužbenci ocenjeni ter seznanjeni s pisno oceno in z utemeljitvijo najkasneje do 15. 3. posameznega leta.

### 2.3.4 Predobremenitve

2.3.4.a Pravilnik o izvrševanju proračuna v 153. členu določa, da neposredni uporabniki potrdijo obrazec finančno ovrednoteni program (v nadaljevanju: FEP), ki se nanaša na sklenjene pogodbe, takoj, vendar ne kasneje kot v petih dneh po podpisu pogodbe. Revidiranci so pri pripravi in predobremenjevanju proračuna v 14 primerih kršili 153. člen pravilnika o izvrševanju proračuna, ker so v 12 primerih predobremenitve evidentirali kasneje kot v roku petih dni, v dveh primerih pa sta bili predobremenitvi evidentirani že pred podpisom pogodbe.

IRSOP je predobremenitve nepravilno evidentiral v naslednjih 10 primerih, in sicer:

- z izvajalcem Praetor, d. o. o. je sklenil pogodbo za svetovanje pri izvedbi javnega naročila za nakup računalniške, strojne in programske opreme 19. 4. 2011, predobremenitev pa je evidentiral 2. 6. 2011, kar je 39 dni prepozno;

<sup>166</sup> Oziroma v kasnejših mesecih pri tistih javnih uslužbencih, ki so pravico do regresa pridobili po juniju 2012.

<sup>167</sup> Uradni list RS, št. 89/10. Višje delovno in socialno sodišče je v VDSS Sodba X Pdp 104/2013 z dne 22. 3. 2013 presodilo, da ima določba 9. točke dogovora naravo kolektivne pogodbe in je pravno zavezujoča.

<sup>168</sup> Po podatkih IRSPEP znaša ocenjena vrednost regresa za letni dopust 148.377 evrov v letu 2012, če bi bil izplačan v višini in roku iz dogovora, torej za vse upravičence v znesku 692 evrov.

<sup>169</sup> Uradni list RS, št. 46/13.



- z dobaviteljem Uni&forma je sklenil pogodbo o nakupu osebne varovalne opreme 25. 7. 2011, predobremenitev pa je evidentiral že 30. 6. 2011, kar je 25 dni pred datumom podpisa pogodbe;
- z družbo Mobitel, d. d. je sklenil pogodbo 12. 10. 2009, predobremenitev pa je evidentiral 11. 1. 2010, kar je 86 dni prepozno;
- z izvajalcem Moto-avtoservis je sklenil pogodbo za servisiranje in vzdrževanje avtomobilov 18. 1. 2010, predobremenitev pa je evidentiral 3. 2. 2010, kar je 11 dni prepozno;
- z dobaviteljem CARR-GT je sklenil pogodbo o najemu službenega avtomobila 6. 5. 2010, predobremenitev pa je evidentiral 28. 5. 2010, kar je 17 dni prepozno;
- z izvajalcem Avtotehna Vis, d. o. o. je sklenil pogodbo 8. 8. 2011, predobremenitev pa je evidentiral 20. 5. 2012, kar je 281 dni prepozno;
- z najemodajalcem D.S.U. je sklenil najemno pogodbo za poslovno stavbo in parkirna mesta 13. 1. 2012, predobremenitev pa je evidentiral 20. 5. 2012, kar je 123 dni prepozno;
- z izvajalcem Gradbeno podjetje Bračko je sklenil pogodbo o odstranjevanju nelegalno zgrajenih objektov 8. 8. 2011, predobremenitev pa je evidentiral že 30. 6. 2011, kar je 39 dni pred sklenitvijo pogodbe;
- z izvajalcem Gradbeno podjetje Bračko je sklenil pogodbo o odstranjevanju nelegalno zgrajenih objektov 22. 4. 2011, predobremenitev pa je evidentiral 12. 5. 2011, kar je 15 dni prepozno;
- dobavitelju TOBO'S trgovina, d. o. o., Ljubljana je izdal naročilnico za nakup laserskih merilnikov 3. 6. 2011, predobremenitev pa je evidentiral 15. 6. 2011, kar je sedem dni prepozno.

PIRS je predobremenitev nepravilno evidentiral v naslednjih dveh primerih, in sicer:

- z dobaviteljem Extra Lux je sklenil pogodbo za dobavo pisarniške galanterije in pribora 30. 12. 2010, predobremenitev pa je evidentiral 17. 1. 2011, kar je 13 dni prepozno, in
- z dobaviteljem Skat – Trgovina, d. o. o. je sklenil okvirni sporazum za dobavo pisarniškega papirja 22. 6. 2012, predobremenitev pa je evidentiral 10. 7. 2012, kar je 13 dni prepozno.

IRSPEP je predobremenitev nepravilno evidentiral v naslednjem primeru:

- z izvajalcem Multi-pro je sklenil pogodbo o selitvi pohištva in pisarniške opreme 14. 8. 2012, predobremenitev pa je evidentiral 6. 9. 2012, kar je 18 dni prepozno.

2.3.4.b Pravilnik o izvrševanju proračuna v 148. členu določa, da morajo neposredni proračunski uporabniki obveznosti, ki jih prevzemajo s pogodbo (naročilnico), potrditi z obrazcem FEP, medtem ko morajo na podlagi 149. člena pravilnika o izvrševanju proračuna za obveznosti, ki neposredno izhajajo iz zakona, predpisa ali drugega pravnega akta, ter v primeru prevzemanja fiksnih stroškov za blago in storitve pripraviti program porabe sredstev, ki je finančno ovrednoten program (v nadaljevanju: FOP). Revidiranci so v 12 primerih nekatere obveznosti, ki so jih prevzeli s pogodbo ali z naročilnico, evidentirali na obrazcu FOP, čeprav bi morale biti v skladu s 148. členom pravilnika o izvrševanju proračuna evidentirane na obrazcu FEP, in sicer IRSOP v štirih primerih, IRSPEP v štirih primerih, PIRS v treh primerih in IRSER v enem primeru:

- obveznost za izdelavo strokovnega mnenja izvajalca Inštitut za upravno pravo, Ljubljana;
- obveznost za nezgodno zavarovanje družbe Zavarovalnica Maribor;
- obveznost za postavitve in konfiguracijo strežnika pri izvajalcu Nil;
- obveznost za izvedbo treninga varne vožnje izvajalca Španik, d. o. o.;
- obveznost za nakup HP strežnika pri izvajalcu Advant računalniški inženiring, komunikacije, svetovanje in distribucija, d. o. o.;

- obveznost za preureditev službenega vozila pri izvajalcu IVL inženiring, d. o. o.;
- obveznost za mobilno delovno mesto pri izvajalcu Madd, podjetje za moderno tehnologijo, d. o. o.;
- obveznost za nakup smučarske opreme pri družbi S-pro;
- obveznost za izvedbo nadgradnje aplikacije prekrškovnih organov pri izvajalcu SRC;
- obveznost za kamnoseška in keramična dela izvajalca Multi-pro;
- obveznost za izdelavo popisa in izmer na objektu, za nadzor in koordinacijo pri prenovi objekta ter idejno arhitekturno zasnovo izvajalca Tipski projekti Nardin;
- obveznost za rušitvena in zidarska dela izvajalca Žlebak, storitveno podjetje, d. o. o.

## 3. UČINKOVITOST IZVAJANJA NALOG GRADBENE INŠPEKCIJE

### 3.1 Predpisane podlage za izvajanje nalog gradbene inšpekcije

Za inšpekcijske službe je izrednega pomena pregleden sistem<sup>170</sup>, ki zagotavlja preglednost nad izvajanjem nalog gradbene inšpekcije in takšne predpisane podlage za delo, ki inšpektorjem zagotavljajo enotnost delovanja in enotna merila za izrekanje ukrepov za istovrstne nepravilnosti, ki pripomorejo tudi k izpolnjevanju temeljnih načel in doseganju splošnih ciljev inšpekcijskega nadzora.

Da bi odgovorili na podvprašanje, *ali ima gradbena inšpekcija za izvajanje nalog predpisane ustrezne in zadostne podlage*, smo proučili:

- ali obstajajo morebitne ovire za učinkovito izvajanje posameznih temeljnih nalog<sup>171</sup> gradbene inšpekcije;
- ali je inšpektorat ustrezno začel z odpravo ovir pri izvajanju nalog gradbene inšpekcije in je predlagal morebitne potrebne spremembe zakonskih določil ali pa sprejel interne usmeritve;
- ali je predpisan ustrezen sistem in razpoložljiva informacijska podpora za upravljanje z dokumentarnim gradivom;
- ali je opredeljen ustrezen način dodeljevanja zadev v reševanje posameznim inšpektorjem;
- ali ima gradbena inšpekcija sprejeto ustrezno metodologijo s selekcijskimi in objektivnimi merili za določitev prednostne obravnave zadev;
- ali so vzpostavljene ustrezne podlage za izrekanje denarnih kazni in opredeljena merila za določitev višine kazni glede na težo kršitve.

Z namenom proučitve ustreznosti predpisanih podlag in določitve postopkov ter skupnih okvirov za izvajanje nalog gradbene inšpekcije smo pregledali zakonske podlage, notranje akte, navodila in druge dokumente, ki se nanašajo na izvajanje temeljnih nalog gradbene inšpekcije.

Kot materialni predpis pri izvajanju nalog gradbene inšpekcije se uporablja Zakon o graditvi objektov<sup>172</sup> (v nadaljevanju: ZGO-1) ter subsidiarno ZIN in Zakon o splošnem upravnem postopku<sup>173</sup> (v nadaljevanju: ZUP) kot temeljni procesni predpis za urejanje upravnopravnih razmerij, ki določa postopkovna pravila, ki niso urejena s tema zakonoma.

---

<sup>170</sup> Računalniška podpora in ustrezen sistem za urejanje dokumentarnega gradiva.

<sup>171</sup> Učinkovito preprečevanje nedovoljenih gradenj, kontroliranje izpolnjevanja z zakonom določenih bistvenih zahtev glede lastnosti objektov v vseh fazah gradnje objektov, zagotavljanje izpolnjevanja predpisanih pogojev in kakovosti dela pri opravljanju dejavnosti v zvezi z graditvijo objektov.

<sup>172</sup> Uradni list RS, št. 102/04-UPB1 (14/05-popr.), 126/07, 108/09, 57/12.

<sup>173</sup> Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 126/07, 65/08, 8/10.

Temeljni cilji<sup>174</sup>, ki jih gradbena inšpekcija izvršuje, so:

- čim bolj učinkovito *preprečevanje nedovoljenih gradenj*<sup>175</sup>,
- v vseh fazah graditve objektov kontrolirati izpolnjevanje z zakonom določenih bistvenih zahtev glede lastnosti objektov – vgrajevanje proizvodov, zanesljivost objektov (v nadaljevanju: *izpolnjevanje zahtev glede lastnosti objektov*),
- zagotoviti izpolnjevanje predpisanih pogojev pri opravljanju dejavnosti in kakovosti dela v zvezi z graditvijo objektov – nadzor nad gradbišči, objekti, nad uporabo in vzdrževanjem objektov ter nad udeleženci pri graditvi objektov (v nadaljevanju: *izpolnjevanje pogojev pri opravljanju dejavnosti in kakovosti dela v zvezi z graditvijo objektov*).

V okviru inšpekcijskega nadzorstva gradbeni inšpektorji nadzirajo zlasti<sup>176</sup>:

- ali so izpolnjeni pogoji za začetek gradnje oziroma drugih del po ZGO-1;
- ali se gradnja oziroma sprememba namembnosti izvaja skladno z izdanim gradbenim dovoljenjem;
- ali se objekti gradijo ter ali so zgrajeni in vzdrževani tako, da zagotavljajo zanesljivost in izpolnjujejo bistvene zahteve po ZGO-1;
- ali so izpolnjeni pogoji za začetek uporabe objektov po ZGO-1;
- ali udeleženci pri graditvi objektov, ko opravljajo dejavnost prostorskega načrtovanja, projektiranja, revidiranja gradnje in gradbenega nadzora, izpolnjujejo pogoje, določene z ZGO-1;
- ali se dela, za katera ni treba pridobiti dovoljenj po ZGO-1, izvajajo v skladu s prostorskimi akti in gradbenimi predpisi;
- ali se gradi objekt, za katerega je izdan sklep, s katerim se je dovolila obnova postopka in zadržanje izvršitve gradbenega dovoljenja.

### 3.1.1 Zakonske podlage za izvajanje temeljnih nalog gradbene inšpekcije

#### 3.1.1.1 Učinkovito preprečevanje nedovoljenih gradenj

Inšpekcijske ukrepe za izvajanje temeljnih nalog gradbene inšpekcije predpisuje ZGO-1. Za *učinkovito preprečevanje nedovoljenih gradenj* gradbeni inšpektorji opravljajo preglede in izrekajo ukrepe v zvezi z nelegalnimi gradnjami<sup>177</sup>, neskladnimi gradnjami<sup>178</sup> in nevarnimi gradnjami<sup>179</sup>. Ukrepi v primerih:

- *nelegalnih gradenj* so predpisani v 152. členu ZGO-1, ki pristojnega gradbenega inšpektorja zavezuje, da ob ugotovljeni nelegalni gradnji odredi takojšnjo ustavitev gradnje ter odredi odstranitev že zgrajenega

<sup>174</sup> Letno poročilo IRSOP 2011 in Poročilo o delu Inšpektorata za promet, energetiko in prostor, 2012 (v nadaljevanju: letno poročilo IRSPEP 2012).

<sup>175</sup> Skladno z 12. točko prvega odstavka 2. člena ZGO-1 so nedovoljene gradnje nelegalne gradnje, neskladne gradnje in nevarne gradnje.

<sup>176</sup> 145. člen ZGO-1.

<sup>177</sup> Nelegalna gradnja pomeni, da se gradnja oziroma dela, za katera je predpisano gradbeno dovoljenje, izvajajo oziroma so izvedena brez veljavnega gradbenega dovoljenja (12.1. točka prvega odstavka 2. člena ZGO-1).

<sup>178</sup> Neskladna gradnja pomeni, da je za gradnjo oziroma dela, za katera je predpisano gradbeno dovoljenje, takšno dovoljenje sicer izdano, vendar se takšna gradnja oziroma dela izvajajo oziroma so izvedena v nasprotju s pogoji, določenimi z gradbenim dovoljenjem, kakor tudi da se objekt, za katerega je bilo izdano gradbeno dovoljenje, uporablja v nasprotju s pogoji, določenimi z njim (12.2. točka prvega odstavka 2. člena ZGO-1).

<sup>179</sup> Nevarna gradnja pomeni, da gradnja, ki se izvaja, ali že zgrajeni objekt ogroža premoženje, zdravje in življenje ljudi, promet, sosednje objekte oziroma njegovo okolico (12.3. točka prvega odstavka 2. člena ZGO-1).

objekta ali dela objekta v določenem roku na stroške inšpekcijskega zavezanca, odredi vzpostavitev prejšnjega stanja oziroma sanacijo objekta, dela objekta ali zemljišča, če vzpostavitev v prejšnje stanje ni mogoče; 160. člen ZGO-1 gradbenemu inšpektorju omogoča, da na nedovoljeni gradnji na ustrezen način označi prepoved nadaljevanja gradnje oziroma uporabe, priključevanja na gospodarsko javno infrastrukturo ter postavi ustrezne znake za pečatenje ter merilne in druge kontrolne naprave in opremo, s katerimi je mogoče ugotavljati kršitev prepovedi, izrečenih z inšpekcijsko odločbo;

- *neskladnih gradenj* so predpisani v 153. členu ZGO-1, ki pristojnega gradbenega inšpektorja zavezuje, da ob ugotovljeni neskladni gradnji, ki se izvaja v nasprotju z gradbenim dovoljenjem, odredi ustavitev gradnje, dokler investitor ne pridobi spremenjenega gradbenega dovoljenja oziroma prepove uporabo objekta oziroma tistega njegovega dela, ki se uporablja v nasprotju s pogoji iz gradbenega dovoljenja, dokler investitor ne pridobi spremenjenega gradbenega dovoljenja in novega uporabnega dovoljenja; če se je gradnja izvajala v nasprotju z gradbenim dovoljenjem in je bila izrečena ustavitev gradnje, mora investitor za spremembo gradbenega dovoljenja zaprositi v enem mesecu po izrečenem ukrepu, z gradnjo pa lahko nadaljuje šele po dokončnosti takšnega dovoljenja; če pa investitor ne zaprosi za spremembo gradbenega dovoljenja v enem mesecu po izrečenem ukrepu ali če pristojni upravni organ za gradbene zadeve njegovo zahtevo za spremembo gradbenega dovoljenja pravnomočno zavrne ali zavrže, pristojni gradbeni inšpektor odredi, da se tisti del objekta, ki je bil zgrajen v nasprotju z gradbenim dovoljenjem, na investitorjeve stroške odstrani ter vzpostavi stanje, določeno v gradbenem dovoljenju; pri objektu oziroma njegovem delu, ki se je uporabljal v nasprotju s pogoji iz gradbenega dovoljenja in je zato pristojni gradbeni inšpektor prepovedal njegovo uporabo, mora lastnik za spremembo gradbenega dovoljenja zaprositi v enem mesecu po izrečenem ukrepu, z uporabo takšnega objekta oziroma njegovega dela pa lahko začne šele, ko zanj pridobi dokončno uporabno dovoljenje; pristojni gradbeni inšpektor odredi, da se v tistem delu objekta, ki se uporablja v nasprotju s pogoji iz gradbenega dovoljenja, na lastnikove stroške vzpostavi stanje, določeno v gradbenem dovoljenju v naslednjih primerih:
  - če lastnik objekta oziroma dela objekta za spremembo gradbenega dovoljenja ne zaprosi v enem mesecu po izrečenem ukrepu;
  - če lastnik objekta oziroma dela objekta pridobi spremenjeno gradbeno dovoljenje, ne pridobi pa novega uporabnega dovoljenja;
  - če pristojni upravni organ za gradbene zadeve zahtevo za spremembo gradbenega dovoljenja pravnomočno zavrne ali zavrže;
- *nevarnih gradenj* so predpisani v 154. členu ZGO-1, ki pristojnega gradbenega inšpektorja zavezuje, da ustavi gradnjo oziroma prepove uporabo takšnega objekta ter odredi, da se na objektu oziroma delu objekta v roku, ki ga določi, izvedejo nujna vzdrževalna dela ali pa da se objekt ustrezno obnovi ali odstrani.

### 3.1.1.2 Izpolnjevanje zahtev glede lastnosti objektov

*Za izpolnjevanje zahtev glede lastnosti objektov* gradbeni inšpektorji izvajajo preglede oziroma aktivnosti v zvezi z izpolnjevanjem predpisanih pogojev gradbenih proizvodov v vseh fazah graditve objektov ter preverjajo obstoj dokazil, da so materiali oziroma mineralne surovine iz legalnih kopov. Inšpekcijski ukrepi v zvezi s to temeljno nalogo so predpisani v 4. točki prvega odstavka 150. člena ZGO-1, in sicer pristojni gradbeni inšpektor v primeru ugotovljenih nepravilnosti z odločbo prepove vgradnjo gradbenih proizvodov, ki ne izpolnjujejo predpisanih pogojev, ali materialov oziroma mineralnih surovin, za katere ne obstaja dokazilo, da so iz legalnega kopa, o čemer mora pristojni gradbeni inšpektor obvestiti pristojnega tržnega inšpektorja.

### 3.1.1.3 Izpolnjevanje pogojev pri opravljanju dejavnosti in kakovosti dela v zvezi z graditvijo objektov

Za izpolnjevanje pogojev pri opravljanju dejavnosti in kakovosti dela v zvezi z graditvijo objektov gradbeni inšpektorji opravljajo kontrole uporabe objektov, izvajajo nadzor nad udeleženci pri graditvi objektov in nadzor nad gradbišči ter ugotavljajo ostale nepravilnosti v zvezi z objektom ali gradnjo in vzdrževanjem. V okviru kontrole uporabe objektov gradbeni inšpektorji opravljajo preglede in ugotavljajo, ali je za uporabo objekta pridobljeno uporabno dovoljenje, ali je za spremembo namembnosti pridobljeno gradbeno dovoljenje, ali je namembnost objekta, za katerega ni potrebno gradbeno dovoljenje, v skladu s prostorskimi akti ali gradbenimi predpisi ter ali je pridobljeno uporabno dovoljenje za objekt, ki se uporablja, pa je bil ta potreben zaradi grozečih naravnih in drugih nesreč oziroma zato, da so se preprečile oziroma zmanjšale njihove posledice, torej za objekt, za katerega gradbeno dovoljenje ni potrebno. V okviru izvajanja nadzora nad udeleženci pri graditvi objektov gradbeni inšpektorji izvajajo preglede v zvezi z izpolnjevanjem z zakonom predpisanih pogojev za udeležence in odgovorne udeležence (to so: izvajalec del, nadzornik, revident, projektant, investitor, vodja gradbišča), ali imajo zavarovano svojo odgovornost ter ali opravljajo delo skladno s pooblastili in zakonodajo. V okviru izvajanja nadzora nad gradbišči gradbeni inšpektorji opravljajo nadzor in kontrolo listin v zvezi z gradnjo, med drugim, ali je sklenjena pogodba o gradnji in druge pogodbe, ali je gradbišče označeno s tablo, ali je gradbišče zavarovano, ali se vodita in podpisujeta gradbeni dnevnik in gradbena knjiga, ali je objekt zakoličen ter ali so na gradbišču vse predpisane listine in dokumentacija. V okviru izvajanja nadzora nad ostalimi nepravilnostmi v zvezi z objektom ali gradnjo in vzdrževanjem gradbeni inšpektorji izvajajo preglede v zvezi z ugotavljanjem vseh tistih nepravilnosti, ki se izkažejo med gradnjo, vendar ne pomenijo nelegalne, neskladne ali nevarne gradnje. Če gradbeni inšpektor s kontrolo uporabe objektov ugotovi nepravilnosti, izreče ukrepe na podlagi 3. točke prvega odstavka 150. člena ZGO-1, in sicer:

- prepove uporabo objekta, ki se uporablja brez uporabnega dovoljenja;
- prepove uporabo objekta, ki se mu spremeni namembnost brez gradbenega dovoljenja;
- prepove uporabo objekta, ki se mu spremeni namembnost, za katero ni potrebno gradbeno dovoljenje, v nasprotju s prostorskimi akti ali gradbenimi predpisi.

Na podlagi 156. člena ZGO-1 izreka ukrepe, s katerimi odredi, da se pridobi uporabno dovoljenje za objekt, ki se uporablja, pa zanj takšno dovoljenje še ni bilo izdano, če ugotovi, da je to objekt, ki je bil potreben zaradi grozečih naravnih in drugih nesreč oziroma zato, da so se preprečile oziroma zmanjšale njihove posledice. Na tej podlagi mora investitor oziroma lastnik vložiti zahtevo za izdajo uporabnega dovoljenja in najpozneje v enem letu od izrečenega ukrepa predložiti ustrezno dokazilo o izpolnjevanju bistvenih zahtev, ki ga določa drugi odstavek 101. člena ZGO-1. Za ustrezno dokazilo o izpolnjevanju bistvenih zahtev se šteje načrt obstoječega stanja z načrtom gradbenih konstrukcij, ki vsebuje najmanj analizo konstrukcije objekta (statični izračun). Navedeni načrt mora izdelati pravna ali fizična oseba, ki izpolnjuje pogoje za odgovornega projektanta, usposobljenega za izdelavo načrtov gradbenih konstrukcij. Če pristojni gradbeni inšpektor ugotovi nepravilnosti v zvezi z izvajanjem nadzora nad udeleženci pri graditvi objektov in nadzora nad gradbišči ter druge nepravilnosti v zvezi z objektom ali gradnjo in vzdrževanjem, izreče ukrepe na podlagi 1. in 2. točke prvega odstavka 150. člena ZGO-1, in sicer odredi, da se nepravilnosti, ki jih je ugotovil, odpravijo v roku, ki ga določi, oziroma da se nadaljnja gradnja ustavi, če se ugotovljene nepravilnosti ne odpravijo v roku, ki ga je določil.

### 3.1.2 Ovire za učinkovito izvajanje nalog gradbene inšpekcije

Ob proučitvi izvajanja nalog gradbene inšpekcije smo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ugotovili, da ima gradbena inšpekcija pri izvajanju nekaterih določil ZGO-1 težave, ki pomenijo oviro za učinkovito, enotno in pregledno izvajanje inšpekcijskega nadzora.

#### 3.1.2.1 Nedovoljene gradnje

ZGO-1<sup>180</sup> opredeljuje posamezne primere nedovoljenih gradenj, in sicer nelegalno gradnjo, neskladno gradnjo in nevarno gradnjo. Opredelitev nelegalne gradnje je po naši oceni v ZGO-1 jasna, kar se odraža pri izrekanju ukrepov na podlagi postavljenih meril za primere nelegalnih gradenj. Ločnica med neskladno in nelegalno gradnjo je določena z možnostjo uskladitve dejanskega stanja z gradbenim dovoljenjem, kadar tega stanja ni mogoče uskladiti, se takšna gradnja uvrsti med nelegalne gradnje. Zato inšpektorji v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso imeli težav pri izrekanju ukrepov v primeru nepravilnosti, povezanih z nelegalno gradnjo.

3.1.2.1.a Pri nepravilnostih, povezanih z neskladnimi gradnjami v tistih primerih, kjer gre za neskladnost posameznih delov objekta, se v skladu s 153. členom ZGO-1 ukrep ustavitve gradnje, kadar so ugotovljeni neskladni deli objekta, nanaša na ustavitev tistega dela gradnje, ki ni v skladu z gradbenim dovoljenjem<sup>181</sup>, ali celotnega<sup>182</sup> objekta do pridobitve spremenjenega gradbenega dovoljenja. Pri izrekanju ukrepov, povezanih z neskladnimi gradnjami, je v praksi prihajalo do različnih načinov ravnanj inšpektorjev v primerljivih primerih.

#### 3.1.2.2 Označitev inšpekcijskih ukrepov

3.1.2.2.a ZGO-1<sup>183</sup> daje gradbenim inšpektorjem tudi možnost označitve izrečenega inšpekcijskega ukrepa na nedovoljeni gradnji. Inšpektorjem je s tem določilom podana možnost, da na ustrezen način označijo prepoved nadaljevanja gradnje oziroma uporabe ter da postavijo ustrezne znake za pečatenje ter merilne in druge kontrolne naprave in opremo, s katerimi je mogoče ugotavljati kršitev prepovedi, izrečenih z inšpekcijsko odločbo, ni pa jasno predpisan način označbe oziroma okoliščine, v katerih mora inšpektor ukrepati skladno s tem členom. Prav tako možnost označitve izrečenega inšpekcijskega ukrepa ne velja za ostali dve temeljni nalogi gradbene inšpekcije, bi pa bila uporaba te možnosti po naši oceni koristna tudi, kadar gre za kontroliranje uporabe objektov predvsem v primerih uporabe javnih objektov brez uporabnega dovoljenja, saj bi imele takšne označitve vpliv na uporabnike teh objektov. Označbe so v papirni obliki, zato pogosto prihaja do odstranitve teh označb, inšpektorji se izogibajo uporabi tega določila, saj so bili po podatkih aplikacije SPIS 4 inšpekcijski ukrepi v obdobju, na katero se nanaša revizija, označeni le v šestih<sup>184</sup> primerih.

<sup>180</sup> Prvi odstavek 2. člena ZGO-1.

<sup>181</sup> Če se preostali (skladni) del gradnje lahko normalno nadaljuje.

<sup>182</sup> Če je gradnja preostalega (skladnega) dela ovirana zaradi neskladnega dela gradnje.

<sup>183</sup> 160. člen.

<sup>184</sup> V letu 2011 v štirih primerih in v letu 2012 v dveh primerih (aplikacija SPIS 4, Splošna statistika 2011 in Splošna statistika 2012).

Natančnejša opredelitev tega določila v ZGO-1, njegova zavezujoča ter razširjena uporaba za vse temeljne naloge gradbene inšpekcije<sup>185</sup> in predpisan način označevanja v notranjem aktu bi po naši oceni v večji meri prispevali k ustavitvam del, k preprečevanju nadaljevanja gradenj oziroma k njihovem dokončanju in tudi k zmanjšanju uporabe objektov, ki nimajo uporabnih dovoljenj. Tako bi se po naši oceni krepilo preventivno delovanje gradbene inšpekcije. Uvedba dodatnega dejanja inšpektorjev v zvezi z označitvijo prepovedi nadaljevanja gradnje bi privedla tudi do hitrejših sanacij objektov in z njimi povezanih prihrankov pri odstranitvah objektov po prvi ali po drugi osebi.

---

### **Priporočilo**

IRSOP priporočamo, naj v notranjem aktu predlaga način označevanja inšpekcijskih ukrepov.

---

#### **3.1.2.3 Omejevanje legalizacije nelegalnih gradenj**

3.1.2.3.a Razlogi za načrtno odločanje o gradnjah objektov brez predhodno pridobljenih dovoljenj izhajajo tudi iz trenutno veljavnih zakonodajnih okvirov, po katerih je dopuščeno izvajanje takšne prakse na področju graditve objektov, ki dovoljuje legalizacijo nelegalnih gradenj. Neposredno to izhaja iz 66. in 67. člena ZGO-1, ki med pogoji za izdajo gradbenega dovoljenja za že zgrajene nelegalne gradnje pri pristojnem upravnem organu ne predpisujeta nobenih omejitev. Poleg tega ZGO-1 in Pravilnik o projektni dokumentaciji<sup>186</sup> za že zgrajene nelegalne objekte predvidevata celo "odpustke", kar investitorje legalnih gradenj postavlja v neenakopraven položaj v primerjavi z investitorji legaliziranih gradenj, in sicer:

- 20. člen Pravilnika o projektni dokumentaciji med drugim določa, da projekt gradbenih del za že zgrajene objekte vsebuje le posnetke obstoječega stanja;
- deveti odstavek 89. člena ZGO-1 za te objekte omogoča pridobivanje uporabnega dovoljenja s predloženo izjavo odgovornega vodje projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, da so za objekt izpolnjene vse bistvene zahteve, ki izhajajo iz gradbenih predpisov, ne pa tudi dokazil o zanesljivosti objekta z vsemi prilogami, ki jih za legalne objekte s predhodno pridobljenim gradbenim dovoljenjem predpisuje 3. točka petega odstavka 89. člena ZGO-1<sup>187</sup>.

3.1.2.3.b S spremembo zakonodajnih okvirov za omejevanje legalizacije nelegalnih gradenj bi se po naši oceni na eni strani povečala disciplina in zmanjšalo število nelegalnih gradenj, na drugi strani pa bi se lažje racionaliziralo delo gradbene inšpekcije. Odpadli bi vsi tisti inšpekcijski postopki, ki jih gradbena inšpekcija vodi v daljšem časovnem obdobju, a se pred zaključenim postopkom njihovo delo izniči zaradi legalizacije objekta. Učinki bi se pokazali tudi v zmanjšanju števila načrtnih investicij nelegalnih gradenj in tudi v manjšem številu prijav nelegalnih gradenj.

---

<sup>185</sup> Za vse zahtevne in manj zahtevne objekte.

<sup>186</sup> Uradni list RS, št. 55/08.

<sup>187</sup> Drugi odstavek 102. člena ZGO-1 določa, da je sestavni del uporabnega dovoljenja mapa, v kateri so podatki o objektu, izjava o zanesljivosti objekta in dokazne strani s kazali vsebine dokazila o zanesljivosti objekta in mapa, v kateri so podatki o udeležencih, ki so sodelovali pri gradnji, s povzetkom ključnih podatkov iz projekta izvedenih del, določenih s predpisom iz 40. člena ZGO-1, ter geodetski načrt stanja zemljišča.



V nadaljevanju predstavljamo štiri primere odločanja o gradnjah brez ustreznih dovoljenj, pri katerih se je po dolgotrajnem vodenju postopkov z legalizacijo povsem izničilo delo gradbene inšpekcije.

*Primeri dolgotrajnega vodenja inšpekcijskih postopkov*

V letu 2011 so bili v štirih primerih ustavljeni postopki za zadeve, za katere so bili inšpekcijski postopki uvedeni že v letih 2006, 2007 in 2009, in sicer v treh primerih zaradi gradenj objektov brez gradbenih dovoljenj in v enem primeru zaradi izvajanja gradnje v nasprotju z gradbenim dovoljenjem.

V vseh treh primerih pri gradnjah objektov brez gradbenih dovoljenj (primeri A, B, in C) so bile na podlagi 152. člena ZGO-1 izdane odločbe o takojšnjih ustavitvah gradenj, z določenimi roki za odstranitve objektov ter za vzpostavitev v prejšnja stanja. V primeru A inšpekcijski zavezanec na odločbo ni vložil pritožbe, v primerih B in C sta bili vloženi pritožbi<sup>188</sup> zoper odločbi, ki sta bili v pristojno reševanje odstopljeni drugostopenjskemu organu. Ta je v obeh primerih pritožbi zavrnil kot neutemeljeni.

Inšpekcijska zavezanca v primerih B in C sta vložila prošnji za odlog izvršbe oziroma za podaljšanje rokov za odstranitev objektov. V primeru B je bila prošnja za podaljšanje roka odstranitve s sklepom zavrnjena, v primeru C pa je bila prošnja za odlog izvršbe s sklepom zavržena.

Ker inšpekcijski zavezanci v vseh treh primerih niso odstranili nelegalnih gradenj in zanje tudi niso pridobili gradbenih dovoljenj, so gradbeni inšpektorji izdali sklepe o dovolitvi izvršbe<sup>189</sup>, v katerih je bilo ugotovljeno, kdaj so odločbe postale izvršljive, in je bil določen način izvršbe po drugi osebi. V vseh treh primerih so inšpektorji v izdanih sklepih določili naknadni rok za opravo dejanja in opozorilo, da bo po preteku naknadnega roka dejanje opravila druga oseba na zavezančeve stroške.

V primeru A inšpekcijski zavezanec po prejeti odločbi in sklepu o dovolitvi izvršbe ni ustavil gradnje, zato je gradbeni inšpektor s sklepom<sup>190</sup> izrekel denarno prisilitev v znesku 3.000 evrov. Novi odloki o občinskih prostorskih načrtih občin so v vseh treh primerih omogočili legalizacijo. Inšpekcijski zavezanci so v vseh treh primerih pridobili gradbena dovoljenja za objekte v letu 2011, zato so bili izvršilni postopki v vseh treh primerih ustavljeni<sup>191</sup>.

V primeru D, kjer je bilo izvajanje gradnje v nasprotju z izdanim gradbenim dovoljenjem, je bila na podlagi 153. člena ZGO-1 izdana odločba o takojšnji ustavitvi gradnje treh tristanovanjskih objektov do pridobitve spremenjenega gradbenega dovoljenja, za katerega je moral inšpekcijski zavezanec zaprositi v roku enega meseca po vročitvi odločbe. Inšpekcijski zavezanec je spremenjeno gradbeno dovoljenje pridobil v juniju 2006, a je po tem obdobju na objektu izvedel gradbena dela, ki so bila v nasprotju z novim gradbenim dovoljenjem, zato je gradbeni inšpektor oktobra 2007 izdal novo odločbo zaradi neskladne gradnje. V juliju 2008 je inšpekcijski zavezanec pridobil uporabno dovoljenje za dva od treh tristanovanjskih objektov, za tretji objekt uporabno dovoljenje ni bilo izdano. Za tretji objekt, ki je bil zgrajen v nasprotju z gradbenim dovoljenjem, sta bili v letu 2011 pridobljeni novo gradbeno in uporabno dovoljenje na podlagi spremembe občinskega prostorskega akta v letu 2010.

<sup>188</sup> Pritožba je bila v primeru B vložena 10. 10. 2006, v primeru C pa 30. 9. 2009.

<sup>189</sup> Sklepi o dovolitvi izvršbe so bili izdani 29. 3. 2010 v primeru A, 1. 7. 2008 v primeru B in 30. 11. 2010 v primeru C.

<sup>190</sup> Št. 06122-4048/2007-14 z dne 18. 10. 2010.

<sup>191</sup> V primerih B in C sta bila izvršilna postopka ustavljena v roku 30 dni po izdaji gradbenih dovoljenj, v primeru A pa v več kot treh mesecih po izdaji gradbenega dovoljenja.

3.1.2.3.c V primeru nelegalne gradnje pristojni upravni organ pozove inšpekcijskega zavezanca skladno s 157. členom ZGO-1 k plačilu nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora, ki je določeno na podlagi Uredbe o kriterijih za izračunavanje višine nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora in o načinu njegovega plačila<sup>192</sup> (v nadaljevanju: uredba za degradacijo in uzurpacijo). Stopnja degradacije in uzurpacije prostora na podlagi uredbe za degradacijo in uzurpacijo se ugotavlja in vrednoti na podlagi značilnosti območja, kjer je nedovoljena gradnja, ter na podlagi značilnosti in vrste nedovoljene gradnje.

Vrednost točke za degradacijo in uzurpacijo prostora je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, po naši oceni postavljena prenizko<sup>193</sup>. Nizka nadomestila, ki jih upravni organi odmerijo graditeljem nelegalnih gradenj, in zakonske podlage, ki dopuščajo pridobitev gradbenih dovoljenj za že zgrajene nelegalne gradnje po predhodnih spremembah občinskih prostorskih načrtov, so ugodne za graditelje nelegalnih gradenj. Zato je gradbena inšpekcija obremenjena z velikim številom prijav, trajanje inšpekcijskih postopkov pri tovrstnih primerih pa zaradi zakonsko dopuščenih možnosti izrabe pravnih sredstev inšpekcijskih zavezancev ni odvisno zgolj od učinkovitosti izvajanja nalog gradbene inšpekcije. Z vpogledom v spise inšpekcijskih zadev smo v več primerih ugotovili, da so bili izvršilni postopki po večletnem vodenju inšpekcijskih postopkov ustavljeni zaradi legalizacije nelegalnih gradenj po predhodnih spremembah občinskih prostorskih načrtov (povezava s točko 3.1.2.3.b tega poročila).

#### **3.1.2.4 Izvajanje izvršb po drugi osebi s prisilitvijo**

3.1.2.4.a Izvajanje izvršb za izpolnitev zavezančevih nedenarnih obveznosti se je do sprejetja Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov<sup>194</sup> (v nadaljevanju: ZGO-1D) v juliju 2012 lahko opravljalo le na en način – izključno z odstranitvami objektov po drugih osebah, in sicer z izvajalci, izbranimi skladno z ZJN-2<sup>195</sup>. Ta člen je do spremembe v letu 2012 določal okoliščine, v katerih se lahko začne postopek izvršbe, in sicer kadar je z inšpekcijsko odločbo odrejena odstranitev že zgrajenega objekta, vzpostavitev prejšnjega stanja ali drugačna sanacija zemljišča<sup>196</sup>, se z odločbo inšpekcijskega zavezanca opozori na to, da se bo v primeru neizpolnitve odrejene obveznosti pričel postopek izvršbe po drugi osebi.

3.1.2.4.b Z novelo ZGO-1D v letu 2012 je bila gradbenim inšpektorjem dana podlaga za opravljanje izvršb za izpolnitev zavezančevih nedenarnih obveznosti tudi s prisilitvijo. Pogojev, v katerih se izvršbe opravljajo s prisilitvijo oziroma tako, da se zavezanca v izvršitev nedenarne obveznosti prisili z denarno

---

<sup>192</sup> Uradni list RS, št. 33/03, 79/09.

<sup>193</sup> Uredba za degradacijo in uzurpacijo je bila med izvajanjem revizije spremenjena (Uradni list RS, št. 6/14), in sicer se je povišala vrednost točke za odmero nadomestila za štiri evre (s 4 evrov na 8 evrov). Najnižja možna vrednost odmere nadomestila se je povišala s 120 evrov na 320 evrov za enostavne in nezahtevne objekte, na 640 evrov za manj zahtevne objekte in na 1.600 evrov za zahtevne objekte. Dvig vrednosti točke za odmero nadomestila za degradacijo in uzurpacijo je bil predviden v okviru ukrepov za reševanje problematike nedovoljenih gradenj ter predstavljen v dokumentu Politika reševanja nedovoljenih gradenj, ki ga je potrdila vlada na 25. redni seji 29. 9. 2013 na predlog Ministrstva za infrastrukturo in prostor.

<sup>194</sup> Uradni list RS, št. 57/12.

<sup>195</sup> Tretji odstavek 148. člena ZGO-1.

<sup>196</sup> Če vzpostavitev v prejšnje stanje ni mogoča.

kaznijo, ZGO-1 natančneje ne določa, prvi odstavek 298. člena ZUP pa jih opredeljuje dokaj široko<sup>197</sup>. ZGO-1D razširja možnost izvajanja izvršb glede odstranitve že zgrajenega objekta tudi na denarne prisilnitve, vendar pa ne postavlja kriterijev razlikovanja med obema načinoma izvajanja izvršb. Vključitev ustreznih kriterijev glede uporabe posameznega načina izvršbe<sup>198</sup> v zakon bi po naši oceni prispevala k enakosti obravnav zavezancev v primerljivih okoliščinah. Pri podrobnejši ureditvi izvršb za izpolnitev zavezančevih nedenarnih obveznosti bi morali izhajati iz temeljne opredelitve izvršbe po drugi osebi, ki jo ZUP<sup>199</sup> dopušča po predhodnem opozorilu zavezanca na njegove stroške, kadar mora zavezanec storiti kaj takega, kar lahko stori tudi kdo drug, pa te obveznosti ne izpolni ali je ne izpolni popolnoma.

---

### Priporočilo

IRSOP priporočamo, naj predlaga dopolnitev ZGO-1 s pogoji ter kriteriji izvajanja izvršb po drugi osebi oziroma s prisilitvijo.

---

#### 3.1.2.5 Pristojnost za opravljanje izvršb po drugi osebi

ZUP v 289. členu določa, da upravno izvršbo opravlja organ, ki je odločil na prvi stopnji, če ni s posebnim predpisom za to določen drug organ, ter da neposredna dejanja upravne izvršbe in zavarovanja lahko opravljajo tudi izvršitelji, imenovani na podlagi zakona, ki ureja izvršbo in zavarovanje.

3.1.2.5.a ZGO-1 tega področja podrobneje ne ureja, zato mora izvršbe inšpekcijskih odločb izvajati inšpekcijski organ, ki je odločbo izdal, torej gradbena inšpekcija. Postavlja se vprašanje, ali je takšna ureditev za gradbeno inšpekcijo smiselna in učinkovita, predvsem z vidika obremenjenosti gradbenih inšpektorjev pri izvajanju postopkov. Zato uveljavljeni sistem izvajanja izvršb po drugi osebi lahko predstavlja tudi enega od razlogov za dolgotrajnost inšpekcijskih postopkov.

3.1.2.5.b Pristojnost za opravljanje izvršb po drugi osebi bi bilo po naši oceni v ZGO-1 smiselno razširiti z uvedbo instituta izvršitelja kot pravne ali fizične osebe z javnim pooblastilom pristojnega ministra, ki izvaja izvršbo kot javno pooblastilo. Uvedba instituta izvršitelja bi lahko pripomogla k večji učinkovitosti dela gradbene inšpekcije, izvršbe pa bi se ob ustreznem številu pooblaščenih izvršiteljev in finančni podpori izvajale hitreje in učinkoviteje, brez pritiskov na gradbene inšpektorje. Pozitivni učinki bi se kazali tudi v večji motivaciji inšpektorjev za vodenje inšpekcijskih postopkov ter v hitrejšem izvajanju postopkov do izdaje sklepa o dovolitvi izvršbe, ker v fazi vodenja inšpekcijskih postopkov ne bi bili obremenjeni tudi z izvedbo izvršb.

---

<sup>197</sup> Če mora zavezanec kaj storiti, dopustiti ali kaj trpeti, pa ravna v nasprotju s to obveznostjo, ali če je predmet izvršbe kakšno zavezančevo dejanje, ki ga ne more namesto njega opraviti nihče drug, ali če narava izvršbe to terjata ali če izvršba po drugih osebah ni bila uspešna ali ni primerna.

<sup>198</sup> Po drugi osebi oziroma s prisilitvijo.

<sup>199</sup> 297. člen ZUP.

### 3.1.2.6 Neznani investitorji

3.1.2.6.a V inšpekcijskem postopku se, kadar ni mogoče opredeliti investitorja nelegalnega objekta, pojavlja dvom glede subsidiarne opredelitve lastnika zemljišča kot inšpekcijskega zavezanca<sup>200</sup> zaradi nejasnosti zakonske ureditve. ZGO-1 v 157. členu v primerih neznanega investitorja določa subsidiarno opredelitev lastnika zemljišča kot zavezanca za plačilo nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora, vendar takšne pravne ureditve ne vsebuje glede obveznosti odstranitve nelegalnih objektov oziroma plačila stroškov njihove odstranitve, zaradi česar ti stroški v nekaterih primerih bremenijo državni proračun. V primerih neznanih investitorjev gradbeni inšpektorji za vročanje dokumentov subsidiarno uporabljajo 94. člen ZUP in jih vročajo z javnim naznanilom na oglasni deski inšpektorata in na enotnem državnem portalu e-uprava (v nadaljevanju: e-uprava). Takšna ureditev za primere neznanih investitorjev dopušča, da lastniki zemljišč izigravajo predpise in se sprenevedajo glede izvajanja del na gradbišču.

---

#### Priporočilo

IRSOP priporočamo, naj predlaga Ministrstvu za okolje, da kljub sodni praksi, ki dopušča subsidiarno obremenitev lastnika zemljišča z ukrepi odstranitve nelegalnih objektov oziroma s stroški njihove odstranitve, dopolni ZGO-1 z analogno ureditvijo subsidiarne odgovornosti lastnikov zemljišča v primerih neznanih investitorjev, kot to velja za plačilo stroškov degradacije in uzurpacije prostora.

---

3.1.2.6.b Ker ZGO-1 ne vsebuje določbe, ki bi v primeru neznanega investitorja inšpektorja zavezovala, da ukrep odstranitve nelegalnega objekta oziroma stroške po zaključenih izvršbah po drugi osebi naloži lastniku zemljišča, se sklepi o stroških ne izstavljajo in stroški v celoti bremenijo državni proračun (povezava s točko 3.2.6.d tega poročila). Z razširitvijo določil ZGO-1, ki bi opredelila lastnika oziroma upravljavca zemljišča kot inšpekcijskega zavezanca, ko investitorja gradnje ni mogoče odkriti, bi stroški po zaključenih izvršbah po drugi osebi v primerih neznanih investitorjev lahko bremenili lastnike oziroma upravljavce zemljišč. Takšna ureditev je že obstajala v Zakonu o urejanju naselij in drugih posegov v prostor<sup>201</sup>, ki je izrekal ukrepe in stroške nalagal lastniku oziroma upravljavcu zemljišča<sup>202</sup>, ko investitorja ni bilo mogoče odkriti.

V nadaljevanju predstavljamo primer, pri katerem so zaradi neznanega investitorja stroški izvedenih odstranitvev bremenili državni proračun.

---

<sup>200</sup> Zato je že IRSPEP v predlogu Zakona o ravnanju z nezakonitimi gradnjami, ki ga je 20. 12. 2013 posredoval pristojnemu ministrstvu, v šestem odstavku 6. člena, ki ureja vodenje inšpekcijskega postopka, predlagal vključitev določila: "Inšpekcijski ukrep zaradi nedovoljene gradnje se izreče investitorju nedovoljene gradnje. V kolikor tega ni mogoče ugotoviti, se ukrep izreče zemljiškopravnemu lastniku zemljišča, na katerem je takšna gradnja. Ostali inšpekcijski ukrepi se izrečejo tistemu udeležencu pri graditvi, ki je z ravnanjem ali opustitvijo dolžnega ravnanja povzročil kršitev predpisov o graditvi."

<sup>201</sup> Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85, 29/86; Uradni list RS, št. 26/90, 18/93, 47/93, 71/93, 44/97. Zakon je veljal do 31. 12. 2002.

<sup>202</sup> 73. člen Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor je določal za gradnje ali druge posege v prostor brez lokacijskega dovoljenja ali odločbe o dovolitvi priglašениh del, da organ urbanistične inšpekcije odredi, da se objekt ali del objekta odstrani, vzpostavi prejšnje stanje ali drugače sanira poseg v prostor, če vzpostavitev v prejšnje stanje ni mogoče, in sicer na investitorjeve stroške, če investitorja ni mogoče odkriti, pa na stroške lastnika oziroma upravljavca zemljišča.

Gradbeni inšpektor je v zvezi z nelegalnimi gradnjami enostavnih objektov na zemljišču na območju vrtičkarskega naselja v letu 2010 uvedel inšpekcijski postopek. Ker investitorji inšpektorju niso bili znani, je gradbeni inšpektor na oglasni deski IRSOP in e-upravi objavil javno naznanilo vrtičkarjem s pozivom, naj se zglasijo na gradbeni inšpekciji zaradi odstranitve objektov in zaradi vzpostavitve v prvotno stanje.

Glede na to, da se v roku, ki je bil določen z javnim naznanilom, ni javil nihče, ki bi se izjavil, da je investitor nelegalne gradnje, je gradbeni inšpektor izdal sklep, s katerim je uvedel inšpekcijski postopek zaradi odstranitve nelegalnih objektov vrtičkarskih lop zoper investitorje, posestnike in uporabnike teh objektov. Sklep je bil objavljen na oglasni deski IRSOP in e-upravi. Ponovno so bili vabljeni vsi neznani investitorji, da se zglasijo na IRSOP.

Ko je bil 14. 7. 2010 opravljen ogled na lokaciji, je bilo ugotovljeno, da nekateri objekti niso bili odstranjeni. Ker se tudi po objavi sklepa z dne 15. 7. 2010 na oglasni deski IRSOP in e-upravi ni nihče izjavil kot investitor nelegalnih gradenj in objekti niso bili odstranjeni, je gradbeni inšpektor septembra 2010 izdal odločbo na podlagi 152. člena ZGO-1, s katero je odredil, da morajo inšpekcijski zavezanci, posestniki in uporabniki nelegalnih objektov na območju vrtičkarskega naselja takoj po objavi odločbe ustaviti gradnjo nelegalnih objektov ter jih odstraniti v roku 15 dni po objavi na oglasni deski IRSOP in e-upravi. Odločba je vključevala tudi opozorilo, če inšpekcijski zavezanci ne bodo odstranili nelegalnih objektov, bo to po izvršljivosti odločbe storilo pooblaščenno podjetje na njihove stroške.

Ker inšpekcijski zavezanci, investitorji, posestniki in uporabniki nelegalnih objektov po poteku roka za izpolnitev obveznosti odstranitve nelegalnih gradenj objektov niso odstranili, je gradbeni inšpektor 27. 10. 2010 izdal sklep o dovolitvi izvršbe, s katerim je ugotovil, kdaj je odločba postala izvršljiva, določil način izvršbe in inšpekcijskim zavezancem postavil dodatni rok za izpolnitev obveznosti. Sklep o dovolitvi izvršbe z dne 27. 10. 2010 je bil objavljen na oglasni deski IRSOP in e-upravi.

Ker do roka za izpolnitev obveznosti objekti niso bili odstranjeni, je IRSOP 31. 3. 2011 na oglasni deski IRSOP in e-upravi objavil obvestilo, da se bo pričela izvršba po drugi osebi. Ta se je izvajala v obdobju od 9. 5. do 12. 7. 2011. V zvezi z izvršbo po drugi osebi je nastalo za 229.672 evrov stroškov, za katere pa ni bil izdan sklep o stroških, saj gradbenemu inšpektorju inšpekcijski zavezanci niso bili znani.

### 3.1.2.7 Odprava ovir pri izvajanju zakonskih določb

3.1.2.7.a Inšpektorati, pristojni za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, so začeli z odpravo ovir pri izvajanju zakonske določbe glede uvedbe instituta upravnega izvršitelja pri izvajanju izvršb po drugi osebi (povezava s točko 3.1.2.5.b tega poročila) tako, da so pristojnemu ministrstvu večkrat predlagali vključitev tega določila v predlog zakonskih sprememb, a do tega ni prišlo. Pri odpravljanju ene od ovir v zvezi z neomejevanjem legalizacije nelegalnih gradenj, in sicer povišanjem vrednosti točke za degradacijo in uzurpacijo prostora (povezava s točko 3.1.2.3.c tega poročila), je IRSPEP sodeloval s pristojnim ministrstvom pri aktivnostih, ki so privedle do sprejetja spremembe uredbe za degradacijo in uzurpacijo v letu 2014 in do povišanja vrednosti točke. Za odpravljanje drugih ovir pri izvajanju zakonskih določb (povezava s točkami 3.1.2.1, 3.1.2.2, 3.1.2.3 in 3.1.2.6 tega poročila) inšpektorati, pristojni za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, sprememb zakonskih določil pristojnemu ministrstvu še niso predlagali.

#### *Ukrepi IRSPEP*

*IRSPEP je v letu 2013 o odločitvah drugostopenjskega organa pričel seznanjati zaposlene prek intranetne strani IRSPEP, s čimer je bila vsem inšpektorjem zagotovljena enaka dostopnost do informacij, kar je prispevalo k večji enotnosti*

*delovanja inšpektorata. IRSPEP je s pristojnim ministrstvom sodeloval tudi pri pripravi novega Zakona o ravnanju z nezakonitimi gradnjami, ki je v prvotnem osnutku z dne 20. 12. 2013 vseboval tudi vsebinske predloge IRSPEP glede inšpekcijskega nadzora in inšpekcijskega ukrepanja.*

### **3.1.2.8 Ureditev v notranjih aktih, navodilih in usmeritvah**

3.1.2.8.a Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, v obdobju, na katero se nanaša revizija, za izvajanje nalog gradbene inšpekcije z internimi usmeritvami nista imela opredeljenih podrobnejših postopkov in načinov ravnanj glede uporabe določil ZGO-1. Glede izrekanja ukrepov so inšpektorjem v zvezi z neskladnimi gradnjami dopuščene različne interpretacije pri uporabi navedenih zakonskih določil, kar v primerljivih zadevah privede do različnih ravnanj in povsem drugačnega sankcioniranja zavezancev. Inšpektorji upoštevajo preteklo prakso ter so prepuščeni lastni presoji v večji meri, kot bi bilo potrebno za zagotavljanje njihove samostojnosti. Po naši oceni bi enotne smernice, opredeljene v internih usmeritvah, ki bi vključevale dobre prakse upoštevaje preteklo sodno prakso, prispevale k večjemu poenotenju ravnanj gradbenih inšpektorjev.

Navodila v obliki posameznih oziroma vsakokratnih elektronskih korespondenc med inšpektorati in posameznimi inšpektorji obstajajo, vendar se večinoma nanašajo na seznanitev s spremembo zakonodaje in na ureditev formalnih in splošnih organizacijskih zadev, le v manjši meri se nanašajo na načine ravnanj in enotna navodila. Aprila 2012 so se na gradbeni inšpekciji redno pričeli izvajati tedenski kolegiji, na katerih so bili prisotni tudi vodje območnih enot in kjer so se poleg obravnave splošnih in organizacijskih vprašanj obravnavale tudi vsebinske zadeve sistemske narave ter posamezni konkretni primeri. Izsledki obravnav na kolegijih so se nanašali tudi na načine ravnanj inšpektorjev in na postopke njihovega dela in bi jih lahko inšpektorji uporabili pri svojem delu ter bi pripomogli k večji enotnosti delovanja, če bi jim bili posredovani. Pretok informacij je od vodij območnih enot, ki so bili prisotni na kolegijih gradbene inšpekcije, do posameznih zaposlenih potekal na različne načine in bolj neformalno, zaradi česar je lahko prihajalo tudi do različnih interpretacij uporabe posameznih načinov ravnanj v praksi.

#### *Ukrepa IRSPEP*

*IRSPEP je zaradi poenotenja pravne prakse na vseh področjih dela gradbene inšpekcije aprila 2014 nadgradil intranetno oglasno desko IRSPEP, kjer lahko zaposleni vpogledajo v dokumente, ki predstavljajo bodisi odklon od ustaljene pravne in prekrškovne prakse bodisi njeno potrditev. IRSPEP je aprila 2014 na kolegiju gradbene inšpekcije sprejel odločitev glede enotnega načina pretoka informacij od vodij območnih enot oziroma njihovih namestnikov do posameznih inšpektorjev.*

### **3.1.3 Ustreznost upravljanja z dokumentarnim gradivom**

Da bi lahko odgovorili na vprašanje, ali ima gradbena inšpekcija ustrezno urejeno upravljanje z dokumentarnim gradivom, smo proučili predpisan sistem glede na določila UUP in vpogledali v razpoložljivo informacijsko podporo za upravljanje z dokumentarnim gradivom.

Eden od temeljnih pogojev za pregledno poslovanje je ustrezno vzpostavljen sistem upravljanja z dokumentarnim gradivom, pravilno evidentiranje dokumentov ter prispele in odposlane pošte. Evidenca dokumentarnega gradiva mora biti vodena v takšnem informacijskem sistemu, ki zagotavlja ustrezno upravljanje z dokumentarnim gradivom – vodenje in klasifikacijo dokumentov po zadevah, kot to določa UUP, in povezavo med posameznimi lokacijami na območnih enotah in inšpekcijskimi pisarnami. Sistem identifikacije dokumentov mora zagotavljati pregled nad časovnim nastankom dokumentov in vpogled v statuse zadev, s čimer je ustvarjena podlaga za nadaljnje postopke razvrščanja in grupiranja zadev po posameznih temeljnih nalogah gradbene inšpekcije.

Ob doslednem upoštevanju UUP, ki predpisuje<sup>203</sup> ustrezno rokovanje z dokumentarnim gradivom, se zmanjša tveganje za "založene oziroma pozabljene" zadeve zaradi neustreznega evidentiranja dokumentov, obvladuje pa se tudi tveganje namernih založitev zadev zaradi opustitve dolžnih ravnanj inšpektorjev, saj se ob izključitvi tveganj, povezanih z nedelovanjem sistema, opustitve dolžnih ravnanj lažje prepozna.

Za urejeno in pregledno poslovanje inšpektorata je posebnega pomena tudi ustrezno evidentiranje izhodnih in lastnih dokumentov. Tako izhodni kot tudi lastni dokumenti se morajo skladno s 134. členom UUP evidentirati in shranjevati v zadevah. Izhodne dokumente mora evidentirati javni uslužbenec, ki zadevo rešuje, oziroma mora ta prek glavne pisarne poskrbeti, da bodo evidentirani in opremljeni s pravilnimi evidenčnimi podatki. Lastne dokumente mora evidentirati javni uslužbenec, ki začne nalogo opravljati, ali tisti, ki jo naloži drugemu javnemu uslužbencu.

Pravilno evidentiranje zapisnikov v inšpekcijskih postopkih je pomembno, ker ti predstavljajo tudi najpomembnejša dokazna sredstva in ustrezno dejansko podlago za izdajo inšpekcijske odločbe ali sklepa. Ne glede na to, za katere namene so sestavljeni zapisniki in v katero skupino<sup>204</sup> dokumentov se umeščajo, morajo biti ustrezno evidentirani z zaporedno številko<sup>205</sup> dokumenta skladno z določili 164. člena UUP in sestavljeni skladno z določili<sup>206</sup> ZUP ter ožigosani z žigom organa. Pravilno sestavljeni zapisniki so pomembni predvsem zaradi izkazovanja dejanskega stanja pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora.

### 3.1.3.1 Navodila za upravljanje z dokumentarnim gradivom

3.1.3.1.a Glavna inšpektorica IRSOP je v letu 2007 izdala Navodilo o poslovanju IRSOP z dokumentarnim gradivom<sup>207</sup> (v nadaljevanju: prvo navodilo). To je bilo v veljavi do izdaje naslednjega Navodila o poslovanju IRSOP z dokumentarnim gradivom<sup>208</sup> (v nadaljevanju: drugo navodilo), ki je pričelo veljati 7. 3. 2011. Navodili podrobneje določata pravila poslovanja IRSOP z dokumentarnim gradivom, pravice in pristojnosti javnih uslužbencev IRSOP v okviru aplikacije SPIS. Drugo navodilo je nekoliko obsežnejše in podrobneje določa pravila poslovanja IRSOP z dokumentarnim gradivom, z njim pa si je glavna inšpektorica dopustila tudi pristojnost, da posameznemu javnemu uslužbencu s pooblastilom določi drugačne pravice.

Obe navodili določata načine ravnanj pri sprejemanju prijav in njihovem dodeljevanju v reševanje, kadar je prijava prejeta v pisni obliki, posredovana ustno ali telefonsko. Prvo navodilo posebej ni predpisovalo načina evidentiranja prijav, razen za prejete prijave s prispelo pošto, kjer je bilo treba upoštevati določilo glede ravnanja s prispelo pošto. Drugo navodilo prijave opredeljuje kot evidenčno gradivo, ki mora biti evidentirano v informacijski sistem na dan prejema oziroma najkasneje naslednji delovni dan.

<sup>203</sup> UUP določa obvezno evidentiranje prejetih (vhodnih) dokumentov v 130. členu, izhodnih dokumentov v 132. členu in lastnih dokumentov (ki nastanejo po lastni pobudi) v 133. členu.

<sup>204</sup> Zapisniki, ki se pripravljajo ob primopredajah inšpekcijskih zadev, in zapisniki o pregledu dokumentacije sodijo med lastne dokumente, zapisniki ogledov na terenu, zapisniki o zaslišanju ali o pregledu dokumentacije s strani stranke ali stranskega udeleženca pa sodijo med izhodne dokumente.

<sup>205</sup> Evidenčna oznaka dokumenta, ki je sestavljena iz šifre zadeve in zaporedne številke vhodnega, izhodnega ali lastnega dokumenta v okviru zadeve (30. točka 2. člena UUP).

<sup>206</sup> 74. do 82. člen ZUP.

<sup>207</sup> Št. 020-16/2007/1 z dne 30. 5. 2007.

<sup>208</sup> Št. 020-39/2010.

3.1.3.1.b Glede načina evidentiranja prijav drugo navodilo dopušča dve možnosti, in sicer evidentiranje prijav z odgovori v samostojnih zadevah ali evidentiranje prijav v skupnih zadevah<sup>209</sup>, pri čemer je prijavo takoj, ko se sproži prvo dejanje v zvezi z obravnavanjem prijave, treba kopirati v novo, samostojno zadevo. Evidentiranje prijav med skupnimi zadevami tako, da v evidencah zadev niso vpisani signirni znaki delovnega mesta javnega uslužbenca, ki zadevo rešuje, tudi ni v skladu z določili<sup>210</sup> UUP, ki za prejete dokumente določa takšen način evidentiranja, da je v evidenco o vsaki zadevi treba vpisati tudi signirni znak pristojne organizacijske enote in delovnega mesta javnega uslužbenca, ki zadevo rešuje, in ostale obvezne podatke<sup>211</sup>.

Ocenjujemo, da neenotna ureditev evidentiranja prijav v notranjem navodilu ne prispeva k preglednosti poslovanja in v računalniškem programu otežuje pregled nad prijavami.

#### *Ukrep IRSPEP*

*IRSPEP je marca 2014 sprejel Navodilo o poslovanju IRSPEP z dokumentarnim gradivom.*

### **3.1.3.2 Ustreznost evidentiranja zadev**

3.1.3.2.a Z vpogledom v aplikacijo SPIS 4 smo ugotovili, da so bile v letu 2011 med skupnimi zadevami napačno evidentirane vse prijave na območnih enotah Ljubljana in Kranj, ki so bile signirane na vodjo Območne enote Ljubljana ter v aprilu 2012 presignirane na novo vodjo združene Območne enote Ljubljana - Kranj. Od 1. 1. 2012 so se prijave začele avtomatično signirati na inšpektorje, z izjemo prijav inšpekcijskih pisarn Domžale, Trbovlje in Idrija, ki so bile še naprej signirane na vodjo Območne enote Ljubljana. Zaradi takšnega evidentiranja prijav iz aplikacije SPIS 4 ni razvidno, kateri organizacijski enoti in javnemu uslužbencu je bila posamezna prijava dodeljena v reševanje. Pri prijavi, ki so bile evidentirane med skupnimi zadevami v aplikaciji SPIS 4, tudi ni vidne jasne povezave med prijavo in uvedenim inšpekcijskim postopkom na podlagi prijave. Takšen sistem evidentiranja vhodnih dokumentov ne zagotavlja pregleda nad reševanjem prijav in onemogoča vpogled v statuse reševanja prijav<sup>212</sup>. V obdobju, na katero se nanaša revizija, se prijave v aplikaciji SPIS 4 niso razvrščale po vnaprej opredeljenih kriterijih, zaradi česar ni mogoče pridobiti podatkov o vseh neobravnavanih prijavah oziroma o statusu vseh prijav na določen dan ter sistematično spremljati pričetka njihove obravnave. Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, zahtev za prilagoditev aplikacije SPIS 4 v zvezi z evidentiranjem prijav v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista posredovala, dodatno omejitev pri tem pa je predstavljala neenotna ureditev evidentiranja prijav v notranjem navodilu.

3.1.3.2.b Neustrezno evidentiranje v aplikaciji SPIS 4 smo ugotovili tudi pri ostalih vhodnih, izhodnih in lastnih dokumentih (povezava s točkami 2.1.6.b, 2.1.6.c, 2.2.1.e in 3.1.3.1.a tega poročila). Zaradi neevidentiranja dokumentov v aplikaciji SPIS 4 in neoznačenih datumov prejema ni pregleda nad časovnim nastankom dogodkov. Z vpogledom v zapisnike zadev, za katere so bile v letih 2011 in 2012

---

<sup>209</sup> Kot spisovni seznam.

<sup>210</sup> 7. poglavje: 130. in 134. člen UUP.

<sup>211</sup> Šifra zadeve, subjekt zadeve, ključne besede, kratka vsebina zadeve, stanje zadeve, datum začetka zadeve, signirni znak pristojne organizacijske enote in delovnega mesta javnega uslužbenca, ki zadevo rešuje, rok hrambe, zveza, če obstaja, seznam dokumentov v zadevi ter njihove priloge.

<sup>212</sup> Pričetek obravnave, posredovanje odgovorov prijaviteljem.



izvedene primopredaje, smo pri 15 zapisnikih<sup>213</sup> ugotovili, da niso ustrezno evidentirani<sup>214</sup> med lastnimi dokumenti, niti vneseni v aplikacijo SPIS 4. Nepravilnosti v zvezi z evidentiranjem izhodnih dokumentov, predvsem zapisnikov in odločb, je ugotovil tudi Inšpektorat za javno upravo v zapisniku o opravljenem inšpekcijskem nadzoru<sup>215</sup>, ki ga je opravil v obdobju, na katero se nanaša revizija, na področju gradbene inšpekcije (povezava s točko 3.3.1.3.a tega poročila).

#### *Ukrep IRSPEP*

*IRSPEP je v Navodilu o poslovanju IRSPEP z dokumentarnim gradivom, ki se je začel uporabljati 1. 5. 2014, opredelil ravnanja s prejetjo pošto in evidentiranjem dokumentov.*

### **3.1.3.3 Računalniška podpora za upravljanje z dokumentarnim gradivom**

3.1.3.3.a Po podatkih aplikacije SPIS 4 je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, evidentiranih 10.684 prijav in 9.362 vlog, in sicer 6.269 prijav in 4.501 vloga v letu 2011 ter 4.415 prijav in 4.861 vlog v letu 2012. Letno število vseh prejetih prijav in vlog s področja gradbene inšpekcije o domnevnih nepravilnostih pa je ocenjeno na 20.000 zadev<sup>216</sup>. Razlogi za tako veliko odstopanje med številom evidentiranih prijav na podlagi aplikacije SPIS 4 in številom prejetih prijav na podlagi ocene gradbene inšpekcije so v neevidentiranju prijav in v napačnem evidentiranju prijav. Težav nepopolnega evidentiranja zadev so se zavedali tudi vodje območnih enot, ki so pozivali inšpektorje k fizičnemu preštovanju zadev in vnosu v aplikacijo SPIS 4. Izpadi računalniškega omrežja in zastoji pri delovanju računalniške opreme v nekaterih inšpekcijskih pisarnah<sup>217</sup> so povzročili dodatne težave.

3.1.3.3.b Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, za nadgradnjo in vzdrževanje aplikacije SPIS 4 plačala skupaj 51.242 evrov<sup>218</sup>, od česar se 15.814 evrov nanaša na plačilo naročil dodatnih storitev v zvezi s prilagoditvijo aplikacije SPIS 4 ter na plačilo priprave letnih poročil izvajalcema SRC in KingS v letu 2011 (povezava s točko 2.2.2.b tega poročila). Kljub vložnim finančnim sredstvom za naročila prilagoditve aplikacije SPIS 4 za pripravo podatkov za letna poročila ta še vedno ni omogočala generiranja podatkov za pripravo letnih poročil za leti 2011 in 2012. Do podvajanj, napak in neuskkljenosti med poročanimi podatki v različnih letnih poročilih (odstopanja so prikazana v poglavju 3.3.4 tega poročila) je prihajalo tudi zaradi ročnega zbiranja podatkov za njihovo vključitev v letna poročila.

3.1.3.3.c Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista poskrbela za takšno informacijsko podporo, ki bi zagotavljala sistematičen pregled<sup>219</sup> nad izvajanjem nalog inšpekcijskega nadzora, pregled nad časovnim nastankom dogodkov in omogočala nadaljnje postopke razvrščanja in grupiranja zadev po opredeljenih kriterijih (po temeljnih nalogah, vrstah

<sup>213</sup> Od vodij območnih enot smo prejeli 23 zapisnikov o opravljenih primopredajah, ki so bile po podatkih inšpektorjev opravljene v letih 2011 in 2012.

<sup>214</sup> 148. člen UUP.

<sup>215</sup> Št. 0610-447/2011/595 z dne 11. 6. 2012.

<sup>216</sup> Interno gradivo IRSOP – Predlog Zakona o gradbeni inšpekciji z dne 17. 6. 2011.

<sup>217</sup> Inšpekcijske pisarne Idrija, Logatec, Cerknica, Kočevje, Trbovlje, Ptuj, Slovenska Bistrica in Dravograd.

<sup>218</sup> 34.855 evrov v letu 2011 in 16.387 evrov v letu 2012.

<sup>219</sup> Nad odprtimi zadevami po temeljnih nalogah, območnih enotah, na določen dan.

gradnje, območjih nadzora, območnih enotah), zato ni bilo mogoče vpogledati v trenutno stanje zadev<sup>220</sup> ter spremljati izvajanja<sup>221</sup> nalog. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil v aplikaciji SPIS 4 mogoč vpogled v trenutno stanje posamezne zadeve ter v priložene dokumente, kar pa ni zagotavljalo vpogleda v trenutno stanje zadev v smislu števila odprtih zadev po območnih enotah ter po drugih kriterijih. Pregled nad odprtimi in izvršljivimi zadevami je bil omogočen šele maja 2012, in sicer na podlagi fizičnega popisa vseh zadev in ročnih vnosov v excelovo preglednico (povezava s točko 3.3.2.c tega poročila).

#### *Ukrep IR.SPEP*

*IR.SPEP je v informacijskem sistemu InSpis (v nadaljevanju: aplikacija InSpis) vzpostavil povezavo med zadevo, v kateri je evidentirana prijava, in zadevo, v kateri se vodi inšpekcijski postopek oziroma druga dejanja v zvezi s prijavi, ter za izvršljive zadeve omogočil spremljanje po prioritetenih kriterijih.*

### **3.1.4 Dodeljevanje zadev v reševanje posameznim inšpektorjem**

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je na gradbeni inšpekciji opredeljen ustrezen način dodeljevanja zadev v reševanje posameznim inšpektorjem, smo proučili notranja navodila, določila ZIN in UUP v delih, ki se nanašajo na navedeno področje, ter prakso dodeljevanja zadev v reševanje na gradbeni inšpekciji.

Skladno z drugim odstavkom 10. člena ZIN ureditev načina dodeljevanja zadev v reševanje posameznim inšpektorjem sodi v pristojnost glavnega inšpektorja. Ta mora zagotoviti takšno organizacijsko ureditev, v okviru katere je mogoče sistemsko urediti način dodeljevanja pooblastil oziroma vzpostaviti takšen sistem dodeljevanja zadev v reševanje, ki je skladen z UUP in po katerem se zadeve v reševanje dodeljujejo po objektivnih merilih, na primer po posameznih področjih, vrstah gradenj, priimkih zavezancev, ter tako da se zadeva nemudoma dodeli<sup>222</sup> v reševanje pristojni notranji organizacijski enoti ali pooblaščenemu javnemu uslužbencu.

Sistem pretoka informacij znotraj posameznega inšpektorata mora pri menjavah zaposlenih na delovnih mestih oziroma premestitvah ali upokojitvah omogočati, da so zadeve dodeljene oziroma predodeljene v reševanje določenemu inšpektorju na podlagi predpisanega protokola dodelitve zadev, po notnem, objektivnem modelu in transparentno.

UUP opredeljuje postopek popolnega dodeljevanja zadeve v reševanje za primere, ko se v skladu z notranjimi navodili o načinu dodeljevanja in o pooblastilih v zvezi z dodeljevanjem zadeve pošlje v reševanje neposredno javnemu uslužbencu, odgovornemu za reševanje zadeve, in postopek dopolnilnega dodeljevanja zadev v reševanje za primere, ko predstojnik oziroma vodja organizacijske enote z dopolnjenim signirnim znakom (dosigniranjem) določi nižjo organizacijsko enoto ali pooblaščenega javnega uslužbenca, ki bo zadevo reševal.

Tako ZIN kot tudi UUP napotujeta na sistematično ureditev dodeljevanja zadev v reševanje in ne na posamezno izdajo pooblastil brez vnaprej opredeljenih kriterijev. Drugi odstavek 10. člena ZIN določa, da glavni inšpektor določi letni načrt izvajanja nalog inšpekcijskega nadzora ter način dodeljevanja zadev posameznim inšpektorjem v skladu s predpisi, ki urejajo upravno poslovanje. Tudi iz drugega odstavka

---

<sup>220</sup> Prijave, inšpekcijski, izvršilni in prekrškovni postopki.

<sup>221</sup> Uvedba inšpekcijskih postopkov na podlagi prijav, roki v zvezi s prijavi v postopkih in podobno.

<sup>222</sup> Prvi odstavek 121. člena UUP.

121. člena UUP izhaja, da je ta pristojnost naložena predstojniku oziroma vodji notranje organizacijske enote. UUP v 4. členu med nalogami in pooblastili določa posamezne vrste pooblastil<sup>223</sup>, ki jih za izvrševanje posameznih pravic in dolžnosti predstojnik lahko izda enemu ali več javnim uslužbencem, vendar pa iz prvega odstavka 4. člena UUP izhaja, da posebna pooblastila niso potrebna, če je področje urejeno v notranjih aktih ali pa je organizacija dela razvidna že iz sistemizacije delovnih mest.

3.1.4.a Drugo navodilo<sup>224</sup> glede dodeljevanja zadev vsebuje le splošno določilo, da na uradu predstojnice IRSOP zadeve v reševanje dodeljuje in ob odsotnosti javnega uslužbenca predodeljuje predstojnik, na območni enoti pa vodja območne enote. Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, kriterijev, ki so jih v zvezi z dodelitvijo terena oziroma dodeljevanjem zadev v reševanje posameznim inšpektorjem uporabljali vodje območnih enot v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista imela predpisanih v notranjih aktih. V drugem navodilu, ki vodjem območnih enot ne daje enotnih navodil, je tako uokvirjanje sistema dodeljevanja zadev v reševanje presplošno in je privedlo do tega, da so vodje območnih enot za dodelitev zadev v reševanje uporabljali različne pristope. Glede na ureditev v drugem navodilu je lahko glavni inšpektor pri razdelitvi terena tudi kadarkoli posegel v pristojnost vodje območne enote brez vnaprej opredeljenih kriterijev, in sicer je lahko glavni inšpektor posameznemu javnemu uslužbencu s pooblastilom določil drugačne pravice, ne da bi moral pri tem pojasnjevati svojo odločitev in navajati razloge za takšno ravnanje.

3.1.4.b Novembra 2011 je glavna inšpektorica IRSOP v treh primerih s pisnimi odredbami posegla v razporeditev treh inšpektorjev oziroma v razdelitev terena mednje, ne glede na določena področja<sup>225</sup> nadzora (dodelitve terena) v dveh območnih enotah, ki so jim pripadali inšpektorji. V enem primeru je šlo za prerazporeditev gradbenega inšpektorja z Območne enote Koper v Območno enoto Ljubljana, v dveh primerih pa za razširitev področja nadzora oziroma za prerazporeditev na zahtevnejši teren znotraj območnih enot. V enem od navedenih primerov je prerazporejeni gradbeni inšpektor vložil delovnopravno tožbo pri pristojnem sodišču.

3.1.4.c IRSOP je v letu 2010 uveljavil enotno obliko zapisnikov o primopredajah ob prenehanju delovnega razmerja, ki pa ni posebej določal načina predaje spisov ob prerazporeditvah inšpektorjev zaradi sprememb področij nadzora in zaradi odhodov inšpektorjev. Oktobra 2012 je direktorica gradbene inšpekcije vsem vodjem območnih enot poslala elektronsko navodilo s priloženimi obrazci zapisnikov, ki se nanaša na izvedbo primopredaje službene opreme in upravnih zadev ob prerazporejanju področij nadzora in ob odhodih inšpektorjev, s katerim je od vključno 1. 11. 2012 določena enotna oblika zapisnikov o predaji inšpekcijskih in prekrškovnih zadev drugemu inšpektorju oziroma vodji območne enote ali namestniku.

V nadaljevanju je predstavljen primer dobre prakse poenotenja izvedbe primopredaje.

---

<sup>223</sup> Med drugim tudi pooblastila za dodeljevanje zadev ali dokumentov, pooblastilo za obravnavanje pripomb in podobno.

<sup>224</sup> Poglavje 5. 1. Signiranje in dodeljevanje zadev v reševanje.

<sup>225</sup> Seznam nadzora gradbenih inšpektorjev Območne enote Ljubljana z dne 1. 11. 2011 in Področje nadzora Območne enote Koper z dne 1. 11. 2011.

Obrazec zapisnika o predaji inšpekcijskih in prekrškovnih zadev drugemu inšpektorju oziroma vodji območne enote ali namestniku iz leta 2012 zahteva ustrezno označitev razloga primopredaje<sup>226</sup>. Na obrazcu je naveden način izvedbe popisa inšpekcijskih in prekrškovnih zadev v elektronskih evidencah ter v fizični obliki z dodano zahtevo popisa zadeve, na katerem morajo biti navedeni vsi dokumenti, ki jih je organ do dneva tega zapisnika prejel ali so do tega dne nastali. Navodilo določa, da se izpolnjene zapisnike posreduje tudi kadrovske službi in direktorju notranje organizacijske enote oziroma vodji območne enote. Tiste inšpekcijske in prekrškovne zadeve, ki so predmet poročanja medijev ali obravnave preiskovalnega ali drugega državnega organa ali s katero je bil ali je še povezan kakršenkoli postopek pred rednimi sodišči, ali zadeve, za katere javni uslužbenec oceni, da so posebej zahtevne, se skladno s tem navodilom predajajo tako, da se natančno pisno pojasni potek inšpekcijske in prekrškovne zadeve in navede njeno stanje na dan primopredaje.

3.1.4.d Vodje območnih enot so uporabljali pri razdelitvi področij dela med gradbene inšpektorje nenapisane kriterije<sup>227</sup> na različne načine, kar se kaže tudi v različni obremenjenosti inšpektorjev med posameznimi območnimi enotami. Zadeve so se znotraj območnih enot predodeljevale inšpektorjem na podlagi predhodno dogovorjenih razdelitev področij dela<sup>228</sup> s seznama predodeljenih zadev ali z zapisniki, ki pa niso bili enotno oblikovani. Zaradi neustreznega evidentiranja zapisnikov (povezava s točko 3.1.3.2.b tega poročila) nismo mogli preveriti, ali so bile primopredaje v novembru in decembru 2012 izvedene na predpisanih obrazcih. Fizična predaja spisov je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v večini primerov potekala na podlagi seznama zadev v reševanju iz informacijskega sistema SPIS 4 ter s presigniranjem omenjenih zadev na drugega inšpektorja skladno z načrtom signirnih znakov.

#### *Ukrep IRSPEP*

*IRSPEP je marca 2014 sprejel Navodilo o poslovanju IRSPEP z dokumentarnim gradivom. IRSPEP je novembra 2013 sprejel Navodilo v zvezi s primopredajo zadev in opreme. IRSPEP je v Navodilu o poslovanju IRSPEP z dokumentarnim gradivom, ki se je začel uporabljati 1. 5. 2014, uredil tudi način dodeljevanja zadev v reševanje.*

### **3.1.5 Metodologija za določitev prednostne obravnave zadev**

Da bi odgovorili na vprašanje, ali ima gradbena inšpekcija sprejeto ustrezno metodologijo za določitev prednostne obravnave zadev<sup>229</sup>, smo proučili način vključitve in določitve načrtovanega števila inšpekcijskih pregledov v letne načrte dela. Preverili smo, ali so objektivna merila prednostne obravnave zadev vključena v zakon ali drug področni predpis in ali se zadeve obravnavajo skladno s sprejetimi merili.

Pri opredelitvi meril za določitev prednostne liste obravnavanih zadev znotraj posamezne vrste graditve objektov je glede na temeljna načela inšpekcijskega nadzora treba zagotavljati objektivnost meril, upošteva ogroženost javnega interesa v povezavi z načelom sorazmernosti glede na splošno postavljena zakonska določila in ostala načela inšpekcijskega nadzora. Enakost obravnave vseh inšpekcijskih

<sup>226</sup> Ali se primopredaja opravlja ob predodelitvi terena ali ob odhodu inšpektorjev.

<sup>227</sup> Velikost terena, število prebivalcev na inšpektorja, število in zahtevnost predmetov nadzora, specialna strokovna znanja, teren glede na upravne enote.

<sup>228</sup> Junija 2012 se je na uradu predstojnice prvič pripravil zbirnik Seznam nadzora gradbene inšpekcije po upravnih enotah in občinah, ki je vključeval razdelitev terena za vse območne enote gradbene inšpekcije.

<sup>229</sup> Merila in način njihove uporabe.

zavezancev je lahko zagotovljena le s preglednim, vnaprej določenim in transparentnim sistemom določanja prednostnih zadev, s čimer se učinkoviteje obvladujejo tudi korupcijska tveganja.

3.1.5.a IRSOP je v letnih načrtih za leti 2011 in 2012 načrtoval število inšpekcijskih pregledov glede na prednostne naloge po vrstah gradenj in po območjih nadzora, ni pa imel sprejete metodologije za določitev prednostnih zadev, ki jih je treba obravnavati. Število prednostno obravnavanih zadev za posamezno vrsto gradnje in po posameznih območjih nadzora je bilo določeno predvsem glede na obseg škodljivih posledic, ki bi lahko bile povzročene ob nedovoljeni gradnji in drugih nezakonitih dejanjih ter nepravilnostih pri gradnji. IRSOP je v letnem načrtu dela za leto 2012 določil naslednje splošne prioritete po vrstah gradnje: nadzor nad gradnjo za trg, nad gradnjo industrijskih in infrastrukturnih objektov, nad rekonstrukcijami starih objektov, nad uporabo objektov, nad vgrajevanjem gradbenih proizvodov, nad legalnostjo objektov in nad delom udeležencev pri graditvi objektov. Določil je tudi naslednje prioritete po območjih nadzora: nadzor v varovanih in zaščitanih območjih in nad območji razpršene gradnje, kjer se poleg zagotavljanja osnovnih ciljev gradbene inšpekcije izpostavlja varstvo naravne in kulturne dediščine, narave, okolja in kulturne krajine. Pri nadzoru v varovanih in zaščitanih območjih je vrstni red prioritet za območja varovanja in zaščite naslednji:

- območja zaščite po predpisih o varstvu narave (Triglavski narodni park, Ljubljansko barje);
- območja zaščite po predpisih o varstvu kulturne dediščine (kulturni spomeniki);
- zaščitena območja vodnih virov (Dravsko polje, Ptujsko polje, Ljubljansko polje, Pomurje);
- območja zaščite po tehničnih predpisih (varovani pasovi ob plinovodih);
- območja zaščite po drugih predpisih (varovani gozdovi, kmetijska zemljišča).

Navedena prednostna merila so v obdobju, na katero se nanaša revizija, veljala tako za vodenje inšpekcijskih postopkov kot tudi za izvajanje izvršb po drugi osebi. Po naši oceni so tako splošno določena merila v letnih načrtih izpostavljala bistvene vsebinske poudarke za določitev prioritet, vendar merila niso bila opredeljena in ovrednotena tako, da bi bilo z njihovo uporabo mogoče oblikovati vrstni red za vodenje inšpekcijskih postopkov in vrstni red konkretnih izvršljivih zadev za izvedbo rušitev po drugi osebi. Navedena merila so gradbenim inšpektorjem dovoljevala različne interpretacije uporabe splošno predpisanih meril, kar ni zagotavljalo enakopravne obravnave vseh inšpekcijskih zavezancev. Z vidika zagotavljanja pravnega varstva inšpekcijskih zavezancev bi morala biti prednostna merila določena v področnem zakonu oziroma v podzakonskem aktu na podlagi pooblastila v zakonu, s čimer bi bili doseženi enakost in predvidljivost razmerij med inšpektoratom in inšpekcijskimi zavezanci.

3.1.5.b Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, do konca leta 2012 nista imela predpisanega načina razvrščanja zadev za prednostno izvajanje izvršb po drugi osebi. Prav tako splošna selekcijska in objektivna merila za določitev prioritete liste obravnavanih zadev na gradbeni inšpekciji niso vključena v ZGO-1 ali v drugem področnem predpisu. Za leti 2011 in 2012 inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, tudi nista razpolagala s skupnim seznamom izvedenih izvršb po drugi osebi. Ta je bil pripravljen šele na zaprosilo revizorjev julija 2013, in sicer so podatke za pripravo tega seznama na uradu predstojnice IRSPEP pridobili od vodij območnih enot.

3.1.5.c Izvajanje izvršb po drugi osebi v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo koordinirano in nadzorovano z enega mesta. Direktor gradbene inšpekcije je izvajanje izvršb po drugi osebi koordiniral le glede operativnega usklajevanja časovne izvedbe izvršb z vodji območnih enot. Inšpektorji, ki so vodili zadeve, so posredovali predloge za izvršbe po drugi osebi. Vsak inšpektor je za svoje obravnavane zadeve posredoval predloge za izvedbo rušitev po drugi osebi, vendar niti vodje območnih enot niti direktor

gradbene inšpekcije pred izvedbo rušitev po drugi osebi niso preverjali prednostnega vrstnega reda glede na opredeljena merila v letnem načrtu. Direktor gradbene inšpekcije dodatnih pisnih navodil, usmeritev in objektivnih meril za izbor in nadzor nad primernostjo uvrščenih zadev za izvedbo rušitev po drugi osebi v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni delegiral nižjim ravnam. Inšpektorji so pri izbiri zadev za izvedbo rušitev po drugi osebi uporabljali splošna merila iz letnih načrtov na različne načine, med posameznimi leti tudi ni bilo kontinuitete pri uporabi teh meril. Zadev, na podlagi katerih so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedene rušitve po drugi osebi, tudi ni mogoče povezati s prioriteta v letnih načrtih<sup>230</sup> tako, da bi bilo mogoče utemeljiti, zakaj je izbrana zadeva, za katero se je izvedla rušitev po drugi osebi, primernejša od druge. Zaradi presplošnih in nejasno definiranih meril v letnih načrtih, neenotne koordinacije pri izvajanju izvršb ter neizvajanja nadzora nad primernostjo uvrščenih zadev med rušitve po drugi osebi se ob nespremenjenih merilih tiste izvršbe, ki so bile predvidene za izvedbo rušitev v določenem letu, a se zaradi različnih okoliščin v tistem letu niso izvedle, niso izvedle niti v prihodnjem letu. Ugotovili smo, da se v treh primerih izvršbe po drugi osebi<sup>231</sup>, ki so bile predlagane za rušenje v letu 2011 in se niso realizirale zaradi odsotnosti izvajalca, kljub zagotovljenim proračunskim sredstvom niso uvrstile med zadeve za rušenje po drugi osebi niti v letu 2012, čeprav v vmesnem času objekti niso bili legalizirani in tudi ne odstranjeni po prvi osebi<sup>232</sup>.

V nadaljevanju predstavljamo enega od treh primerov, navedenih v točki 3.1.5.c tega poročila, ki kaže na neenako uporabo meril pri izvajanju izvršb po drugi osebi med posameznimi leti. Zadeva je bila v letu 2011 uvrščena na seznam rušitev, a se ni izvedla zaradi odsotnosti izvajalca. Vendar pa se kljub razpoložljivim proračunskim sredstvom ni izvedla niti kasneje v letu 2011 niti v letu 2012. Ocenjujemo, da takšno usmerjanje izvajanja izvršb po drugi osebi s strani inšpektorata ni dopustno, saj so prisotna tudi velika korupcijska tveganja.

Gradbeni inšpektor je v zvezi z nelegalno rušitvijo in nadzidavo gospodarskega objekta brez gradbenega dovoljenja uvedel postopek v letu 2007 in dne 30. 10. 2007 izdal odločbo na podlagi 152. člena ZGO-1, s katero je odredil takojšnjo ustavitve del ter odstranitev že izvedenih del<sup>233</sup> v roku treh mesecev. Zoper odločbo je inšpekcijski zavezanec vložil pritožbo, ki je bila z odločbo drugostopenjskega organa kot neutemeljena zavržena 30. 12. 2008. Ker inšpekcijski zavezanec ni ustavil gradnje, je gradbeni inšpektor po predhodno opravljenem ogledu 6. 11. 2007 izdal sklep o dovolitvi izvršbe z dne 8. 11. 2007, s katerim je dovolil denarno izvršbo v znesku 1.252 evrov za prisilitev ustavitve del. Inšpekcijski zavezanec po izdanem sklepu z deli ni nadaljeval in je 29. 1. 2008 podal vlogo za podaljšanje roka za odstranitev nelegalne gradnje, ki jo je gradbeni inšpektor s sklepom zavrnil 8. 4. 2010. Ker inšpekcijski zavezanec nelegalne gradnje ni odstranil in zanjo tudi ni pridobil gradbenega dovoljenja, je gradbeni inšpektor po predhodno opravljenem ogledu izdal sklep o dovolitvi izvršbe z dne 8. 4. 2010, s katerim je ugotovil, da je odločba, ki naj se izvrši, postala izvršljiva, kdaj je postala izvršljiva, in določil način izvršbe. V zvezi z odstranitvijo objekta po drugi osebi je inšpektor zavezanca opozoril, da bo izvršbo opravila druga oseba,

<sup>230</sup> Le pri eni zadevi (št. 06122-753/2011/11 z dne 21. 4. 2011), za katero je bila po drugi osebi rušitev nevarne gradnje izvedena v juliju 2012, je dodeljeno število točk na podlagi osnutka prioriteta, pripravljenih junija 2012, mogoče povezati s temi kriteriji.

<sup>231</sup> Zadeva št. 06122-3537/2007, sklep o dovolitvi izvršbe z dne 8. 4. 2010, zadeva št. 06122-795/2009, sklep o dovolitvi izvršbe z dne 20. 10. 2009 in zadeva št. 06122-1022/2010, sklep o dovolitvi izvršbe z dne 4. 3. 2011.

<sup>232</sup> Inšpekcijski zavezanec, ki je sam odstranil objekt.

<sup>233</sup> Odstranitev obodnih zidov in vseh morebitnih nadaljnjih konstrukcij objekta nad pritličjem obstoječega gospodarskega objekta in vzpostavitve v prejšnje stanje.

ter določil naknadni rok za opravo dejanja in opozorilo, da bo po preteku nakladnega roka dejanje opravila druga oseba na zavezančeve stroške. Zoper sklep o dovolitvi izvršbe je inšpekcijski zavezanec vložil pritožbo, ki je bila odstopljena v pristojno reševanje drugostopenjskemu organu, ki jo je 23. 11. 2010 kot neutemeljeno zavrnil. Ker inšpekcijski zavezanec ni odstranil nelegalne gradnje, je gradbeni inšpektor poslal obvestilo<sup>234</sup> o izvršbi po drugi osebi, ki naj bi se pričela 10. 6. 2011. Odstranitev nelegalne gradnje, ki naj bi jo izvedel pooblaščen izvajalec, se ni pričela, ker tega dne pooblaščenega izvajalca zaradi nepojasnjenih okoliščin ni bilo na gradbišču. Izvršba po drugi osebi se kljub razpoložljivim sredstvom na proračunski postavki ni izvršila niti kasneje v letu 2011 niti v letu 2012. Gradbena inšpekcija od junija 2011 do oktobra 2012, torej več kot 16 mesecev, v zvezi s to zadevo ni izvedla nobene aktivnosti. Gradbeni inšpektor je ponovno pričel z aktivnostmi oktobra 2012, ko je bil opravljen ogled na lokaciji s pooblaščenim izvajalcem. Decembra 2012 je bil izdan sklep o založitvi sredstev, nato je inšpekcijski zavezanec uporabil več pravnih sredstev. Konec marca 2014 je bila zadeva še vedno v fazi odločanja drugostopenjskega organa glede pritožbe zoper drugi izdani sklep o založitvi sredstev.

3.1.5.d Prva *osnutka prioriteta*, in sicer Osnutek prioriteta pri obravnavi prijav in pri nadaljevanju začelih inšpekcijskih postopkov in Osnutek prioriteta pri izvršilnih postopkih z natančnejšo členitvijo posameznih parametrov in točkovanjem karakteristik, je direktorica gradbene inšpekcije posredovala vsem vodjem območnih enot gradbene inšpekcije na kolegiju junija 2012. Na kolegiju je bil pojasnjen tudi način točkovanja oziroma razvrščanja posameznih prijav in ostalih inšpekcijskih postopkov ter določen rok<sup>235</sup> za prvo točkovanje vseh izvršilnih zadev.

Razvrščanje zadev na podlagi osnutka prioriteta je bilo prvič izvedeno po posameznih območnih enotah in obdelano zbirno<sup>236</sup> na uradu IRSPEP tako, da so se prvič popisane izvršilne zadeve iz maja 2012 (povezava s točko 3.3.2.c tega poročila) dopolnile s stopnjami, in sicer so se skladno s pripravljenim *Osnutkom prioriteta pri izvršilnih postopkih*<sup>237</sup> najvišje na seznam za izvajanje izvršb po drugi osebi prednostno uvrstile zadeve z višjo stopnjo javnega interesa<sup>238</sup> in z večjim številom dodeljenih točk za posamezne karakteristike objekta<sup>239</sup>, upoštevaje pravno stanje<sup>240</sup> izdanih upravnih aktov. Za prijave in ostale že začete inšpekcijske postopke se sezname v obliki excelovih preglednic za prednostno obravnavo niso pripravljali, je pa bilo na kolegiju izdano ustno navodilo, da jih inšpektorji razvrstijo pri sebi ter skladno s tem tudi obravnavajo. Za obravnavo prijav je skladno s pripravljenim *Osnutkom prioriteta pri obravnavanju prijav in pri nadaljevanju začelih inšpekcijskih postopkih* veljalo, da so višje uvrščene tiste prijave z višjo stopnjo ogroženosti zdravja in življenja ljudi glede na fazo gradnje ter tiste z večjim številom dodeljenih točk za posamezne karakteristike<sup>241</sup>. Pripravljene prioritete za obravnavo prijav še ne dajejo zagotovila, da se bodo prijave obravnavale v razumnem roku, zato bi bilo ob upoštevanju obremenitve IRSPEP z 20.000 prijavami in vlogami letno (povezava s točko 3.2.2 tega poročila) smiselno pripraviti tudi usmeritve rokovanja s prijavami tako, da bo zagotovljeno testiranje razvrščanja prijav in bo določen tudi razumen rok za prvo

<sup>234</sup> Št. 06122-3537/2007/24 z dne 11. 5. 2011.

<sup>235</sup> Do 10. 7. 2012.

<sup>236</sup> V obliki excelovih preglednic, ker inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, nista imela uvedene ustrezne informacijske rešitve, ki bi zagotavljala tovrstne zahteve.

<sup>237</sup> Ta se uporablja tudi pri izvajanju izvršb po drugi osebi.

<sup>238</sup> Objekti, kjer je ogroženo zdravje in življenje ljudi, javna varnost ali premoženje večje vrednosti.

<sup>239</sup> Zahtevnost objekta, nevarnost objekta, vpliv objekta na ljudi in okolje, lega objekta v prostoru.

<sup>240</sup> Pravnomočnost, izvršljivost.

<sup>241</sup> Vrsta nadzora, zahtevnost objekta, vrsta objekta, nevarnost objekta in ostale karakteristike.

obravnavo prijave. Prvotno določeno stopnjo prijave glede na navedbe prijavitelja bi bilo smiselno preveriti tako, da bi gradbeni inšpektor ob prvem pregledu stopnjo preveril in bi jo v primeru skladnosti z dejanskim stanjem potrdil ter nadaljeval z inšpekcijskim postopkom, v primeru ugotovljenih odstopanj od navedb prijavitelja pa bi izvedel ustrezen popravek razvrščanja glede na ugotovljeno stanje.

Osnutka prioritet nista vsebovala natančnejših vsebinskih in formalnih pisnih usmeritev za razvrščanje, kar je privedlo do različnega razumevanja načina točkovanja med posameznimi inšpektorji. Vsekakor pa je bila s tem osnutkom prioritet ustvarjena podlaga za pripravo metodologije razvrščanja in določanja prioritet. Narejen je bil tudi korak v smeri učinkovitejšega izvajanja nalog gradbene inšpekcije s poenotenim pristopom glede na pomembnost za vso Slovenijo. Namreč pretekla praksa je posameznim območnim enotam dopuščala samostojno odločanje o izboru zadev za izvedbo rušitev po drugi osebi glede na predhodno usklajene termine med direktorjem gradbene inšpekcije in pogodbenim izvajalcem, kar je v praksi pomenilo, da so se v istem obdobju po drugi osebi odstranjevale gradnje, ki so sicer izpolnjevale pogoj pravnega stanja<sup>242</sup>, vsebinski parametri<sup>243</sup> pa so se med posameznimi območnimi enotami lahko tudi bistveno razlikovali. Za tiste območne enote<sup>244</sup>, kjer v zadnjih letih pri obravnavanju zadev niso beležili večjih zaostankov ali so celo vse zadeve tekoče obravnavali, ima takšna enotna ureditev lahko tudi negativen učinek, ker se po novem sistemu zadeve, ki bi jih vodje območnih enot<sup>245</sup> predlagali za rušenje po drugi osebi, zaradi večjega pripada zadev z višjo stopnjo prioritet z območnih enot, ki beležijo večje število izvršljivih zadev<sup>246</sup> in zaostanke, lahko uvrstijo precej nizko, kar pomeni, da bi glede na uveljavljeno dinamiko izvajanja rušitev po drugi osebi te zadeve prišle na vrsto šele čez nekaj let. Pri tem je treba opozoriti predvsem na izpad pozitivnih učinkov, ki so jih inšpektorji pri inšpekcijskih zavezancih na enotah, ki ne beležijo zaostankov, dosegali že z najavo datuma izvršbe in so se kazali predvsem v realiziranih rušitvah po prvi osebi inšpekcijskih zavezancev, ki so v bojazni pred prihodom pooblaščenega izvajalca sami porušili objekte.

3.1.5.e Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, v obdobju, na katero se nanaša revizija, obdobjih pregledov in prednostnih seznamov izvršljivih in neizvršljivih zadev nista pripravljala in tudi nista spremljala zaostankov nerešenih in izvršljivih zadev med obdobji, ker do popolnega popisa inšpekcijskih zadev v maju 2013 nista razpolagala s popolnimi evidencami vseh odprtih zadev in nista imela sprejete predpisane metodologije<sup>247</sup> za prednostno obravnavo zadev, na podlagi katere bi bilo mogoče pripraviti vrstni red za obravnavo prijav, izvršilnih zadev in ostalih že začelih inšpekcijskih postopkov. Primerjavo vseh zadev med obdobji je bilo mogoče narediti v maju 2013, in sicer s primerjavo popisov<sup>248</sup> vseh zadev iz maja 2013 glede na maj 2012 na podlagi excelovih preglednic (povezava s točko 3.3.2.c tega poročila), česar obstoječa informacijska rešitev ni omogočala (povezava s točko 3.1.3.3.c tega poročila).

---

<sup>242</sup> Izvršljiva odločba in izvršljiv sklep o dovolitvi izvršbe.

<sup>243</sup> Tako kot opomba 241.

<sup>244</sup> Maribor, Murska Sobota, Celje in Novo mesto.

<sup>245</sup> Predvsem tistih območnih enot, ki ne beležijo zaostankov.

<sup>246</sup> Območni enoti Ljubljana - Kranj in Koper - Nova Gorica.

<sup>247</sup> Prvi osnutek prioritet je bil pripravljen junija 2012, prioritete v obliki internega dokumenta, sestavljenega v zvezi z notranjim delovanjem organa, pa so bile prvič sprejete maja 2013.

<sup>248</sup> Oba popisa sta bila izvedena v obliki excelovih preglednic, prav tako razvrščanje izvršljivih postopkov.



### Ukrepi IRSPEP

IRSPEP je v maju 2013 sprejel Usmeritve gradbenim inšpektorjem za izvajanje izvršb po drugi osebi<sup>249</sup>, Usmeritve za vrstni red obravnave prijav in vrstni red obravnave že začelih inšpekcijskih postopkov na področju dela gradbenih inšpektorjev<sup>250</sup> in Test javnega interesa in škodni test – Interne prioritete pri obravnavi prijav, inšpekcijskih postopkov in izvršilnih postopkov<sup>251</sup>.

IRSPEP je februarja 2014 sprejel Usmeritve za vrstni red obravnave prijav in že začelih inšpekcijskih postopkov ter izvajanje izvršb po drugi osebi<sup>252</sup>, vse v zvezi z Zakonom o rudarstvu<sup>253</sup>. IRSPEP je decembra 2013 sprejel Interna navodila o nadzoru nad delom javnih uslužbencev ter postopanju s prejetimi dopisi glede kakovosti poslovanja s strankami ter v zvezi z delom javnega uslužbenca<sup>254</sup> (v nadaljevanju: interna navodila o nadzoru nad delom javnih uslužbencev), maja 2014 pa je sprejel Protokol – določitev zadev za redni nadzor in Navodila o postopku izvedbe rednega nadzora<sup>255</sup>, v katerih je opredelil način preverjanja pravilnosti stopenj in spoštovanja prioritet dela gradbene inšpekcije s prijavi, ostalimi zadevami in izvršbami.

IRSPEP je decembra 2013 nadgradil aplikacijo InSpis tako, da omogoča spremljanje izvršilnih zadev in prioritete izpise izvršljivih zadev po opredeljenih kriterijih. IRSPEP ima za področje gradbene inšpekcije na spletni strani inšpektorata<sup>256</sup> javno objavljen kriterije za prednostno obravnavo izvršljivih zadev in kriterije za prednostno obravnavo prijav.

## 3.1.6 Izrekanje denarnih kazni in glob

Da bi odgovorili na vprašanje, ali ima gradbena inšpekcija vzpostavljene ustrezne podlage za izrekanje denarnih kazni in glob, smo proučili določila ZGO-1, ZUP in Zakona o prekrških<sup>257</sup> (v nadaljevanju: ZP-1), ki določajo podlage za izrekanje denarnih kazni in glob v inšpekcijskih in prekrškovnih postopkih. Preverili smo tudi, ali so opredeljena merila za določitev višine kazni glede na težo kršitve.

### 3.1.6.1 Denarne kazni v inšpekcijskih postopkih

3.1.6.1.a V okviru vodenja inšpekcijskih postopkov je v 148. členu ZGO-1 opredeljeno izvajanje prisilne izvršbe inšpekcijskih ukrepov, in sicer kadar gradbeni inšpektor določi način izvršbe s prisilitvijo<sup>258</sup>, so denarne kazni določene v razponih od 1.000 evrov do 200.000 evrov glede na zahtevnost<sup>259</sup> objekta in

<sup>249</sup> Št. 0612-49/2013/27 z dne 20. 5. 2013.

<sup>250</sup> Št. 0612-49/2013/26 z dne 20. 5. 2013.

<sup>251</sup> Št. 0612-49/2013/28 z dne 20. 5. 2013.

<sup>252</sup> Št. 0612-49/2013/35 z dne 28. 2. 2014.

<sup>253</sup> Uradni list RS, št. 61/10 (62/10 popr.), 76/10, 57/12.

<sup>254</sup> Št. 029-15/2013-1 z dne 11. 12. 2013.

<sup>255</sup> Št. 0612-88/2014/77 z dne 16. 5. 2014.

<sup>256</sup> [URL: [http://www.ipep.gov.si/fileadmin/ipep.gov.si/pageuploads/IRSPEP\\_SLIKE/RAZNO\\_2013/2013\\_8\\_2\\_6\\_informacija\\_prijaviteljem\\_VB.pdf](http://www.ipep.gov.si/fileadmin/ipep.gov.si/pageuploads/IRSPEP_SLIKE/RAZNO_2013/2013_8_2_6_informacija_prijaviteljem_VB.pdf)], oktober 2014.

<sup>257</sup> Uradni list RS, št. 29/11-UPB8.

<sup>258</sup> Do novele ZGO-1D se je postopek izvršbe nederne obveznosti, ki se opravlja po drugih osebah, s prisilitvijo lahko izvajal le za primere ustavitve ali za vse tiste primere, pri katerih z odločbo ni bila odrejena odstranitev že zgrajenega objekta ali dela objekta, vzpostavitev prejšnjega stanja ali drugačna sanacija zemljišča. Za primere odstranitev objektov se postopki izvršb po drugih osebah ali s prisilitvijo lahko izvajajo od 28. 7. 2012 pod pogoji, ki jih v zvezi s prisilitvijo določa ZUP.

<sup>259</sup> Zahtevni objekt, manj zahtevni objekt in nezahtevni objekt.

glede na zavezanca<sup>260</sup>. Če zavezanec kljub izrečenim kaznim ne izpolni svoje obveznosti, se lahko izrekajo denarne kazni vse dokler seštevek denarnih kazni ne doseže desetkratnega zneska. Kadar se kljub izdanemu sklepu o dovolitvi obnove postopka in zadržanju izvršitve gradbenega dovoljenja gradnja nadaljuje, znašajo denarne kazni za investitorja v enakih razponih kot za primere določitve načina izvršbe s prisilitvijo.

Inšpektorji imajo v okviru izvajanja inšpekcijskih postopkov podlago za izrekanje kazni tudi v ZUP, in sicer v primeru neodziva na vabilo zaradi neopravičenega izostanka<sup>261</sup> v znesku do 200 evrov, v primeru žalitve organa, uradne osebe, stranke z nasprotnim interesom ali drugih udeležencev v postopku<sup>262</sup> v znesku do 500 evrov, v primeru neodziva priče na vabilo zaradi neopravičenega razloga ali če priča odklanja pričanje<sup>263</sup> v znesku do 500 evrov ter za vsako nadaljnje odklanjanje pričanja vnovič v znesku do 500 evrov, v primeru neodziva izvedenca ali neopravljenega izvedenskega dela oziroma nepredložitve pisnega izvida ali mnenja v danem roku<sup>264</sup> v znesku do 500 evrov.

3.1.6.1.b V inšpekcijskih postopkih so gradbeni inšpektorji v obdobju, na katero se nanaša revizija, izrekli 137 denarnih kazni, in sicer 76 kazni<sup>265</sup> v letu 2011 in 61 kazni<sup>266</sup> v letu 2012, v skupnem znesku 348.232 evrov<sup>267</sup>. Podatkov o številu ter višini izrečenih denarnih kaznih na podlagi določil ZUP, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, iz informacijskega sistema za obdobje, na katero se nanaša revizija, ni mogoče pridobiti, ker inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, nista razpolagala s takšno informacijsko rešitvijo, ki bi za te kazni omogočala ločene evidence o izdanih sklepih, po katerih so inšpektorji v obdobju, na katero se nanaša revizija, izrekli kazni po določilih ZUP. Ti so bili evidentirani med drugimi sklepi<sup>268</sup>, izdanimi v okviru inšpekcijskih postopkov.

### 3.1.6.2 Globe v prekrškovnih postopkih

Če gradbeni inšpektorji med ugotovitvenim postopkom zaznajo vse znake prekrška, morajo uvesti tudi prekrškovni postopek. 52. člen ZP-1 določa odločanje o prekrških po hitrem postopku, po katerem se storilcu izreče globa v znesku, v katerem je predpisana in če je predpisana v razponu, se izreče najnižja predpisana mera globe, če z zakonom ni določeno drugače. Opozorilo se lahko namesto izreka sankcije izreče, če je prekršek neznatnega pomena in če je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep<sup>269</sup>.

<sup>260</sup> Pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik in posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, fizična oseba.

<sup>261</sup> 73. člen ZUP.

<sup>262</sup> 111. člen ZUP.

<sup>263</sup> 187. člen ZUP.

<sup>264</sup> 197. člen ZUP.

<sup>265</sup> V 50 primerih so bile izrečene denarne kazni na podlagi prvega in drugega odstavka 148. člena ZGO-1 in v 26 primerih na podlagi 298. člena ZUP.

<sup>266</sup> V 40 primerih so bile izrečene denarne kazni na podlagi prvega in drugega odstavka 148. člena ZGO-1 in v 21 primerih na podlagi 298. člena ZUP.

<sup>267</sup> Skupna vrednost izrečenih kazni v inšpekcijskem postopku na gradbeni inšpekciji je v letu 2011 znašala 130.909 evrov in 217.323 evrov v letu 2012.

<sup>268</sup> Drugih sklepov je bilo 1.895 v letu 2011 in 1.688 v letu 2012 (podatki iz letnega poročila IRSOP 2011 in letnega poročila IRSPEP 2012).

<sup>269</sup> 53. člen ZP-1.

3.1.6.2.a Višine glob so za prekrške posameznih pravnih in fizičnih odgovornih oseb<sup>270</sup> ter za prekrške v zvezi z gradnjami v lastni režiji, nelegalnimi gradnjami, neskladnimi gradnjami, nevarnimi gradnjami, nelegalnimi kopi, enostavnimi objekti in spremembami rabe ter posebnimi prepovedmi za posamezne pravne in fizične osebe predpisane v različnih razponih<sup>271</sup>, in sicer je najnižja<sup>272</sup> predpisana globa v razponu od 200 evrov do 1.200 evrov za posameznika, ki nastopa kot pooblaščen inženir ali arhitekt, najvišja<sup>273</sup> globa pa je predpisana v razponu od 30.000 evrov do 80.000 evrov in se lahko izreče pravni osebi, samostojnemu podjetniku posamezniku in posamezniku, ki samostojno opravlja dejavnost, za primere nelegalnih gradenj, in sicer če se brez gradbenega dovoljenja izvaja ali se je izvedla gradnja oziroma dela v zvezi s spremembo namembnosti, za katero je gradbeno dovoljenje predpisano.

S sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov<sup>274</sup> (v nadaljevanju: ZGO-1B) v letu 2007 so se za prekrške v zvezi z nelegalnimi, neskladnimi in nevarnimi gradnjami, ki se nanašajo na gradnjo zahtevnih objektov, objektov z vplivi na okolje ali gradnjo na varovanem območju, ko je narava prekrška posebno huda zaradi povzročene škode oziroma pridobljene protipravne premoženjske koristi ali zaradi storilčevega naklepa oziroma njegovega namena koristoljubnosti, uveljavila določila<sup>275</sup>, da se predpisane globe potrojijo. Kljub uvedbi teh določil, ki za nelegalne, neskladne in nevarne gradnje v izjemnih primerih omogočajo izrek višjih glob, v ZGO-1 ni predpisanih meril za določitev višine glob glede na težo kršitve, ki bi gradbenim inšpektorjem omogočala izrek višjih glob od zgolj najnižjih znotraj posameznega razpona. S sprejetjem meril bi se lahko kazali učinki predvsem pri najhujših prekrških, za katere bi gradbeni inšpektorji lahko izrekli tudi najvišjo višino glob znotraj razpona, kar bi pri ugotovljenih posebnih kršitvah zaradi pridobljene premoženjske koristi omogočalo izrekanje potrojenih, najvišjih predpisanih glob v razponu in ne več potrojenih, zgolj najnižjih predpisanih glob v razponu.

3.1.6.2.b Z ZIN je predpisana tudi globa<sup>276</sup> za primere, ko pravna oseba, fizična oseba ali samostojni podjetnik oziroma posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, ovira ali onemogoči inšpektorju vstop v prostore, objekte ali k napravam, inšpektorju onemogoči nemoteno opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora, v roku inšpektorju ne poda pisnega pojasnila oziroma dokumentacije v zvezi s predmetom nadzora ali ne ravna ustrezno z odločbo inšpektorja, in globa v znesku 500 evrov za primere<sup>277</sup>, ko fizična oseba poda inšpekciji lažno prijavo.

3.1.6.2.c Pri izrekanju glob v prekrškovnih postopkih gradbene inšpektorje omejuje določilo prvega odstavka 42. člena ZP-1, ki ne dopušča uvedbe postopka o prekršku, če pretečeta dve leti od dneva, ko je bil prekršek storjen. Tudi 163. člen ZGO-1 določa, da prekrški pravnih in fizičnih oseb, ki jih v zvezi z graditvijo objektov določa ZGO-1 od 164. člena do 189.a člena, zastarajo v dveh letih. To v praksi

<sup>270</sup> Investitor, projektant, vodja projekta, odgovorni projektant, soglasodajalec, revident, izvajalec, odgovorni vodja del, nadzornik, geodetsko podjetje, geodet.

<sup>271</sup> Od 164. do 189. člena ZGO-1.

<sup>272</sup> 188. in 189. člen ZGO-1.

<sup>273</sup> 179. člen ZGO-1.

<sup>274</sup> Uradni list RS, št. 126/07.

<sup>275</sup> Četrti odstavek 179., 180. in 181. člena ZGO-1.

<sup>276</sup> V znesku 1.500 evrov za pravne osebe in 500 evrov za fizične osebe in samostojne podjetnike, ki se lahko izrekajo večkrat zapored (38. člen ZIN).

<sup>277</sup> 39. člen ZIN.

pomeni, ko inšpektorji izvajajo inšpekcijski postopek na terenu po poteku dveh let od zaključka izvedenih del, nimajo več podlage za uvedbo prekrškovnega postopka. Torej je v primerih, ko inšpektorji pridejo na teren še v fazi gradnje, vprašljivo izrekanje glob za dela, ki so bila izvedena pred več kot dvema letoma.

3.1.6.2.d V prekrškovnih postopkih so gradbeni inšpektorji v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdali skupaj 1.145 plačilnih nalogov in odločb, in sicer 552 prekrškovnih aktov<sup>278</sup> v letu 2011 in 593 prekrškovnih aktov<sup>279</sup> v letu 2012, v skupni vrednosti 1.032.737 evrov<sup>280</sup>. Od skupaj izdanih 1.145 prekrškovnih aktov je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, izrečenih 14 najvišjih glob<sup>281</sup> za primere nelegalnih gradenj v skupni vrednosti 480.000 evrov, pri čemer je bilo 13 glob izrečenih v najnižjem znesku 30.000 evrov znotraj predpisanega razpona od 30.000 evrov do 80.000 evrov in ena potrojena najnižje predpisana globa v tem razponu v znesku 90.000 evrov.

Višino izrečenih kazni in glob v inšpekcijskih in prekrškovnih postopkih po območnih enotah gradbene inšpekcije v letu 2011 prikazujemo v tabeli 3.

Tabela 3: Vrednost izrečenih kazni in glob gradbene inšpekcije v letu 2011

v evrih			
Območna enota	Prekrškovni postopki	Inšpekcijski postopki	Skupaj
Ljubljana	106.400	32.900	139.300
Kranj	0	0	0
Koper	0	0	0
Nova Gorica	47.500	0	47.500
Maribor	56.669	55.585	112.254
Murska Sobota	5.182	900	6.082
Celje	171.805	8.286	180.091
Novo mesto	235.050	33.238	268.288
<b>Skupaj</b>	<b>622.606</b>	<b>130.909</b>	<b>753.515</b>

Vir: Letno poročilo Inšpekcijskega sveta Republike Slovenije za leto 2011 (v nadaljevanju: letno poročilo IS 2011).

Višino izrečenih kazni in glob v inšpekcijskih in prekrškovnih postopkih po območnih enotah gradbene inšpekcije v letu 2012 prikazujemo v tabeli 4.

<sup>278</sup> 478 prekrškovnih aktov je bilo izdanih po določilih ZGO-1 in 74 po določilih ZIN.

<sup>279</sup> 443 prekrškovnih aktov je bilo izdanih po določilih ZGO-1 in 150 po določilih ZIN.

<sup>280</sup> Skupna vrednost izdanih plačilnih nalogov in odločb v prekrškovnem postopku na gradbeni inšpekciji je znašala 622.606 evrov v letu 2011 in 410.131 evrov v letu 2012.

<sup>281</sup> Za nelegalne gradnje je bilo v letu 2011 izdanih šest odločb in trije plačilni nalogi, v letu 2012 pa tri odločbe in dva plačilna naloga.

Tabela 4: Vrednosti izrečenih kazni in glob gradbene inšpekcije v letu 2012

v evrih			
Območna enota	Prekrškovni postopki	Inšpekcijski postopki	Skupaj
Ljubljana	71.700	97.150	168.850
Kranj	13.800	5.000	18.800
Koper	32.750	30.832	63.582
Nova Gorica	44.300	0	44.300
Maribor	31.957	5.852	37.809
Murska Sobota	24.851	6.925	31.776
Celje	125.273	10.372	135.645
Novo mesto	65.500	61.192	126.692
<b>Skupaj</b>	<b>410.131</b>	<b>217.323</b>	<b>627.454</b>

Vir: Letno poročilo Inšpekcijskega sveta Republike Slovenije za leto 2012 (v nadaljevanju: letno poročilo IS 2012).

### 3.1.6.3 Spremljanje stanja terjatev, prenesenih v izterjavo

3.1.6.3.a Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, v obdobju, na katero se nanaša revizija, in do uvedbe aplikacije InSpis v letu 2013 nista razpolagala z ustrezno informacijsko rešitvijo, s pomočjo katere bi lahko tekoče spremljala stanje terjatev, vzpostavljenih na podlagi izrečenih denarnih kazni in glob v inšpekcijskih in prekrškovnih postopkih. Postopek evidentiranja prejetih plačil denarnih kazni in glob je potekal tako, da so se na podlagi prejetih obvestil o prometu in stanju na podračunu Denarne kazni v upravnih postopkih države<sup>282</sup> plačila v inšpekcijskih postopkih beležila v excelovi preglednici, plačila v prekrškovnih postopkih pa v aplikaciji SPIS 4, v postopkovnem modulu PN/ODL vpisnik, na podlagi katerega se zbirajo podatki za mesečna poročila, posredovana Ministrstvu za finance. Vzpostavljena načina evidentiranja plačil sta inšpektorjem omogočala vpogled<sup>283</sup> v plačila posameznih zadev – povratna informacija o plačilih, nista pa na enem mestu omogočala spremljanja odprtih terjatev gradbene inšpekcije do izrečenih kazni in glob v inšpekcijskih in prekrškovnih postopkih na določen dan. Zato tudi ni bilo mogoče sistemsko preveriti, koliko kazni in glob v skupnem znesku 1.380.969 evrov, izrečenih v obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo plačanih.

3.1.6.3.b Z vpogledom v zadeve za vse najvišje izrečene globe, ki so jih gradbeni inšpektorji v prekrškovnih postopkih v obdobju, na katero se nanaša revizija, izrekli v 14 primerih, v skupnem znesku 480.000 evrov smo ugotovili, da:

- so bile globe plačane le v petih primerih v skupnem znesku 75.000 evrov;
- so bile v šestih primerih vložene zahteve za sodno varstvo, ki so še v reševanju na pristojnih sodiščih;
- je v enem primeru terjatev zastarala;

<sup>282</sup> Št. SI56 01100-8450156876, odprt pri Upravi Republike Slovenije za javna plačila, Ljubljana.

<sup>283</sup> Na oglasni deski inšpektoratov, pristojnih za izvajanje nalog gradbene inšpekcije.

- je šlo v enem primeru podjetje zavezanca v prekrškovnem postopku v stečaj in
- je bila v enem primeru odločba o prekršku opravljena in nadomeščena z opominom.

3.1.6.3.c Iz mesečnih poročil o stanju odprtih terjatev v prekrškovnih postopkih, ki sta jih inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, v obdobju, na katero se nanaša revizija, posredovala Ministrstvu za finance, točnih podatkov o odprtih terjativah v prekrškovnih postopkih za gradbeno inšpekcijo ne moremo pridobiti, ker iz poročil in modula PN/ODL vpisnik ni mogoče izločiti izrečenih plačilnih nalogov na okoljskem delu, IRSOP pa s točnimi podatki o izterjavah terjatev za izrečene kazni in globe ni razpolagal.

V letu 2011 je vsak gradbeni inšpektor za svoje primere (v primerih neplačil) predlagal terjatve v izterjavo, in sicer za inšpekcijske postopke Davčni upravi Republike Slovenije (v nadaljevanju: DURS) in za prekrškovne postopke<sup>284</sup> Carinski upravi Republike Slovenije (v nadaljevanju: CURS)<sup>285</sup>, ki sta v zvezi z izvršbami enkrat mesečno posredovala obvestila o višini delno oziroma v celoti izterjanih terjatev posameznim inšpektorjem. Pri obveščanju o izterjanih sredstvih je prihajalo do težav predvsem zaradi neenotnega načina obveščanja in nepopolnih podatkov, kar se je kazalo v neobveščeni in v nepopolnih internih evidencah, in sicer v podatkih aplikacije PN/ODL vpisnik in v excelovi preglednici.

V letu 2012 sta inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, predloge za izterjavo terjatev posredovala CURS prvič septembra na podlagi Dogovora o sodelovanju v postopkih davčne izvršbe<sup>286</sup> (v nadaljevanju: dogovor o sodelovanju), skladno s katerim je CURS postala pristojna za izterjavo vseh terjatev v prekrškovnih in inšpekcijskih postopkih. IRSPEP je na podlagi dogovora o sodelovanju septembra 2012 prek aplikacije e-izvršbe<sup>287</sup> pričel posredovati predloge za izterjavo terjatev v prekrškovnih in inšpekcijskih postopkih na CURS.

3.1.6.3.d Z vpogledom v spise inšpekcijskih zadev smo ugotovili, da so gradbeni inšpektorji v obdobju, na katero se nanaša revizija, terjatve pogosto posredovali v izterjavo tudi več mesecev potem, ko so bili izpolnjeni pogoji, ali pa jih v izterjavo niso posredovali (povezava s točko 3.2.6.f tega poročila). Po podatkih aplikacije e-izvršbe je bilo v letu 2012 v izterjavo na CURS prenesenih le:

- 37.301 evro terjatev v prekrškovnih postopkih, od česar jih je bilo 16.789 evrov izterjanih, 20.512 evrov pa znaša odprti dolg;
- 58.459 evrov terjatev v inšpekcijskih postopkih, od česar jih je bilo 27.967 evrov izterjanih, 30.492 evrov pa znaša odprti dolg.

#### *Ukrepi IRSPEP*

*IRSPEP je v aplikaciji InSpis februarja 2013 uvedel finančni modul Terjatve, ki omogoča spremljanje terjatev v inšpekcijskih in prekrškovnih postopkih tako, da je mogoče pridobiti informacije o izrečenih kaznih in globah, plačilih, posredovanju v izterjavo, izterjavah ter odprtem dolgu. Finančni modul Terjatve v okviru aplikacije InSpis ustrezno podpira spremljanje terjatev, omogoča pregled nad izrečenimi in plačanimi kaznimi in globami ter sledenje odprtemu dolgu od*

---

<sup>284</sup> Od 1. 1. 2012 se na podlagi desetega odstavka 202. člena ZP-1 terjatve v prekrškovnih postopkih prenašajo na CURS.

<sup>285</sup> DURS in CURS sta od 1. 8. 2014 združena v Finančno upravo Republike Slovenije.

<sup>286</sup> Št. 493-224/2012-2 z dne 20. 6. 2012.

<sup>287</sup> Ta je bila pripravljena na CURS na podlagi dogovora o sodelovanju.

*izrečenih kazni in glob. Prednost uvedbe tega finančnega modula je, da omogoča tudi enotno ureditev posredovanja v izterjavo, saj postopki prenosov v izterjavo niso odvisni od volje posameznih inšpektorjev, temveč je uveden avtomatizem prenosov terjatev, zaradi česar se ne more zgoditi, da terjatve ne bi bile posredovane v izterjavo. Generiranje podatkov za posredovanje v izterjavo CURS v finančnem modulu Terjatve je omogočeno tako, da se zahteva za izterjavo iz aplikacije InSpis izvozi v obliki zapisa, ki omogoča avtomatičen uvoz v aplikacijo e-izvršbe. To IRSPEP na enem mestu omogoča pregled nad terjatvami, ki so prenesene v izterjavo, in tudi spremljanje njihovega stanja<sup>288</sup>.*

3.1.6.3.e Kljub temu da je sprememba desetega odstavka 202. člena ZP-1 od 1. 1. 2012 omogočila, da so se terjatve v prekrškovnih postopkih v korist državnega proračuna ob prenosu v izterjavo prenesle iz poslovnih knjig predlagatelja na CURS, je finančni modul terjatve koristen, saj IRSPEP na enem mestu omogoča vpogled v stanje terjatev v vseh fazah in povratno povezavo med izrečenimi, plačanimi, izterjanimi in neplačanimi kaznimi v inšpekcijskih in prekrškovnih postopkih.

## 3.2 Izvajanje nalog gradbene inšpekcije

Pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora so gradbeni inšpektorji v okviru svojih pooblastil samostojni in morajo v ospredje postaviti varovanje javnega interesa ter interesov pravnih in fizičnih oseb, pri čemer morajo svoje naloge opravljati tako, da pri izvrševanju svojih pooblastil posegajo v delovanje pravnih in fizičnih oseb le v obsegu, ki je nujen za zagotovitev učinkovitega inšpekcijskega nadzora. Ob upoštevanju teže kršitve morajo izrehati ukrepe, ki so za zavezance najugodnejši, če je s tem dosežen namen predpisa. Pri določitvi roka za odpravo nepravilnosti morajo prav tako upoštevati težo kršitve, njene posledice za javni interes in okoliščine, od katerih je odvisno, v kolikšnem času lahko ob dolžni skrbnosti inšpekcijski zavezanec odpravi nepravilnost<sup>289</sup>.

Da bi odgovorili na podvprašanje, ali gradbena inšpekcija izvaja naloge v skladu s predpisi in sprejetimi podlagami, smo proučili:

- ali gradbeni inšpektorji pri izvajanju nalog upoštevajo predpisane usmeritve za delo;
- ali se inšpektorjem zadeve v reševanje dodeljujejo po predpisanih merilih in protokolu dodelitve;
- ali zaposleni ustrezno ravnajo z dokumentarnim gradivom;
- ali inšpektorji posamezne zadeve obravnavajo po vrstnem redu iz prioritetenih list, pripravljenih na podlagi predpisane metodologije;
- ali gradbeni inšpektorji izrekajo denarne kazni in globe v inšpekcijskih in prekrškovnih postopkih skladno z določili ZGO-1, ZP-1 in ostalimi vzpostavljenimi podlagami;
- ali gradbeni inšpektorji dosegajo načrtovano število inšpekcijskih pregledov za vse temeljne naloge;
- ali gradbeni inšpektorji izvajajo redne oziroma samoiniciativne inšpekcijske preglede;
- ali gradbeni inšpektorji izrekajo ukrepe za vse temeljne naloge gradbene inšpekcije;
- ali ima inšpektorat pregled nad pritožbami na odločitve prvostopenjskega organa;
- ali gradbeni inšpektorji naloge inšpekcijskega nadzora izvajajo pravočasno;
- ali se sklepi o izvršbi oziroma rušitve po drugi osebi izvajajo na optimalno učinkovit način.

<sup>288</sup> Preneseni zneski v izterjavo, prejeta plačila in odprt dolg.

<sup>289</sup> 4. in 7. člen ZIN.

Odgovore na teh prvih pet vprašanj smo zaradi tesne prepletenosti predpisanih podlag z izvajanjem nalog gradbene inšpekcije obravnavali že v točki 3.1 Predpisane podlage za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, in sicer:

- izvajanje nalog skladno s predpisanimi usmeritvami za delo v točki 3.1.2.8 tega poročila;
- dodeljevanje zadev v reševanje v točkah 3.1.4.b, 3.1.4.c in 3.1.4.d tega poročila;
- ravnanje z dokumentarnim gradivom v točkah 3.1.3.2.a in 3.1.3.2.b tega poročila;
- prioriteten vrstni red obravnave zadev v točkah 3.1.5.c in 3.1.5.e tega poročila;
- izrekanje denarnih kazni in glob v točkah 3.1.6.1.b, 3.1.6.2.d, 3.1.6.3.b, in 3.1.6.3.d tega poročila.

### **3.2.1 Doseganje načrtovanega števila inšpekcijskih pregledov**

Da bi odgovorili na vprašanje, ali gradbeni inšpektorji dosegajo načrtovano število inšpekcijskih pregledov za vse temeljne naloge gradbene inšpekcije, smo načrtovano število inšpekcijskih pregledov primerjali z izvedenimi pregledi po posameznih nalogah gradbene inšpekcije.

3.2.1.a V letnih načrtih inšpektoratov, pristojnih za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, je bilo načrtovano 10.000 inšpekcijskih pregledov za leto 2011 in 10.500 inšpekcijskih pregledov za leto 2012, brez zaslišanj in z njimi povezanih morebitnih pregledov. Obseg načrtovanih pregledov je bil določen na podlagi prioritete po vrstah gradenj in po območjih nadzora, upošteva skupno število pregledov preteklega leta in predvidene kadrovske zasedbe. Po tem kriteriju so v letnem poročilu IRSOP 2011 tudi poročali o inšpekcijskih pregledih, medtem ko so bila v letno poročilo IRSPEP 2012 med inšpekcijske preglede vključena tudi zaslišanja in z njimi povezani morebitni pregledi. Tako je v letnem poročilu IRSPEP 2012 prikazanih 12.511 inšpekcijskih pregledov, od česar se jih 3.251 nanaša na zaslišanja.

Iz aplikacije SPIS 4 je razvidno, da je bilo po kriteriju iz letnih načrtov v letu 2011 realiziranih 10.276 inšpekcijskih pregledov in 9.260 pregledov v letu 2012. Iz primerjave je razvidno, da je bilo v letu 2011 izvedenih 267 inšpekcijskih pregledov več od načrtovanih, v letu 2012 pa 1.240 manj od načrtovanih in 1.016 inšpekcijskih pregledov manj kot v letu 2011.

Število opravljenih inšpekcijskih pregledov gradbene inšpekcije po območnih enotah v letih 2011 in 2012 prikazujemo v tabeli 5.



Tabela 5: Število opravljenih inšpekcijskih pregledov brez zaslišanj gradbene inšpekcije po območnih enotah v letih 2011 in 2012

Območna enota	Število pregledov v letu 2011	Število pregledov v letu 2012
Ljubljana	1.308	1.449
Kranj	518	538
Koper	938	764
Nova Gorica	684	585
Maribor	3.986	3.549
Murska Sobota	383	307
Celje	1.375	1.211
Novo mesto	1.075	857
<b>Skupaj</b>	<b>10.267</b>	<b>9.260</b>

Vira: letno poročilo IRSOP 2011 in podatki aplikacije SPIS 4 za leto 2012.

#### Pojasnilo IRSPEP

Razlog za manjše število izvedenih pregledov od načrtovanih je predvsem, da je gradbena inšpekcija maja 2012 opravila popis vseh odprtih inšpekcijskih zadev ter začela z reorganizacijo dela gradbene inšpekcije. Po opravljenem popisu vseh odprtih inšpekcijskih zadev maja 2012 je bil pripravljen seznam razvrščenih izvršb, za kar so inšpektorji porabili veliko časa. Dodatno obremenitev inšpektorjev in s tem povezano nedoseganje zastavljenega načrta je povzročila tudi določitev prioritete za obravnavanje prijav, prioritete za nadaljevanje začetih inšpekcijskih postopkov in prioritete v izvršilnih postopkih, saj je bil novi način dela inšpektorjem nepoznan in so za pregled dokumentacije in pravilno točkovanje porabili veliko dodatnega časa. Cilji niso bili doseženi tudi zaradi selitve največje Območne enote Ljubljana - Kranj in urada inšpektorata ter vzpostavitve novega organa IRSPEP, zaradi česar je bilo treba izvesti večje število aktivnosti, povezanih z njegovim poslovanjem.

3.2.1.b Iz informacijskega sistema ni bilo mogoče pridobiti podatkov, koliko od 9.260 izvedenih inšpekcijskih pregledov v letu 2012 in koliko od 10.267 izvedenih inšpekcijskih pregledov v letu 2011 je bilo realiziranih v zvezi z nedovoljenimi gradnjami, vgrajevanjem proizvodov<sup>290</sup> in koliko v zvezi z uporabnimi dovoljenji<sup>291</sup>. Po podatkih, zbranih od inšpektorjev, so ti v zvezi z vgrajevanjem proizvodov oziroma s temeljno nalogo izpolnjevanja zahtev glede lastnosti objektov v letu 2011 opravili le 78 pregledov, v letu 2012 pa 30 pregledov, kar v letu 2011 predstavlja 0,8 odstotka in v letu 2012 le 0,3 odstotka vseh izvedenih inšpekcijskih pregledov. Glede na to, da informacijski sistem ni omogočal razvrstitve pregledov po temeljnih nalogah, bi zbiranje podatkov od posameznih inšpektorjev o opravljenih pregledih za nedovoljene gradnje in uporabo objektov zahtevalo precej časa, poleg tega pa podatek ne bi nujno odražal dejanskega stanja, ampak zgolj okvir, ki pa ga ni mogoče sistemsko preveriti.

<sup>290</sup> In ostalih pregledov v zvezi s temeljno nalogo izpolnjevanje zahtev glede lastnosti objektov.

<sup>291</sup> In ostalih pregledov v zvezi s temeljno nalogo izpolnjevanje pogojev pri opravljanju dejavnosti kakovosti dela pri graditvi objektov.

Na podlagi informacij, pridobljenih iz drugih virov<sup>292</sup>, gradbeni inšpektorji več kot 90 odstotkov aktivnosti namenijo izvajanju nalog v zvezi z nedovoljenimi gradnjami.

IRSOP tudi v letnih načrtih inšpekcijskih pregledov ni načrtoval po temeljnih nalogah gradbene inšpekcije. Glede na to, da razvrstitev inšpekcijskih pregledov po temeljnih nalogah izhaja iz treh osnovnih ciljev gradbene inšpekcije, bi bilo preglede smiselno načrtovati tako, da bi se lahko ločeno spremljale tudi izvedene aktivnosti v zvezi s temeljnimi nalogami gradbene inšpekcije.

#### *Ukrep IRSPEP*

*IRSPEP je avgusta 2014 sprejel Navodilo za gradbeno, geodetsko in stanovanjsko inšpekcijo – Temeljne naloge, ki določajo obvezno opredelitev temeljnih nalog z vnosom ključnih besed, s čimer bo zagotovljen sistematičen pregled nad izvajanjem temeljnih nalog gradbene inšpekcije.*

3.2.1.c Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, sta v letnih načrtih za leti 2011 in 2012 število izvedenih inšpekcijskih pregledov gradbene inšpekcije načrtovala po vrstah pregledov<sup>293</sup>, vendar pa je zaradi spremenjenega sistema poročanja v letu 2012 stopnjo doseganja načrtovanih pregledov po tem kriteriju mogoče preveriti le za leto 2011. V letu 2011 je IRSOP več inšpekcijskih pregledov od načrtovanih opravil v zvezi z rekonstrukcijo objektov in v zvezi s stanovanjskimi objekti, manj od načrtovanih pa v zvezi z uporabo objektov, gradnjo za trg ter pregledov gostinskih, trgovskih ter poslovnih stavb.

V letnem poročilu IRSPEP 2012 za gradbeno inšpekcijo ni prikazanih izvedenih pregledov po vrstah pregleda, ker se je junija 2012<sup>294</sup> spremenil sistem poročanja, in sicer:

- tedenska poročila so se nadomestila z mesečnimi poročili;
- dve poročili (poročilo o izvrševanju načrta gradbene inšpekcije in poročilo o delu gradbene inšpekcije) je nadomestilo razširjeno poročilo o delu gradbene inšpekcije.

Iz nove oblike razširjenega poročila o delu gradbene inšpekcije ni mogoče pridobiti podatkov o opravljenih inšpekcijskih pregledih po vrstah pregledov, da bi jih lahko primerjali z načrtovanimi podatki iz letnega načrta. Podatkov o izvedenih inšpekcijskih pregledih gradbene inšpekcije po posameznih vrstah tudi ni mogoče pridobiti iz aplikacije SPIS 4, ker inšpektorati, pristojni za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, javnemu uslužbencu s področja informacijske tehnologije v Službi za skupne in pravne zadeve niso posredovali zahtev za ločeno spremljanje podatkov<sup>295</sup>.

Število načrtovanih in realiziranih inšpekcijskih pregledov po vrstah v letih 2011 in 2012 je prikazano v tabeli 6.

---

<sup>292</sup> Razgovori z vodji območnih enot in direktorjema gradbene inšpekcije v obdobju, na katero se nanaša revizija, interna gradiva IRSOP, povezava s podatki o izrečenih ukrepih v zvezi s temeljnimi nalogami gradbene inšpekcije.

<sup>293</sup> Uporaba objektov, rekonstrukcija objektov, gradnja za trg, stanovanjski objekti, gostinske, trgovske in poslovne stavbe in drugi pregledi.

<sup>294</sup> Stališče 5. kolegija gradbene inšpekcije z dne 14. 6. 2012.

<sup>295</sup> Zaradi prilagoditve informacijske podpore novemu načinu poročanja.

Tabela 6: Število načrtovanih in realiziranih inšpekcijskih pregledov gradbene inšpekcije brez zaslišanj v letih 2011 in 2012

Vrsta pregleda	Načrt za leto 2011	Realizacija v letu 2011	Načrt za leto 2012	Realizacija v letu 2012
Uporaba objektov	1.100	878	1.200	
Rekonstrukcija objektov	1.100	1.176	1.200	
Gradnja za trg	600	509	600	Letno poročilo 2012 za IRSPEP podatkov po posameznih vrstah pregledov ne vključuje.
Stanovanjski objekti	3.500	3.920	3.700	
Gostinske, trgovske in poslovne stavbe	800	662	800	
Drugi pregledi	2.900	3.122	3.000	
<b>Vsi pregledi</b>	<b>10.000</b>	<b>10.267</b>	<b>10.500</b>	

Viri: letno poročilo IRSOP 2011, Načrt dela, 2012 (IRSOP) in podatki IRSPEP.

3.2.1.d Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, sta v letnih načrtih načrtovala število inšpekcijskih pregledov po vrstah pregledov, nista pa opredelila ustreznih kazalnikov za merjenje ciljev. Zaradi neuskkljenih kriterijev v letnih načrtih in letnih poročilih ni mogoče meriti doseganja ciljev pri izvajanju inšpekcijskih pregledov, ugotavljati vzrokov za odmike realiziranih inšpekcijskih pregledov od načrtovanih in spremljati napredka med leti. Usklajeno načrtovanje in poročanje, z upoštevanjem določil k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa, ob ustreznem evidentiranju omogoča spremljanje realizacije postavljenih ciljev in stopnjo njihovega doseganja. Z ustreznim poročanjem bi na enem mestu pridobili informacije o aktivnostih, ki jih gradbeni inšpektorji po posameznih območnih enotah izvajajo v zvezi s temeljnimi nalogami gradbene inšpekcije, ter v primeru odstopanj ustrezno ukrepali.

### 3.2.2 Izvajanje rednih inšpekcijskih pregledov

S pregledom spisov inšpekcijskih zadev iz aplikacije SPIS 4 smo želeli ugotoviti, v kolikšni meri gradbeni inšpektorji izvajajo samoiniciativne inšpekcijske preglede ter za katere temeljne naloge.

3.2.2.a Gradbeni inšpektorji imajo v ZGO-1 v okviru izvajanja nadzora nad gradnjo objektov podlago<sup>296</sup> tudi za izvajanje rednih, samoiniciativnih terenskih pregledov, ki pa jih zaradi obveznega obravnavanja velikega števila prijav opravljajo le v manjši meri. Izvajanje rednih inšpekcijskih pregledov je pomembno zaradi varovanja javnega interesa, kot ga določa ZIN, torej redni inšpekcijski pregledi sodijo med temeljne inšpekcijske naloge. Ob upoštevanju ocenjenega letnega števila prejetih prijav in vlog s področja gradbene inšpekcije o domnevnih nepravilnostih, to je 20.000 zadev (povezava s točko 3.1.3.3.a tega poročila), pripade v povprečju na posameznega inšpektorja 273 zadev letno. Prejete prijave

<sup>296</sup> 145. člen ZGO-1.

inšpektorje zavezujejo ne le k posredovanju odgovorov prijaviteljem, temveč tudi k njihovem reševanju ter k uvedbi in vodenju inšpekcijskih postopkov v zakonsko predpisanih rokih<sup>297</sup>.

3.2.2.b IRSPEP z izvajanjem nalog gradbene inšpekcije, ki je usmerjeno predvsem na prejete prijave v zvezi z nedovoljenimi gradnjami, ne more v celoti zagotoviti izpolnjevanja drugih dveh temeljnih nalog gradbene inšpekcije, in sicer izpolnjevanja zahteve glede lastnosti objektov v vseh fazah graditve objektov in zagotavljanja izpolnjevanja predpisanih pogojev pri opravljanju dejavnosti in kakovosti dela v zvezi z graditvijo objektov.

3.2.2.c Ocenjujemo, da neizvajanje samoiniciativnih oziroma rednih inšpekcijskih pregledov ne vpliva spodbudno na graditelje nelegalnih gradenj, saj se zavedajo, da jih bodo inšpektorji obiskali zgolj ob prijavi. Če prijavi ni, je v mnogih primerih za uvedbo prekrškovnega postopka ob prihodu inšpektorja na teren tudi že prepozno<sup>298</sup> zaradi dvoletnega zastaralnega roka prekrškov. Tako se v veliki meri zmanjšajo tudi možnosti IRSPEP za izrek glob posameznim odgovornim osebam zaradi nedovoljenih gradenj. ZGO-1 odgovornemu nadzorniku gradnje nalaga<sup>299</sup>, da mora o ugotovljenih neskladnostih oziroma nepravilnostih takoj obvestiti gradbenega inšpektorja, če ugotovi neskladja s projektom za izvedbo in z gradbenimi predpisi ali če kakovost vgrajenih gradbenih in drugih proizvodov, inštalacij, tehnoloških naprav in opreme ter uporabljenih postopkov ni dokazana z ustreznimi dokumenti. Zaradi izvajanja rednih<sup>300</sup> terenskih pregledov v manjši meri pa gradbeni inšpektorji tudi ne morejo ugotavljati neustreznih ravnanj odgovornih nadzornikov in tudi ostalih vpletenih akterjev ter nimajo pregleda, ali jih nadzorniki dosledno in sproti obveščajo in v kakšnem obsegu.

### 3.2.3 Izrekanje ukrepov gradbene inšpekcije

Da bi odgovorili na vprašanje, ali gradbeni inšpektorji izrekajo ukrepe za vse temeljne naloge gradbene inšpekcije in v kolikšnem obsegu, smo pridobili podatke iz letnih poročil iz aplikacije SPIS 4.

3.2.3.a Število izrečenih ukrepov gradbene inšpekcije je prikazano v tabeli 7, iz katere izhaja, da je bilo v letu 2011 kar 87,8 odstotka oziroma v letu 2012 kar 88 odstotkov izrečenih ukrepov v zvezi z nedovoljenimi gradnjami, v zvezi s prepovedjo uporabe objektov je bilo v letu 2011 izrečenih 11,4 odstotka ukrepov oziroma 12 odstotkov ukrepov v letu 2012, v zvezi s prepovedjo vgradnje proizvodov pa je bilo izrečenih le 0,8 odstotka ukrepov v letu 2011, v letu 2012 pa jih ni bilo. Z vidika zagotavljanja kakovosti gradenj, kar je nedvomno v širšem javnem interesu, je zaskrbljujoča ugotovitev, da gradbeni inšpektorji nadzora nad vgrajevanjem proizvodov v različnih fazah graditve objektov tako rekoč ne izvajajo oziroma ga izvajajo le v zanemarljivem obsegu.

---

<sup>297</sup> 290. člen ZUP zavezuje inšpektorje k izdaji sklepa o dovolitvi izvršbe v 30 dneh po izpolnitvenem roku, ZUP pa ne zavezuje inšpektorja k roku, v katerem mora pričeti obravnavati prejete vloge. Zavezujoče obravnavanje prijavi in vlog izhaja tudi iz 24. člena ZIN, vendar ta ne predpisuje roka za pričetek njihove obravnave.

<sup>298</sup> Povezava s točko 3.1.6.2.c tega poročila.

<sup>299</sup> Drugi odstavek 88. člena ZGO-1.

<sup>300</sup> Tistih, ki se ne izvajajo na podlagi prejetih prijav, ampak jih inšpektorji izvajajo samoiniciativno.

3.2.3.b Podatki o številu izrečenih ukrepov po posameznih temeljnih nalogah se med aplikacijo SPIS 4 in letnimi poročili razlikujejo<sup>301</sup>, kar je prikazano v tabeli 7. Javno objavljeno poročilo o delu IRSPEP za leto 2012 podatkov o številu izrečenih ukrepov za posamezne temeljne naloge gradbene inšpekcije ne prikazuje, podatki v tabelaričnem prikazu razširjenega poročila o delu gradbene inšpekcije<sup>302</sup> za leto 2012 pa odstopajo od podatkov aplikacije SPIS 4.

Tabela 7: Število izrečenih ukrepov gradbene inšpekcije, izkazanih v aplikaciji SPIS 4 in v letnih poročilih

<b>Izrečeni ukrepi v letih</b>	<b>2011</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2012</b>
<b>Temeljne naloge</b>	<b>SPIS 4</b>	<b>Poročilo</b>	<b>SPIS 4</b>	<b>Poročilo</b>
Nedovoljene gradnje	1.421	1.452	1.374	1.273
Lastnosti objektov – vgrajevanje proizvodov	12	9	0	17
Predpisani pogoji – uporabna dovoljenja	185	189	187	187
<b>Vse temeljne naloge</b>	<b>1.618</b>	<b>1.650</b>	<b>1.561</b>	<b>1.477</b>

Viri: podatki IRSPEP, letno poročilo IRSOP 2011 in letno poročilo IRSPEP 2012.

### 3.2.4 Pritožbe na odločitve prvostopenjskega organa

Da bi odgovorili na vprašanje, ali ima gradbena inšpekcija pregled nad pritožbami na odločitve prvostopenjskega organa, smo podatke aplikacije SPIS 4 o pritožbah na odločitve prvostopenjskega organa in nadaljnjih aktivnostih primerjali s Poročili o delu pri odločanju v upravnih stvareh na prvi stopnji (v nadaljevanju: ZUP poročilo). Preverili smo tudi, ali ima gradbena inšpekcija uveljavljen sistem, ki omogoča sistematično spremljanje odločitev drugostopenjskega organa.

3.2.4.a Gradbeni inšpektorji so v letu 2011 po podatkih<sup>303</sup> aplikacije SPIS 4 prejeli 1.086 pritožb<sup>304</sup>, 994 pritožb odstopili drugostopenjskemu organu ter od drugostopenjskega organa prejeli 914 odločitev o pritožbi. V letu 2012 so gradbeni inšpektorji po podatkih<sup>305</sup> SPIS 4 prejeli 1.091 pritožb, 1.007 pritožb

<sup>301</sup> Podatki aplikacije SPIS 4 o izrečenih ukrepih se razlikujejo od podatkov v letnih poročilih, ker sta bili letni poročili pripravljena iz zbirnih podatkov inšpektorjev, ki so jih pripravljali z ročnimi vnosi, aplikacija SPIS 4 pa kljub naročilom nadgrajen za ta namen ni omogočala generiranja podatkov za pripravo letnih poročil (povezava s točkama 3.1.3.3.b in 3.3.4.d tega poročila).

<sup>302</sup> Zbirni prikaz mesečnih poročil, ki pa ni sestavni del letnega poročila za leto 2012.

<sup>303</sup> IRSPEP s podatki, ki jih je IRSOP v zvezi s pritožbami za leto 2011 za gradbeno inšpekcijo vključil v ZUP poročilo, ne razpolaga. ZUP poročilo namreč vsebuje združene podatke okoljskega in prostorskega dela IRSOP, podatki za prostorski del so bili ob pripravi ZUP poročila zbrani skupaj za gradbeno inšpekcijo.

<sup>304</sup> O 92 pritožbah, prejetih v letu 2011, so gradbeni inšpektorji odločili po uradni dolžnosti v okviru pristojnosti, ki jih določa ZUP. IRSEP ne razpolaga s točnimi podatki, koliko pritožb je organ prve stopnje zavrgel, odpravil (sklep o ustavitvi postopka) ter odpravil in nadomestil oziroma prenesel v leto 2013, ker informacijska podpora ni omogočala ločenega spremljanja pritožb. Te so se v aplikaciji SPIS 4 generirale med ostalimi sklepi.

<sup>305</sup> ZUP poročilo za leto 2012 vsebuje podatke o pritožbah na gradbeno inšpekcijo, vendar je to poročilo za leto 2012 pripravljeno tako, da so v poročilu zbrani podatki, ki so jih posredovali gradbeni inšpektorji. Informacijska podpora ni omogočala generiranja podatkov za pripravo ZUP poročila.

odstopili drugostopenjskemu organu ter prejeli 1.281<sup>306</sup> odločitev o pritožbi. Po podatkih ZUP poročila je bilo v letu 2012 na področju dela gradbene inšpekcije prejetih 939 pritožb<sup>307</sup> in 810 pritožb odstopljenih v reševanje organu druge stopnje. Podatki o prejetih pritožbah in opravljenih odstopih drugostopenjskemu organu v letu 2012 se med ZUP poročilom in aplikacijo SPIS 4 razlikujejo za 152 prejetih pritožb in 197 odstopljenih pritožb organu druge stopnje. Ugotavljamo, da so razlike nastale zaradi načina priprave ZUP poročila, ki je skupen prikaz posameznih delnih poročil, sestavljenih iz ročno vnesenih podatkov posameznih gradbenih inšpektorjev.

3.2.4.b Informacijska podpora v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni omogočala spremljanja zadev, za katere je drugostopenjski organ posredoval odločitve o pritožbah tako, da bi bilo razvidno, koliko odločb je bilo potrjenih, koliko odpravljenih ter koliko odpravljenih in vrnjenih v ponovni postopek prvostopenjskemu organu. Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, sta o odločitvah drugostopenjskega organa zaposlene seznanjala na različne načine, nihče pa ni analiziral vsebinskih odločitev drugostopenjskega organa, na podlagi katerih bi za posamezne istovrstne primere oziroma značilne inšpekcijske, prekrškovne in izvršilne postopke z notranjim aktom lahko predpisal enotne načine ravnanj. Takšen pristop ne omogoča spremljanja napredka pri vodenju inšpekcijskih postopkov ter merjenja uspešnosti inšpektorata kot prvostopenjskega organa.

#### *Ukrep IRSPEP*

*Aplikacija InSpis, ki jo je IRSPEP vzpostavil v letu 2013, omogoča avtomatično generiranje podatkov za pripravo letnih poročil in spremljanje uspešnosti prvostopenjskega organa tako, da je iz aplikacije mogoče pridobiti tudi podatke o odločitvah drugostopenjskega organa<sup>308</sup>.*

#### *Pojasnilo prejšnje odgovorne osebe IRSOP in IRSPEP*

*Med drugostopenjskim organom in inšpektoratom je bila redna komunikacija z obojestranskim prenosom informacij o postopkih in odločitvah obeh organov.*

### **3.2.5 Pravočasnost izvajanja nalog inšpekcijskega nadzora**

Da bi odgovorili na vprašanje, ali gradbeni inšpektorji naloge inšpekcijskega nadzora opravljajo pravočasno, smo preverili predvsem, v kolikšnem času gradbeni inšpektorji:

- izdajajo sklepe o dovolitvi izvršbe po izteku izpolnitvenega roka glede na določila ZUP;
- obravnavajo prijave glede na določila UUP;
- izdajajo odločbe glede na določila ZGO-1, ZIN in ZUP.

---

<sup>306</sup> Prejeto število odločitev o pritožbi drugostopenjskega organa je v določenem letu lahko večje od števila odstopljenih zadev drugostopenjskemu organu, ker ta posreduje tudi odločitve o pritožbah, prejetih v preteklih letih. Prejeto število odločitev o pritožbi je odvisno od dinamike reševanja pritožb in časa reševanja pritožb drugostopenjskega organa.

<sup>307</sup> O 129 pritožbah, prejetih v letu 2012, so gradbeni inšpektorji odločili po uradni dolžnosti v okviru pristojnosti, ki jih določa ZUP. Po podatkih gradbenih inšpektorjev so na prvi stopnji zavrgli 93 pritožb, 24 odločb po prejeti pritožbi so nadomestili z odločbo organa prve stopnje, v 12 primerih pa je organ prve stopnje po prejeti pritožbi izdal sklep o ustavitvi postopka.

<sup>308</sup> Potrjene odločbe, odpravljene odločbe ter odpravljene odločbe in vrnjene v ponovni postopek prvostopenjskemu organu.

Inšpektor je skladno s 17. členom ZIN posebej odgovoren, če pri opravljanju nalog nadzora ne sprejme ustreznih ukrepov, ki jih mora skladno z zakonom sprejeti. Pomanjkanje ustreznih kadrovskih in drugih virov inšpektoratov ne odvezuje zaveze doslednega ravnanja in spoštovanja zakonsko predpisanih rokov. Ocenjujemo, da bi se, kadar se posamezen postopek ali faza inšpekcijskega postopka oziroma izvršba ne izvede, morale nadalje ugotavljati subjektivne odgovornosti tako posameznih vpletenih inšpektorjev, ki so vodili postopke, kot tudi predstojnika, če ta ni vzpostavil ustrezne organizacije dela in nadzora za izvedbo izvršbe.

### 3.2.5.1 Izdaja sklepov o dovolitvi izvršbe

Kadar zavezanec obveznosti ne izpolni v danem roku za uskladitev dejanskega stanja z normiranim oziroma v roku za izpolnitev obveznosti, inšpektorja zavezuje 290. člen ZUP, da izvede izvršbo. Sklep o dovolitvi izvršbe mora inšpektor izdati takoj oziroma najpozneje v 30 dneh od izteka izpolnitvenega roka.

3.2.5.1.a S pregledom spisov vseh zadev, na podlagi katerih so bile v letih 2011 in 2012 izvedene rušitve po drugi osebi<sup>309</sup>, smo ugotovili, da so inšpektorji kar v 16 primerih oziroma v 80 odstotkih primerov ravnali v nasprotju z drugim odstavkom 290. člena ZUP in sklepe o dovolitvi izvršbe izdali kasneje kot v 30 dneh od poteka izpolnitvenega roka, navedenega v odločbi, in sicer so gradbeni inšpektorji kar v 11 primerih oziroma v 55 odstotkih primerov za izdajo sklepa o dovolitvi izvršbe potrebovali več kot leto dni od poteka izpolnitvenega roka. Inšpektorati, pristojni za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, zaradi prepozno izvedenih nalog inšpekcijskega nadzora v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso uvedli nobenega disciplinskega postopka.

### 3.2.5.2 Obravnava prijav

V skladu z 18. členom UUP mora organ v 15 dneh odgovoriti na vse dopise, ki jih prejme v fizični (če je razviden naslov pošiljatelja) ali elektronski obliki, razen če so šikanoznega značaja. Za zahtevnejše zadeve mora organ v tem roku izdati vsaj obvestilo o nadaljnjem postopanju in realnem roku rešitve zadeve.

Obveznost odgovarjanja vlagateljem pobude na njihovo zahtevo izhaja tudi iz določil ZIN. Zaradi zagotavljanja javne koristi pa mora inšpektor skladno z drugim odstavkom 24. člena ZIN obravnavati tudi anonimne prijave in z uvedenimi inšpekcijskimi postopki zagotavljati izvršljivost inšpekcijske ureditvene določbe. Če prijavitelji izkažejo, da bi lahko inšpektorjeva odločitev vplivala na njihov pravni položaj, imajo ti položaj stranskih udeležencev, ki se presoja skladno z 82. členom ZUP.

Pri obveščanju pobudnikov o izvedenih ukrepih<sup>310</sup> glede na določilo UUP, ki pri odgovarjanju na vloge določa 15 dnevni rok, velja posebna previdnost pri obveščanju o izvedenih ukrepih ravno zaradi zagotavljanja varovanja javnega interesa ter zasebnih interesov, upošteva trajanje postopkov gradbene inšpekcije. ZGO-1, ZIN in ZUP ne določajo roka, ki bi opredelil, kdaj mora inšpektor začeti z vsebinsko obravnavo prijave.

3.2.5.2.a IRSPEP je v juniju 2012 začel z vzpostavitvijo sistema točkovanja prejetih prijav (povezava s točko 3.1.5.d tega poročila), ki je podlaga za obravnavo prijav po vrstnem redu na podlagi *osnutka priorit*

<sup>309</sup> Povezava s točko 3.2.6.b tega poročila.

<sup>310</sup> Obveščanje, da postopka ne bo uvedel, zaključek z ureditveno odločbo, izdaja sklepa o ustavitvi postopka.

*pri obravnavi prijav.* Kljub uvedbi sistema točkovanja prijav, ki je pripravljen na podlagi objektivnih kriterijev, še vedno ni zagotovila, da bodo prijave obravnavane v razumnem roku. Obravnava prijav v razumnem roku pa je pomembna tako zaradi varovanja javnega interesa kot tudi zaradi varovanja zasebnih interesov.

3.2.5.2.b Pri vseh zadevah, na podlagi katerih so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedene izvršbe po drugi osebi, smo za tiste zadeve, kjer so bili uvedeni inšpekcijski postopki na podlagi prijav<sup>311</sup>, preverili, kdaj po prejeti prijavi so bili uvedeni inšpekcijski postopki. Ugotovili smo, da so gradbeni inšpektorji pri šestih zadevah oziroma pri 37,5 odstotka zadev uvedli inšpekcijski postopek v roku 30 dni po prejeti prijavi, pri desetih<sup>312</sup> zadevah oziroma pri 62,5 odstotka zadev pa kasneje kot v 30 dneh.

3.2.5.2.c Za naključno izbrane prejete prijave<sup>313</sup> v obdobju, na katero se nanaša revizija, smo preverili tudi, kdaj po prejeti prijavi so bili posredovani odgovori prijaviteljem in kdaj so bili uvedeni inšpekcijski postopki na podlagi prejetih prijav. Pri tistih prejetih prijavih, kjer so prijavitelji podali zahtevo za odgovor, smo ugotovili, da:

- so bili samo v 11,1 odstotka primerov odgovori prijavitelju poslani v roku 15 dni;
- v 22,2 odstotka primerov odgovori prijaviteljem niso bili poslani, čeprav so prijavitelji podali zahtevo za odgovor;
- so bili v 66,7 odstotka primerov odgovori prijaviteljem poslani kasneje kot v 15 dneh od prejema prijave.

Le v 46,6 odstotka pregledanih primerov so bili na podlagi prejetih prijav uvedeni inšpekcijski postopki<sup>314</sup>, v 53,4 odstotka pregledanih primerov inšpekcijski postopki še niso bili uvedeni niti ni bilo uradnega zaznamka, da uvedba inšpekcijskega postopka na podlagi prejete prijave ni potrebna. S takšnim pasivnim ravnanjem in (ne)obravnavo prijav, za katere se inšpekcijski postopki kljub podanim razlogom za uvedbo postopka ne uvedejo ali se uvedejo v nerazumno dolgem roku, gradbena inšpekcija ne more v celoti zagotavljati varovanja javnega interesa in zasebnih interesov.

### 3.2.5.3 Izdaja odločb

ZGO-1 v 146. členu določa, da se lahko odločba v inšpekcijskem postopku izda tudi v skrajšanem postopku, kar ureja 144. člen ZUP. Ostalih zadev v zvezi z izdajanjem odločb v inšpekcijskih postopkih ZGO-1 za gradbene zadeve ne določa, prav tako ne ZIN za primere odločanja v inšpekcijskih postopkih.

3.2.5.3.a Vsebina ZUP je po oceni IRSPEP usmerjena predvsem na postopke, ki se ne pričnejo po uradni dolžnosti, oziroma na tiste upravne postopke, kjer se odloča o pravici in ne obveznosti strank v postopku. Inšpekcijski postopek je poseben upravni postopek, v katerem uradna oseba ugotavlja, ali je stranka v

---

<sup>311</sup> Pri 16 zadevah so bili po podatkih SPIS 4 inšpekcijski postopki uvedeni na podlagi prijav, za štiri zadeve pa iz aplikacije SPIS 4 ni razvidno, da so se postopki začeli na podlagi vloženih prijav.

<sup>312</sup> Pri petih zadevah oziroma pri 31,2 odstotka zadev kasneje kot v treh mesecih.

<sup>313</sup> Drugi odstavek 24. člena ZIN določa, da mora inšpektor vlagatelje na njihovo zahtevo obvestiti o svojih ukrepih. Prijavitelji v šestih primerih niso podali zahteve za prejem odgovora.

<sup>314</sup> V 26,7 odstotka vseh pregledanih primerov so bili inšpekcijski postopki na podlagi prejete prijave uvedeni prej kot v 30 dneh, v 20 odstotkih vseh pregledanih primerov pa kasneje kot v 30 dneh.



postopku kršila predpis. Gre torej za postopek, v katerem je nasproti stranke v postopku država, ki s predpisi ureja določeno področje in z nadzorom ugotavlja, ali so določbe predpisa spoštovane ali ne. Ugotovitve v postopku so, v primeru gradbene inšpekcije, le malokrat oziroma v maločem odvisne od udeležencev v postopku, postopek pa poteka po uradni dolžnosti. Ukrepi gradbene in tudi vsake druge inšpekcije so represivni, namenjeni vzpostavitvi zakonitega stanja. Vseh teh posebnosti ZUP ne zajema, ampak skuša inšpekcijski postopek umestiti med ostale upravne postopke. Kljub zakonski nedoločeni roka za izdajo odločb v inšpekcijskih postopkih je zato z vidika stranke kot tudi z vidika varstva javnega interesa nevzdržno, da bi inšpekcijski organ vodil postopek brez časovne omejitve oziroma da odločbe ne bi izdal v čim krajšem času po zaključku ugotovitvenega postopka.

3.2.5.3.b Iz aplikacije SPIS 4 smo izbrali vzorec 20 odločb iz drugih zadev<sup>315</sup> in preverili, kdaj po uvedbi inšpekcijskega postopka so bile odločbe izdane. Ugotovili smo, da so bile kar v desetih primerih odločbe izdane kasneje kot v dveh mesecih po uvedbi inšpekcijskega postopka, in sicer se izdane odločbe v šestih primerih nanašajo na temeljno nalogo preprečevanje nedovoljenih gradenj, v enem primeru na vgrajevanje proizvodov v zvezi s temeljno nalogo izpolnjevanja zahtev glede lastnosti objektov in v treh primerih na uporabna dovoljenja v zvezi s temeljno nalogo izpolnjevanja pogojev pri opravljanju dejavnosti in kakovosti dela v zvezi z graditvijo objektov.

#### *Ukrep IRSPEP*

*IRSPEP je decembra 2013 vsem inšpektorjem posredoval dopis glede doslednega spoštovanja instruktivskih rokov.*

#### *Pojasnilo IRSPEP*

*IRSPEP je kot organ v sestavi ministrstva tudi finančno in kadrovsko odvisen od pristojnega ministrstva. IRSPEP pripravlja predloge in izhodišča za sprejetje Skupnega kadrovskega načrta posameznega organa v sestavi, prav tako pripravi predloge sprejetja proračuna po posameznih proračunskih postavkah, vendar vpliva na končno odločitev dovoljenega števila zaposlenih in na sprejeti proračun, ki je predlagan v obravnavo vladi, nima. IRSPEP skuša zagotoviti zakonito in učinkovito delo z izdanimi notranjimi akti, usmeritvami in z vzpostavitvijo intranetne oglasne deske IRSPEP ter z izvajanjem nadzorov (povezava s točko 3.3 tega poročila).*

### **3.2.6 Izvršbe po drugi osebi**

Da bi odgovorili na vprašanje, ali se izvršbe po drugi osebi izvajajo na optimalno učinkovit način, smo preverili, koliko je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedenih izvršb po drugi osebi glede na razpoložljiva proračunska sredstva. Ob proučitvi vseh primerov izvedenih izvršb smo ugotovili, koliko dodatnih stroškov je pri izvedbi rušitev po drugi osebi nastalo za državni proračun oziroma kakšne so ostale posledice nepravilno izvedenih nalog gradbene inšpekcije. Preverili smo tudi, ali gradbeni inšpektorji inšpekcijskim zavezancem pravočasno izstavljajo sklepe o stroških in v koliko primerih so pred pričetkom izvajanja izvršb po drugi osebi izdali sklepe o založitvi sredstev.

3.2.6.a Iz popisa vseh odprtih zadev, ki je bil pripravljen maja 2012, je razvidno, da je imel IRSPEP 1.662 izvršilnih postopkov na dan 27. 5. 2012, med katerimi je veliko takšnih, ki so izvršljivi že po več let, nekateri celo od leta 1993. Rušitve po drugi osebi se v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso izvajale

<sup>315</sup> Deset zadev za temeljno nalogo preprečevanje nedovoljenih gradenj, pet zadev za temeljno nalogo izpolnjevanja zahtev glede lastnosti objektov in pet zadev za temeljno nalogo izpolnjevanja pogojev pri opravljanju dejavnosti in kakovosti dela v zvezi z graditvijo objektov.

na podlagi sprejetih objektivnih meril, ki bi določila prednostno listo za izvajanje rušitev po drugi osebi, saj inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, nista imela predpisanega načina razvrščanja zadev za prednostno izvajanje izvršb po drugi osebi (povezava s točkama 3.1.5.b in 3.1.5.d tega poročila).

3.2.6.b Z vpogledom v spise zadev, za katere je IRSPEP poročal, da je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedenih 49 rušitev po drugi osebi, in sicer 43 v letu 2011 in šest v letu 2012, smo ugotovili, da je bilo po drugi osebi dejansko izvedenih le 20 izvršb, in sicer 18 izvršb<sup>316</sup> v letu 2011 in dve izvršbi<sup>317</sup> v letu 2012. Še dve izvršbi po drugi osebi sta se pričeli v obdobju, na katero se nanaša revizija, vendar sta bili obe zaključeni po prvi osebi, v ostalih 29 zadevah pa ni prišlo niti do pričetka izvajanja izvršb po drugi osebi, in sicer so bili:

- v 23 primerih objekti odstranjeni že po prvi osebi<sup>318</sup>,
- v štirih primerih objekti legalizirani,
- v štirih primerih objekti pomotoma uvrščeni na seznam rušitev po drugi osebi<sup>319</sup>.

3.2.6.c Takšne nekonsistentnosti med dejansko izvedenimi izvršbami in poročanimi podatki so po naši oceni posledica neustrezne koordinacije in pomanjkljivega nadzora tako pri načrtovanju izvajanja izvršb po drugi osebi kot tudi pri poročanju (povezava s točko 3.3.4.a tega poročila). Poročanje o bistveno večjem številu izvedenih rušitev po drugi osebi, kot jih je bilo dejansko izvedenih in med katere so vključene tudi tiste rušitve, ki so bile odstranjene po prvi osebi ali pa še niso bile odstranjene, lahko vpliva zavajajoče ne le na širšo javnost, ampak tudi na institucije, ki te podatke uporabijo.

3.2.6.d Kljub temu da so skupni stroški izvedenih rušitev po drugi osebi in stroški ogledov izvajalca Gradbeno podjetje Bračko znašali 304.380 evrov<sup>320</sup> v letu 2011 in 13.395 evrov v letu 2012, so bili sklepi o stroških izdani le za izvedene izvršbe po drugi osebi znanim investitorjem v skupnem znesku 88.104 evre, za eno izvedeno izvršbo neznanih investitorjev pa so stroški odstranitve 142 enostavnih objektov v območju vrtičkarskega naselja v znesku 229.672 evrov bremenili državni proračun (povezava s točko 3.1.2.6 tega poročila). Ker vrstni red izvršljivih zadev med izvajanjem te izvršbe po drugi osebi ni obstajal in ker merila niso bila opredeljena, tudi nismo mogli preveriti, ali je bil navedeni primer upravičeno uvrščen tako visoko na seznam ali bi bilo primerneje po drugi osebi izvršiti katero drugo, vsebinsko primerljivo zadevo ali celo primernejšo, pri kateri stroški izvedene rušitve po drugi osebi ne bi bremenili državnega proračuna, temveč inšpekcijskega zavezanca.

3.2.6.e Sklepi o stroških inšpekcijske zavezanca zavezujejo, da v roku 30 dni po vročitvi sklepa plačajo stroške izvršbe po drugi osebi na transakcijski podračun, odprt za namene izvršb po drugi osebi v okviru enotnega zakladniškega računa proračuna.

---

<sup>316</sup> 17 izvršb se nanaša na znanega investitorja, ena izvršba pa na neznanega investitorja, na podlagi katere je bilo odstranjenih 192 enostavnih objektov vrtičkarskega naselja.

<sup>317</sup> Za znanega investitorja.

<sup>318</sup> V 19 primerih v letu 2011 in v štirih primerih v letu 2012. V petih primerih v letu 2011 so bili opravljeni ogledi izvajalca Gradbeno podjetje Bračko, ki pa z izvajanjem odstranitve objektov ni pričel.

<sup>319</sup> Zadeve se niso izvršile po drugi osebi zaradi odsotnosti izvajalca in odločbe tudi niso bile izvršene po prvi osebi.

<sup>320</sup> Znesek 302.918 evrov se nanaša na rušitve po drugi osebi in znesek 1.462 evrov na stroške ogleda, pri čemer se izvršbe po drugi osebi niso izvedle.

Glede na izdane sklepe o stroških<sup>321</sup> za obdobje, na katero se nanaša revizija, znaša skupni znesek 88.104 evre, od tega:

- so 25.279 evrov plačali inšpekcijski zavezanci;
- je bilo 41.024 evrov prenesenih v izterjavo CURS, od česar je CURS že izterjala 7.547 evrov, razlika v znesku 33.477 evrov pa po podatkih<sup>322</sup> IRSPEP do januarja 2014 še ni bila izterjana;
- je 21.801 evro neplačanih stroškov in neprenesenih v izterjavo.

3.2.6.f S pregledom spisov zadev, na podlagi katerih so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdani sklepi o stroških izvršb po drugi osebi, ogledov in ostalih aktivnosti, vezanih na izvršbe, smo ugotovili, da gradbeni inšpektorji sklepe o stroških pogosto izdajajo več mesecev po prejemu računov izvajalcev, neplačane sklepe o stroških pa posredujejo v izterjavo na CURS tudi več mesecev po preteku roka plačila oziroma pritožbe ali pa jih v izterjavo sploh ne posredujejo<sup>323</sup>.

#### *Ukrepi IRSPEP*

*IRSPEP je 6. 1. 2014 terjatev v znesku 4.270 evrov za zadevo št. 06122-2761/2010 posredoval v izterjavo CURS, prav tako je 13. 1. 2014 terjatev v znesku 7.128 evrov za zadevo št. 06122-3002/2008 posredoval v izterjavo CURS.*

<sup>321</sup> Skupaj je bilo izdanih 30 sklepov o stroških, od tega 19 zaradi izvršb po drugi osebi, 8 zaradi ogledov izvajalca in 3 zaradi ostalih aktivnosti, povezanih z izvedbo izvršb.

<sup>322</sup> Do 1. 2. 2013 inšpektorat ni razpolagal z ustrežno informacijsko rešitvijo, s pomočjo katere bi lahko tekoče spremljal stanje terjatev. Evidence so se vodile z ročnimi vnosi v excelovi tabeli, pri čemer pa je pri obveščanju o izterjanih sredstvih med CURS in inšpektoratom prihajalo do težav zaradi neenotnega načina obveščanja.

<sup>323</sup> V *sedmih primerih* so bili sklepi o stroških za izvedene rušitve v letu 2011, pri katerih so izvajalci v tem letu izvedli vsa dela, izdani šele v letu 2012 (v štirih primerih) in letu 2013 (v treh primerih, pri čemer je bila v enem primeru izdaja sklepa o stroških v letu 2013 upravičena zaradi postopka, ki ga je glede odvzema poslovne sposobnosti vodil center za socialno delo in je bil zaključen dne 17. 7. 2013), v *štirih primerih* so bile terjatve v izterjavo posredovane več kot 11 mesecev (sklep o stroških je bil izdan 28. 6. 2011, terjatev je bila posredovana v izterjavo na CURS dne 22. 11. 2012), 17 mesecev (sklep o stroških je bil izdan 28. 6. 2011, terjatev je bila posredovana v izterjavo na CURS dne 22. 11. 2012), 18 mesecev (sklep o stroških je bil izdan dne 17. 1. 2012, terjatev je bila posredovana v izterjavo na CURS dne 11. 9. 2013) po izdanih sklepih o stroških in več kot 11 mesecev (zavrnitev odločbe drugostopenjskega organa 31. 1. 2012, predlog v izterjavo na CURS posredovan 14. 1. 2013) po zavrnitvi pritožbe drugostopenjskega organa, v *petih primerih* pa sklepi o stroških do septembra 2013 še niso bili posredovani v izterjavo (v dveh primerih sta bila sklepa o stroških izdana 10. 9. in 13. 9. 2013, v enem primeru je bila vložena pritožba, o kateri še ni bilo odločeno, v enem primeru do septembra 2013 terjatev ni bila posredovana v izterjavo; v enem primeru inšpektor terjatev za stroške rušitev do septembra 2013 ni poslal v izterjavo, čeprav je bil sklep o stroških izdan že 26. 9. 2011 in ni bilo vloženih pravnih sredstev; v enem primeru postopek še ni zaključen, ker so bila vložena pravna sredstva, in v enem primeru je zavezanec stroške plačeval na obroke in je zadnji obrok plačal decembra 2013).

3.2.6.g Sredstva za izvajanje izvršb po drugi osebi so bila v proračunu načrtovana na proračunski postavki 5001 – Rušenje nedovoljenih objektov:

- za leto 2011 v znesku 310.500 evrov<sup>324</sup>, po prerazporeditvah so se zmanjšala na 300.987 evrov<sup>325</sup>, in
- za leto 2012 v znesku 235.389 evrov<sup>326</sup> in so bila po prerazporeditvah zmanjšana na 171.006 evrov<sup>327</sup>.

Po izplačilih stroškov izvršb po drugi osebi so ob koncu leta ostala razpoložljiva oziroma neporabljena sredstva na proračunski postavki ob koncu leta 2011 v znesku 5.935 evrov in ob koncu leta 2012 v znesku 156.619 evrov. Ocenjujemo, da bi inšpektorat v obdobju, na katero se nanaša revizija, glede na razpoložljiva proračunska sredstva lahko zagotovil, da bi proračunska sredstva znotraj proračunskega leta porabil skladno z namenom, za katerega so mu bila dodeljena.

#### *Pojasnilo IRSPEP*

*Gradbena inšpekcija je v maju 2012 pristopila k reorganizaciji dela gradbene inšpekcije in opravila prvi popis vseh odprtih inšpekcijskih zadev. Vse izvršilne zadeve so bile na podlagi popisa razvrščene na podlagi osnutka prioritete v izvršilnih postopkih. Do konca leta 2012 IRSPEP še ni imel sprejetih prioritete za izvajanje izvršb po drugi osebi, ki bi določale vrstni red izvedbe izvršilnih postopkov, z vključenimi pojasnili in usmeritvami pred, med in po opravljenih izvršbah po drugi osebi. Na podlagi testnih prioritete je bila v juliju 2012 opravljena le ena izvršba po drugi osebi, in sicer nevarna gradnja, ki je mejila na javno površino.*

3.2.6.h Pri osmih izvedenih rušitvah v letu 2011 je na podlagi tretjega odstavka 23. člena ZIN in v skladu z določili četrtega odstavka 289. člena ZUP pri izvršbi sodelovala tudi policija, zato je IRSOP inšpekcijskim zavezancem v skladu z drugim odstavkom 113. člena ZUP zaračunal tudi stroške policijske asistencije. IRSOP je inšpekcijskim zavezancem zaračunal stroške policijske asistencije v skupnem znesku 21.041 evrov, in sicer v skladu s stroškovniki, ki jih je za opravljanje policijske asistencije izstavilo Ministrstvo za notranje zadeve – Policija.

IRSPEP je med izvajanjem revizije navedel, da je v letu 2013 pričel plačevati stroške policijske asistencije na transakcijski račun, naveden na stroškovniku, ki ga je za opravljeno asistenco izstavilo Ministrstvo za notranje zadeve – Policija. Navedeno ravnanje IRSPEP je po naši oceni neustrezno, saj ni pravne podlage, ki bi določala, da Ministrstvo za notranje zadeve – Policija zaračunava stroške policijske asistencije upravičencem, kot IRSPEP in drugim državnim organom. Izvajanje policijske asistencije sodi namreč med naloge policije, ki izhajajo iz njenih temeljnih dolžnosti, opredeljenih v Zakonu o nalogah in pooblastilih policije<sup>328</sup>, kar pomeni, da stroškovnik, ki ga Ministrstvo za notranje zadeve – Policija izda IRSPEP, predstavlja zgolj podlago za zaračunavanje stroškov asistencije v breme inšpekcijskih zavezancev.

3.2.6.i Poleg neplačanih in neizterjanih stroškov inšpekcijskih zavezancev, nastalih pri izvajanju rušitev po drugi osebi, so v obdobju, na katero se nanaša revizija, pri izvajanju inšpekcijskih postopkov oziroma izvršb po drugi osebi državni proračun bremenili dodatni stroški v znesku 239.387 evrov, in sicer

---

<sup>324</sup> Sprejeti proračun za leto 2011 – prostorski del IRSOP.

<sup>325</sup> Veljavni proračun za leto 2011 – prostorski del IRSOP.

<sup>326</sup> Sprejeti proračun za leto 2012 – IRSPEP.

<sup>327</sup> Veljavni proračun za leto 2012 – IRSPEP.

<sup>328</sup> Uradni list RS, št. 15/13.

9.715 evrov v letu 2012 od plačila odškodnine zaradi nestrokovno izvedene rušitve in 229.672 evrov v letu 2011 od izvršb po drugi osebi zaradi neznanega investitorja.

### 3.2.6.1 Sklepi o založitvi sredstev

Glede na to, da stroški izvedenih rušitev bremenijo inšpekcijskega zavezanca in da imajo gradbeni inšpektorji podlago tudi v drugem odstavku 297. člena ZUP, da zavezancu z izvršljivim sklepom naložijo, naj založi znesek za kritje izvršilnih stroškov proti poznejšemu obračunu, po naši oceni izvajanje izvršb ne bi smelo biti odvisno zgolj od razpoložljivih proračunskih sredstev. Z možnostjo izdaje sklepa o založitvi sredstev ima IRSPEP mehanizem, ki ima na eni strani vpliv na zavezanca glede samoiniciativnih rušitev oziroma saniranja. Po drugi strani pa bi IRSPEP letno lahko izvedel več rušitev po drugi osebi, ker bi sredstva za kritje stroškov lahko črpal iz založenih sredstev zavezancev in rušitve po drugi osebi ne bi bile odvisne le od razpoložljivih sredstev inšpektorata.

3.2.6.1.a Kljub možnosti, ki jo v zvezi z izdajo sklepov o založitvi sredstev dopušča ZUP, je gradbeni inšpektorji pred oktobrom 2011 niso uporabljali. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo na gradbeni inšpekciji izdanih šest sklepov o založitvi sredstev. Inšpekcijski zavezanci so na štiri sklepe o založitvi sredstev vložili pritožbe, pri tem sta bila v dveh primerih sklepa o založitvi sredstev potrjena z odločbama drugostopenjskega organa, vendar v obeh primerih ni prišlo do plačila inšpekcijskih zavezancev, ker je bil v enem primeru objekt odstranjen po prvi osebi in v drugem primeru je Upravno sodišče Republike Slovenije odločbo odpravilo in vrnilo v ponovni postopek. V dveh primerih pa sta bila sklepa o založitvi sredstev z odločbama drugostopenjskega organa odpravljena in v letu 2013 vrnjena v ponovni postopek gradbeni inšpekciji. Pri tistih dveh sklepih, na katera ni bilo vloženih pritožb, v obeh primerih ni prišlo do izplačila s strani inšpekcijskih zavezancev, in sicer v enem primeru objekt še stoji in sklep o založitvi sredstev do januarja 2014 še ni bil posredovan v izterjavo na CURS, v drugem primeru pa se je v letu 2013 izvedla rušitev po drugi osebi. Menimo, da bi morali gradbeni inšpektorji v večji meri uporabiti možnost izdaje sklepov o stroških, tako bi se rušitve po drugi osebi lahko financirale neposredno iz sredstev inšpekcijskih zavezancev ali pa bi v mnogih primerih inšpekcijski zavezanci po prejemu sklepa o založitvi sredstev objekte odstranili že po prvi osebi.

#### *Ukrep IRSPEP*

*IRSPEP je od maja 2013 do avgusta 2013 izdal še 13 sklepov o založitvi sredstev.*

### 3.2.6.2 Posledice nepravilnega izvajanja nalog gradbene inšpekcije

Pravilnost izvajanja postopkov inšpekcijskega nadzora vključno z izvrševanjem sklepov o izvršbi je pomembna tudi zaradi negativnih finančnih učinkov, ki lahko nastanejo ob napačno vodenih inšpekcijskih postopkih ne le za posameznega inšpekcijskega zavezanca, ampak tudi za inšpektorat in državni proračun, ki v takšnih primerih nosi bodisi stroške rušitev bodisi stroške povračil oziroma odškodnin za povzročeno škodo zavezancem ali tretjim osebam.

Ne glede na to, da morajo biti inšpekcijski postopki vodeni po uradni dolžnosti v javnem interesu, morajo inšpektorji ravnati tudi po načelu varstva pravic oziroma zasebnih (pravnih) interesov strank tudi v primerih izvajanja izvršb po drugi osebi tako, da se upošteva varstvo pravic vseh v postopek vpletenih akterjev. Pri tem gre v prvi vrsti za zavezanca v inšpekcijskem postopku, na katere se prenesejo stroški rušitev pri pravilno vodenih postopkih, zato je pomembno, da so izvršbe po drugi osebi izvedene na najbolj optimalno učinkovit način, z minimalnimi stroški in ob zagotovljeni ustreznosti kakovosti. Na ta

način je dosežen namen predpisa z najnižjimi možnimi stroški. Nestrokovno izvedene rušitve lahko povzročijo škodo s finančnimi posledicami ne le zavezancem, ampak tudi ostalim vpletenim akterjem.

3.2.6.2.a Za premoženjsko škodo, ki je bila zavezancu ali drugi osebi povzročena s protipravnim dejanjem ali opustitvijo dejanja inšpektorja pri izvajanju inšpekcijskega nadzora, odgovarja Republika Slovenija na podlagi 37. člena ZIN, ki v primerih, če je bila škoda povzročena naklepno ali iz hude malomarnosti, proti inšpektorju uveljavlja regresni zahtevek. V obdobju, na katero se nanaša revizija, regresni zahtevki v zvezi s povzročeno škodo zaradi dejanj ali opustitve dejanj pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora proti gradbenim inšpektorjem niso bili uveljavljani.

3.2.6.2.b V obdobju, na katero se nanaša revizija, so inšpekcijski zavezanci ali tretje osebe zaradi domnevno nestrokovnega izvajanja nalog gradbene inšpekcije na inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, vložili pet<sup>329</sup> odškodninskih zahtevkov v skupnem znesku 705.735 evrov, in sicer:

- dva zahtevka v znesku 556.568 evrov in 37.156 evrov sta vložila inšpekcijska zavezanca zaradi nestrokovnih rušitev<sup>330</sup> po drugi osebi, ki jih je izvedel pogodbeni izvajalec Silva Bračko, s. p.;
- en zahtevek v znesku 90.599 evrov je vložil inšpekcijski zavezanec zaradi malomarnega<sup>331</sup> dela IRSOP, zaradi katerega je bila izvršena rušitev po drugi osebi;
- dva zahtevka v znesku 4.000 evrov in 17.412 evrov sta vložila lastnik zemljišča<sup>332</sup> in tretja oseba (sosed) zaradi neukrepanja in nepravočasnega izvajanja nalog gradbene inšpekcije.

### 3.3 Spremljanje izvedenih nalog gradbene inšpekcije

Spremljanje izvedenih nalog je pomembno za zagotavljanje zakonitosti in učinkovitosti dela inšpekcije ter zaradi zagotavljanja javnosti, da se izvajanje nalog gradbene inšpekcije ustrezno nadzira ter ob ugotovljenih odstopanjih od predpisanih ravnanj tudi ustrezno ravna. Na ta način javnosti pridobivajo zaupanje v delovanje gradbene inšpekcije, kar lahko vpliva na zmanjšanje nezadovoljstva in lahko privede do bolj premišljenega in odgovornejšega ravnanja pri odločanju o gradnjah.

Inšpektorati se morajo zavedati tudi korupcijskih tveganj, predvsem prejetanja podkupnine, nedovoljenega sprejetanja daril in nespoštovanja dolžnega ravnanja v smislu prekoračitve pooblastil ali pasivnega ravnanja (kot je "založitev" zadev), kakor tudi drugih korupcijskih tveganj, kot so neupoštevanje nasprotja interesov in omejitve poslovanja ter tveganja na področju javnih naročil.

ZIntPK v 47. členu od proračunskih uporabnikov zahteva, da izdelajo in sprejmejo načrt integritete, v katerem se s celovitim in skrbno načrtovanim pristopom identificirajo možna tveganja, z njegovim

<sup>329</sup> Eden v letu 2011 in štiri v letu 2012.

<sup>330</sup> V enem primeru je bil poleg nelegalnega dela objekta porušen tudi legalni objekt, v drugem primeru je bil legalni objekt tako poškodovan, da ni več uporaben.

<sup>331</sup> Po opravljenih sedmih pregledih IRSOP v letih od 2004 do 2006, s katerimi se je spremljal potek gradnje na podlagi prijave in je bilo pri zadnjem pregledu ugotovljeno, da se dela izvajajo skladno s projektom gradbenih del in projektom za izvedbo, je bila v letu 2010 izdana odločba, s katero je bilo odrejeno rušenje izvedenih del, ker naj bi bila skoraj celotna gradnja izvedena brez gradbenega dovoljenja.

<sup>332</sup> Na katerem sta brez gradbenega dovoljenja zgrajena dva objekta: enega je zgradila tretja oseba in drugega solastnika zemljišča.

doslednim izvajanjem pa se ta tveganja lažje obvladujejo ter preprečujejo koruptivna ter druga neetična in protipravna ravnanja. Pomembna ni le opredelitev splošnih in specifičnih tveganj v načrtu integritete ter ustreznih ukrepov za pravočasno odkrivanje, preprečevanje in odpravljanje tveganj korupcije, ampak predvsem, ali se ti ukrepi izvajajo in do katere mere.

Da bi odgovorili na podvprašanje, ali se ustrezno spremlja izvajanje nalog gradbene inšpekcije, smo proučili:

- ali se izvaja nadzor nad izvajanjem nalog gradbene inšpekcije;
- ali se izvajajo ustrezni ukrepi za odpravo zaostankov;
- ali je ustrezen odziv na ugotovitve nadzornih institucij;
- ali se ustrezno poroča o izvrševanju nalog gradbene inšpekcije.

### 3.3.1 Nadzor nad izvajanjem nalog gradbene inšpekcije

Pregledali smo obstoj registra tveganj, predpisane ukrepe za obvladovanje ugotovljenih tveganj ter predpisane metode in vzvode za nadzor nad izvajanjem nalog gradbene inšpekcije, ki so po naši oceni pomembni z vidika učinkovitosti izvajanja nalog gradbene inšpekcije in jih je inšpektorat uporabljal:

- za nadzor nad delom inšpektorjev z vidika izpolnjevanja zakonskih določil ter predpisanih internih ureditev na način, ki ne vpliva na samostojnost njihovega dela,
- za ukrepanje v primeru ugotovitev v izdanih poročilih, zapisnikih ter drugih dokumentih nadzornih institucij.

Z ustreznim notranjim nadzorom, tako med izvajanjem inšpekcijskih postopkov kot tudi po zaključenih inšpekcijskih postopkih<sup>333</sup>, se z ustreznim nadaljnjim ravnanjem lahko preprečijo škodljive posledice in izplačila odškodnin v breme proračuna, ki jih zahtevajo inšpekcijski zavezanci in tretje osebe zaradi povzročene škode zaradi nepravilno vodenih inšpekcijskih postopkov.

Iz 17. člena ZIN izhaja, da so inšpektorji posebej odgovorni, če pri opravljanju nalog nadzora opustijo izvršitev nalog oziroma ne sprejmejo ustreznih ukrepov, ki jih morajo skladno z zakonom izvršiti oziroma sprejeti. Torej se primeri, ko se posamezen postopek ali faza inšpekcijskega postopka oziroma izvršba ne izvede, všteta med kršitve posebnih odgovornosti inšpektorjev ob upoštevanju vseh okoliščin primera in predpisov na področju delovnega prava. Kršitev posebnih odgovornosti pa se skladno s 17. členom ZIN šteje za hudo kršitev obveznosti iz delovnega razmerja. Javni uslužbenec je skladno s 135. členom ZJU odškodninsko odgovoren za škodo, ki jo protipravno povzroči delodajalcu pri delu ali v zvezi z delom naklepno ali iz hude malomarnosti. Za škodo, ki jo na delu ali v zvezi z delom protipravno povzroči javni uslužbenec tretji osebi, je proti tej osebi odškodninsko odgovoren delodajalec, tretja oseba pa lahko kot oškodovanec zahteva povračilo škode tudi od javnega uslužbenca, ki ji je naklepno, protipravno povzročil škodo.

#### 3.3.1.1 Vzpostavitev registra tveganj

Pri izvajanju nalog gradbene inšpekcije je pomembna tudi vnaprejšnja opredelitev tveganj, ki lahko izhajajo iz procesov vodenja inšpekcijskih postopkov. Ugotoviti je treba tveganja, oceniti verjetnost, da se pojavijo, potencialne učinke ali izpostavljenost ter se odločiti, kakšne ukrepe je treba sprejeti za

<sup>333</sup> Nadzor nad ustreznim razvrščanjem oziroma uporabo prioritet za izvajanje izvršb po drugi osebi.

obvladovanje teh tveganj na še sprejemljivi ravni<sup>334</sup>. Izvajanje nadzorov je eden od ukrepov za obvladovanje tveganj.

Eno izmed orodij sistematičnega obvladovanja tveganj je register tveganj, ki vsebuje strokovne podlage za odločitve o odzivih proračunskega uporabnika na identificirana tveganja ter opredelitev mehanizmov in ukrepov za obvladovanje pomembnejših tveganj. Pri tem je pomembna tako zavest o pomenu pravilnosti poslovanja in z njo povezan ustrezni notranji nadzor in vzpostavljene kontrole kot tudi odgovornost za njeno ureditev. Krogotok listin med zaposlenimi in strokovnimi službami mora biti takšen, da zagotavlja pravočasno in primerno ukrepanje glede nezakonitih ravnanj in pojava suma korupcije.

3.3.1.1.a Iz samoocenitvenega vprašalnika IRSPEP<sup>335</sup> je razvidno, da v letu 2012 IRSPEP tako na pretežnem delu poslovanja kot tudi na posameznih področjih poslovanja še ni uvedel usmeritev in postopkov za obvladovanje tveganj. Začetne aktivnosti so se pričele uvajati v drugi polovici leta 2012. Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, v obdobju, na katero se nanaša revizija, za poslovne procese področja gradbene inšpekcije nista imela pripravljenih podrobnih opisov postopkov z določenimi smermi pretoka dokumentov, z mesti odločanja in z vzpostavljenimi notranjimi kontrolami. Prav tako nista imela natančno predpisanih delovnih postopkov in operativnih pisnih navodil za delo z opisi notranjih kontrol niti določenih nadzornih kontrol za področje gradbene inšpekcije.

#### *Ukrep IRSPEP*

*IRSPEP je aprila 2014 sprejel register tveganj.*

### **3.3.1.2 Redni nadzor**

3.3.1.2.a Do maja 2012 je imela gradbena inšpekcija predpisan in uveljavljen sistem tedenskega poročanja na vnaprej predpisanih obrazcih<sup>336</sup>, na katerih so inšpektorji tedensko poročali o izvrševanju načrta gradbene inšpekcije in o delu gradbene inšpekcije. V poročilu o izvrševanju načrta gradbene inšpekcije so gradbeni inšpektorji poročali o številu pregledanih objektov, opravljenih pregledov, opravljenih zaslišanj in izdanih odločb, izvedenih izvršb ter uvedenih prekrškov glede na prioritete<sup>337</sup> pri delu gradbene inšpekcije. V poročilu o delu gradbene inšpekcije pa o številu inšpekcijskih pregledov, zaslišanj, izrečenih ukrepov in izdanih aktov v okviru inšpekcijskih postopkov, o številu izrečenih kazni in glob, odstopih v izterjavo, ovadbah tožilstvu glede na zahtevnost po posameznih vrstah objektov. Obrazci poročil do maja 2012 od inšpektorjev niso zahtevali podatkov o posameznih obravnavanih zadevah oziroma sklicevanja na številke spisov obravnavanih zadev, vključenih v poročila, na podlagi katerih bi se lahko opravil vsebinski nadzor.

Junija 2012 se je spremenil sistem poročanja tako, da je dve tedenski poročili nadomestilo eno razširjeno mesečno poročilo o delu gradbene inšpekcije. Novo razširjeno poročilo o delu gradbene inšpekcije vključuje postavke iz prejšnjega poročila o delu gradbene inšpekcije z dodanimi zahtevami po poročanju o

---

<sup>334</sup> V skladu s 6. členom Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ, Uradni list RS, št. 72/02.

<sup>335</sup> Št. 021-2/2013-2-2008 z dne 17. 1. 2013. Samoocenitveni vprašalnik je priloga letnega poročila IRSPEP 2012. Samoocenitvenega vprašalnika IRSOP za leto 2011 med izvajanjem revizije nismo prejeli.

<sup>336</sup> Poročilo o izvrševanju plana gradbene inšpekcije in Poročilo o delu gradbene inšpekcije.

<sup>337</sup> Določenih v letnih načrtih: po vrstah gradnje, po območjih nadzora in glede na nadzor nad udeleženci pri gradnji.



vrstah izdanih zapisnikov, odločitvah inšpektorja pri uporabi izrednih pravnih sredstev, odločitvah drugostopenjskega organa, sklepah o založitvi sredstev, sklepah o ustavitvi postopka, pridobljenih gradbenih dovoljenjih in z dodatno zahtevo po navezavi na spise poročenih zadev z vnosi evidenčnih številok dokumentov, na katere se poročani podatki navezujejo.

Z razširitvijo poročila, ki od junija 2012 zahteva tudi navezave na številke zadev, so ustvarjene podlage za izvajanje nadzora nad izvedenimi nalogami gradbenih inšpektorjev, vendar pa v obdobju, na katero se nanaša revizija, niti vodje območnih enot niti direktor gradbene inšpekcije nadzora na podlagi posredovanih podatkov v poročilih niso izvajali. Novi predpisani sistem poročanja omogoča okvirni pregled nad izvedenimi nalogami in nad potekom posameznih aktivnosti gradbenih inšpektorjev, nikakor pa ne zagotavlja oziroma ne more biti nadomestilo za izvajanje formalnega<sup>338</sup>, še manj pa vsebinskega<sup>339</sup> nadzora nad izvedenimi nalogami. Z mesečnimi poročili se pridobijo okvirne informacije o izvedenih aktivnostih posameznih zaposlenih, vendar so to le podatki inšpektorjev, ki jih ni mogoče preveriti.

3.3.1.2.b Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, v obdobju, na katero se nanaša revizija, za letno poročanje nista imela vzpostavljene takšne koordinacije nadzora, ki bi zagotavljala vključitev usklajenih podatkov v različna letna poročila. Nadzor glavnih inšpektorjev, direktorjev gradbene inšpekcije ter vodij območnih enot se ni izvajal niti kot preveritve in usklajevanja podatkov, ki so jih posredovali posamezni inšpektorji za vključitev v različna letna poročila<sup>340</sup>, s podatki aplikacije SPIS 4. Ob primerjavi podatkov, ki so jih gradbeni inšpektorji posredovali v tedenskih, mesečnih in letnih poročilih<sup>341</sup> za obdobje, na katero se nanaša revizija, s podatki, ki se o izvedenih nalogah izkazujejo v aplikaciji SPIS 4, smo za istovrstne aktivnosti ugotovili precejšnja odstopanja (povezava s točko 3.3.4.a tega poročila).

3.3.1.2.c Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista imela predpisanih metod za izvajanje rednih internih nadzorov<sup>342</sup> nad izvajanjem nalog gradbenih inšpektorjev. Redni nadzori direktorjev gradbene inšpekcije ter vodij območnih enot se v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso izvajali niti v formalnem<sup>343</sup> smislu niti v vsebinskem<sup>344</sup> smislu. Izvajanje nadzora vodij območnih enot je bilo usmerjeno predvsem v izvajanje administrativnega nadzora nad prisotnostjo zaposlenih, uporabo službenih vozil ter delovnih sredstev. Septembra 2012 je direktorica gradbene inšpekcije seznanila vodje enot, da bo urad IRSPEP uvedel kontroliranje dela posameznega inšpektorja, ki bo vsebovalo tako formalni kot tudi vsebinski nadzor<sup>345</sup>, vendar do izvajanja teh nadzorov ni prišlo.

<sup>338</sup> Nad številom obravnavanih zadev, nad izvajanjem aktivnosti.

<sup>339</sup> Upoštevanje prioritet, pravilnosti izdajanja odločb.

<sup>340</sup> ZUP poročila, poročila IS, letno poročilo IRSOP in letno poročilo IRSPEP.

<sup>341</sup> Istovrstni podatki niso usklajeni med posameznimi letnimi poročili, na primer poročilo IS, ZUP poročilo, letna poročila.

<sup>342</sup> Obdobni pregledi, naključni pregledi, vmesni in končni pregledi.

<sup>343</sup> Število obravnavanih zadev, izvajanje aktivnosti v inšpekcijskih in prekrškovnih postopkih.

<sup>344</sup> Nad pravilnostjo vodenja inšpekcijskih postopkov, upoštevanjem prioritet.

<sup>345</sup> Primerjava izvedenega terenskega dela z izdanimi potnimi nalogi, izvedeni pregledi in pregled dokazil in podobno.

3.3.1.2.d Enotnih izhodišč, ki naj bi jih vodje uporabljali za letno ocenjevanje zaposlenih, inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, nista imela predpisanih. Pri letnem ocenjevanju zaposlenih so vodje območnih enot zaposlene ocenjevali po subjektivni presoji in uporabljali različne kriterije. Le v eni območni enoti je vodja pri letnem ocenjevanju zaposlenih za leto 2011 uporabil takšne kriterije, da je pri vseh zaposlenih na enak način upošteval obravnavane zadeve v prekrškovnih<sup>346</sup>, izvršilnih<sup>347</sup> in inšpekcijskih<sup>348</sup> postopkih ter vse ostale zadeve<sup>349</sup>.

#### *Ukrep IRSPEP*

*Predstojnica IRSPEP je določila enotna Izhodišča za letno ocenjevanje zaposlenih<sup>350</sup>, ki predvidevajo vključen posameznih parametrov, ki kažejo na dejansko količino in kakovost opravljenega dela glede na splošne kriterije in so se prvič uporabili pri ocenjevanju zaposlenih za leto 2013. IRSPEP je decembra 2013 sprejel interna navodila o nadzoru nad delom javnih uslužbencev, ki vključujejo tudi nadzor nad prednostnim vrstnim redom obravnavanih zadev. IRSPEP je maja 2014 sprejel Protokol – določitev zadev za redni nadzor in Navodilo o postopku izvedbe rednega nadzora.*

*IRSPEP je v letu 2014 pričel izvajati redne nadzore nad izvajanjem nalog gradbene inšpekcije z namenom ureditve stanja in preverjanja zakonitosti dela.*

### **3.3.1.3 Izredni nadzor**

3.3.1.3.a Za področje gradbene inšpekcije v letu 2011 ni bilo uvedenega nobenega izrednega internega nadzora, v letu 2012 pa sta bila na podlagi sklepov<sup>351</sup> glavne inšpektorice IRSPEP in namestnika glavnega inšpektorja uvedena dva interna izredna nadzora nad delom dveh gradbenih inšpektorjev.

3.3.1.3.b Oba interna izredna nadzora sta bila uvedena na podlagi pritožb investitorja in inšpekcijskega zavezanca. V obeh primerih je komisija ugotovila nekatere pomanjkljivosti in nepravilnosti pri ravnanju z dokumentarnim gradivom<sup>352</sup> in upravnem poslovanju<sup>353</sup>, ki pa po mnenju komisije v nobenem od proučevanih primerov niso vplivale na pravilno končno odločitev v posamezni zadevi. Iz poročil o opravljenih internih nadzorih izhaja, da v nobenem primeru niso bile ugotovljene težje disciplinske kršitve in hujše kršitve delovnih obveznosti niti znaki kaznivih dejanj. V primeru nadzora gradbene inšpektorice je bilo ugotovljeno, da je prijavitelj namerno potvarjal podatke in zavajal organe, kamor je posredoval dokumentacijo in zahtevo za ukrepanje zoper inšpektorico, ter da je prijavitelj te organe zlorabil celo za namen pridobitve svoje premoženjske koristi. V primeru nadzora dela gradbenega inšpektorja je komisija vršilcu dolžnosti glavnega inšpektorja podala predlog za proučitev možnosti za uvedbo morebitnega postopka zaradi lažjih disciplinskih kršitev, ugotovljenih z internim nadzorom, ki pa disciplinskega postopka ni uvedel.

<sup>346</sup> Število izdanih plačilnih nalogov in odločb.

<sup>347</sup> ZUP izvršbe, izvršbe po prvi osebi, izvršbe po drugi osebi.

<sup>348</sup> Izdane odločbe, sklepi in zapisniki.

<sup>349</sup> Število izhodnih in lastnih dokumentov.

<sup>350</sup> Št. 020-4/2014-5 z dne 5. 2. 2014.

<sup>351</sup> Sklep o ustanovitvi interne delovne skupine za izvedbo internega nadzora nad delom gradbene inšpektorice, št. 024-2/2012/1 z dne 16. 10. 2012 in Sklep o ustanovitvi komisije za proučitev možnosti oziroma podajo razlogov za uvedbo ukrepov po delovnopравни zakonodaji oziroma ZJU, št. 100-137/2011/26 z dne 24. 9. 2012.

<sup>352</sup> Evidentiranje dokumentov.

<sup>353</sup> Pri izvrševanju določb ZUP, pri sestavi zapisnikov.

### Ukrep IRSPEP

V letu 2013 je glavna inšpektorica IRSPEP pričela z ugotavljanjem subjektivnih odgovornosti inšpektorjev, in sicer je uvedla disciplinske postopke zoper tri gradbene inšpektorje: v enem primeru zaradi nespoštovanja navodil nadrejenih v primeru izvršbe po drugi osebi, v enem primeru zaradi nespoštljivega vedenja do državljanov pri vodenju postopkov in v enem primeru zaradi neustreznega obravnavanja prijave. IRSPEP je decembra 2013 sprejel interna navodila o nadzoru nad delom javnih uslužbencev, ki vključujejo tudi izredni nadzor. IRSPEP je v letu 2014 pričel izvajati izredne nadzore nad izvajanjem nalog gradbene inšpekcije z namenom ureditve stanja in preverjanja zakonitosti dela.

#### 3.3.1.4 Ukrepi za obvladovanje korupcijskih tveganj

3.3.1.4.a Predstojnica IRSPEP je junija 2012 sprejela načrt integritete (v nadaljevanju: načrt integritete 2012), v katerem je opredeljenih deset tveganj z ocenjenimi stopnjami tveganja. Kot nosilci za izvajanje aktivnosti so bili določeni glavni inšpektor, skrbnik načrta integritete in direktorji inšpekcij. Z večjo stopnjo tveganja so bila ocenjena tveganja nedovoljenega sprejemanja daril, nespoštovanja nasprotij interesov, zaščite prijaviteljev, obravnavanja prijav, nespoštovanja dolžnih ravnanj ali prekoračitev pooblastil, izvrševanja odločb in sklepov ter suma korupcije in zlorabe položaja.

3.3.1.4.b V načrtu integritete 2012 so bila po naši oceni presplošno identificirana tveganja, povezana z nespoštovanjem dolžnih ravnanj ali s prekoračitvijo pooblastil in z zaščito prijaviteljev. Za navedena tveganja ni bilo predvidenih ustreznih ukrepov za njihovo obvladovanje. Načrt integritete 2012 ni ustrezno urejal dveh občutljivih področij gradbene inšpekcije, in sicer:

- za obvladovanje tveganj, povezanih z nespoštovanjem dolžnega ravnanja oziroma s prekoračitvijo pooblastil<sup>354</sup>, ni bilo posebej opredeljenih tveganj za primere namernega izogibanja vodenju postopkov ali njihovo prilagajanje posameznim pravnim in fizičnim osebam, kot na primer: izrekanje milejših ukrepov<sup>355</sup>, ustavitev postopka, neuvajanje prekrškovnih postopkov, neizvrševanje odločb, neposredovanje neizterjanih glob in kazni v izterjavo; predvidena sta bile le splošna ukrepa: priprava protokolov potrebnih ravnanj v značilnih inšpekcijskih in prekrškovnih postopkih ter uvajanje strokovnih nadzorov nad neizvajanjem izvršilnih postopkov, za katera je predstojnica junija 2012 ocenila, da se bosta pričela izvajati v roku enega do dveh let;
- za obvladovanje tveganj, povezanih z evidentiranjem prijav in drugih dokumentov, niso bila opredeljena tista tveganja, ki se nanašajo na neevidentiranje prijav, nepravočasno obravnavo prijav, neobravnave prijav po vrstnem redu ali celo neobravnave oziroma namerno založitev prijav ter tudi na neustrezne ukrepe za njihovo obvladovanje.

Za ostala opredeljena tveganja so bili po naši oceni v načrtu integritete 2012 predvideni ustrezni ukrepi, ki pa se v obdobju, na katero se nanaša revizija, še niso v celoti izvajali zaradi nesprejetja potrebnih podlag, in sicer navodil o postopku ravnanja v primerih zaščite prijavitelja, notranjega akta v zvezi s strokovnim nadzorom nad izvajanjem postopkov in nad obravnavo prijav, opomnika za ravnanje v primeru obravnave prijav, protokola potrebnih ravnanj v značilnih inšpekcijskih, prekrškovnih in izvršilnih postopkih, opomnika za izvršilne postopke in izdelave računalniškega programa za nadzor inšpekcijskega, izvršilnega in prekrškovnega postopka.

<sup>354</sup> Vključno z obvladovanjem tveganj pri izvrševanju odločb in sklepov.

<sup>355</sup> Namesto globe opomin, namesto odločbe opozorilo.

### Ukrep IRSPEP

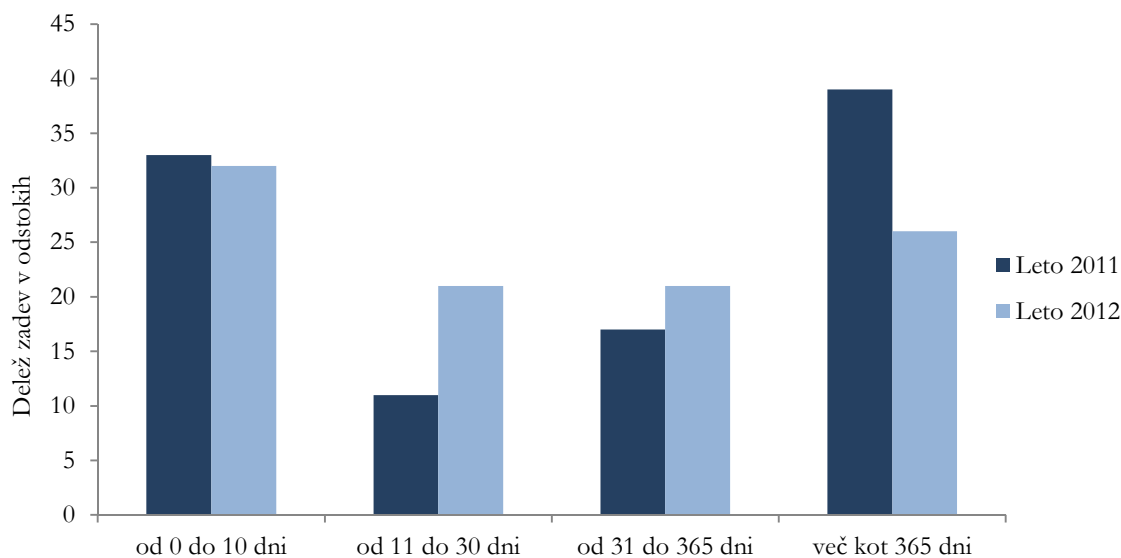
*Predstojnica IRSPEP je novembra 2013 sprejela Načrt integritete Inšpektorata Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor, ki vključuje tudi ukrepe za obvladovanje tveganj, povezanih z nespoštovanjem dolžnih ravnanj in neevidentiranjem prijav in drugih dokumentov.*

### 3.3.2 Ukrepi za odpravo zaostankov

3.3.2.a Računalniška aplikacija SPIS 4 za področje gradbene inšpekcije v letih 2011 in 2012 ni omogočala spremljanja porabljenega časa reševanja posameznih zadev. Iz ZUP poročil smo na podlagi skupnega števila rešenih upravnih zadev ter vseh zadev, ki so se reševale v letih 2011 in 2012, izračunali povprečni čas reševanja upravne zadeve za področje gradbene inšpekcije v letih 2011 in 2012, ki znaša 107 dni za leto 2011 in 100 dni za leto 2012, pri čemer je treba upoštevati, da v izračunu niso upoštevane zadeve, ki so se reševale pred letom 2011 oziroma 2012, ker za gradbeno inšpekcijo iz ZUP poročil teh podatkov ni bilo mogoče pridobiti.

Ostale inšpekcijske službe<sup>356</sup> so po podatkih iz poročil IS<sup>357</sup> 2011 in 2012 eno upravno zadevo v povprečju reševale 63 dni v letu 2011 in 46 dni v letu 2012. Čas reševanja upravnih zadev inšpekcijskih služb v letih 2011 in 2012 je prikazan na sliki 5.

Slika 5: Čas reševanja upravnih zadev v letih 2011 in 2012



Vira: letno poročilo IS 2011 in letno poročilo IS 2012.

### Ukrep IRSPEP

*Z uvedbo aplikacije InSpis v letu 2013 je IRSPEP pričel spremljati čas reševanja posameznih zadev na način, ki zajema vse zadeve v reševanju, za katere se vodijo inšpekcijski postopki ne glede na datum njihove uvedbe. Tako izračunani*

<sup>356</sup> Podatki za gradbeno inšpekcijo niso vključeni v poročilo, ker inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, za leti 2011 in 2012 nista spremljala časa reševanja posamezne zadeve.

<sup>357</sup> Letno poročilo IS 2011 in letno poročilo IS 2012.

*popravnega časa reševanja ene upravne zadeve na gradbeni inšpekciji za zadeve, ki so bile rešene v obdobju od 1. 2. do 7. 8. 2013, znaša 1.188 dni oziroma več kot tri leta, in sicer je bilo v roku 10 dni rešenih le 7 odstotkov zadev, 5 odstotkov zadev je bilo rešenih od 11 dni do 30 dni, 32 odstotkov zadev je bilo rešenih od 31 dni do 365 dni in za 56 odstotkov zadev je bilo potrebnih več kot 365 dni.*

3.3.2.b V letu 2011 je IRSOP aktivnosti za zmanjševanje zaostankov na gradbeni inšpekciji izvajal predvsem na področju priprave predlogov sprememb zakonodaje in manj na področju preglednosti delovanja gradbene inšpekcije. Veliko prizadevanj je bilo usmerjenih v pripravo novega zakona o gradbeni inšpekciji, posredovanega na Ministrstvo za okolje in prostor, ki je bilo julija 2011 posredovano v vladno medresorsko usklajevanje. V predlaganem zakonu o gradbeni inšpekciji so bile predvidene nekatere rešitve<sup>358</sup>, ki bi lahko prispevale k odpravi zaostankov, a zakon ni bil sprejet.

3.3.2.c Aktivnosti, ki jih je IRSPEP v letu 2012 na področju preglednosti delovanja gradbene inšpekcije<sup>359</sup> pričel izvajati postopno, so potekale intenzivneje predvsem v drugi polovici leta 2012, in sicer so izvedli popis vseh inšpekcijskih zadev, sprejeli načrt integritete, uvedli aplikacijo InSpis in pripravili metodologije za prednostno obravnavo zadev oziroma prijav, začelih inšpekcijskih postopkov in izvršljivih zadev vključno s sistemom točkovanja in razvrščanja zadev<sup>360</sup>. Večina aktivnosti do konca leta 2012 še ni bila povsem realizirana. Te aktivnosti so bile zaključene<sup>361</sup> v letu 2013, nekatere pa so se začele med izvajanjem revizije<sup>362</sup> in do januarja 2014 še niso bile zaključene.

Popis vseh odprtih zadev na gradbeni inšpekciji je bil izveden maja 2012 in je potekal po posameznih območnih enotah tako, da so se s fizičnim preštevanjem in vnosi v excelovo preglednico najprej popisale vse izvršljive zadeve in tiste, ki obravnavajo nelegalno gradnjo. Popis je bil zastavljen tako, da so se k posameznim zadevam pripisovali podatki o zahtevnosti objektov (zahtevni, manj zahtevni, nezahtevni in enostavni), o fazi inšpekcijskega postopka (ugotovitvena faza ali izvršilni postopek), o legi obravnavanih objektov in o tem, ali je po veljavnih prostorskih aktih mogoča njihova legalizacija. Do popisa v maju 2012 inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, nista razpolagala s podatkom o številu zadev, ki jih imajo v reševanju gradbeni inšpektorji. Iz poročila o številu zadev v reševanju na področju gradbene inšpekcije izhaja, da je bilo na dan 27. 5. 2012 na gradbeni inšpekciji skupaj 11.125 zadev v reševanju, in sicer 4.406 zadev z izdano inšpekcijsko odločbo<sup>363</sup> in 6.719 zadev, o katerih še ni bilo odločeno.

<sup>358</sup> Prenos pristojnosti izvajanja inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem predpisov glede gradnje enostavnih objektov na organe samoupravnih lokalnih skupnosti, prenos izvajanja izvršbe od inšpektorja na izvršitelja.

<sup>359</sup> Te lahko skupaj s sprejetjem sprememb nekaterih ključnih določil ZGO-1 privedejo do zmanjšanja zaostanka.

<sup>360</sup> Med izvajanjem revizije so pričeli tudi z vnosi razvrščenih zadev izvršilnih postopkov v aplikacijo InSpis, ki bo omogočala preglednost tudi po različnih opredeljenih kriterijih.

<sup>361</sup> Nadgradnja aplikacije InSpis, sprejetje sprememb načrta integritete, priprava usmeritev za notranji nadzor nad prioriteta, usmeritev za izvajanje izvršb po drugi osebi, usmeritve za vrstni red obravnave prijav in nadaljevanje začelih inšpekcijskih postopkov.

<sup>362</sup> Sprejetje navodil za delo z dokumentarnim gradivom in navodil glede dodelitev področij nadzora, popis poslovnih procesov in priprava registra tveganj.

<sup>363</sup> Od tega 1.514 zadev s pravnomočnim in izvršljivim sklepom o dovolitvi izvršbe, 148 zadev z izvršljivim sklepom o dovolitvi izvršbe, 2.342 zadev s pravnomočno odločbo in 402 zadevi z izvršljivo odločbo.

V popis so bile vključene vse zadeve v reševanju, vendar je bil popis nepopoln, ker pri 2.783 zadevah<sup>364</sup>, o katerih še ni bilo odločeno, niso bili vneseni vsi zahtevani podatki.

Naslednji popis vseh odprtih zadev na gradbeni inšpekciji je bil izveden maja 2013 po enaki metodologiji, ki je bila uporabljena že pri popisu v letu 2012, in je bil popoln<sup>365</sup>. Iz popolnega popisa inšpekcijskih zadev na gradbeni inšpekciji izhaja, da je bilo na dan 31. 5. 2013 na gradbeni inšpekciji v reševanju 8.724 zadev, in sicer 3.803 zadeve z izdano inšpekcijsko odločbo<sup>366</sup> in 4.921 zadev, o katerih še ni bilo odločeno.

Iz primerjave obeh popisov je razviden napredek predvsem v zmanjšanju števila tistih zadev, o katerih še ni bilo odločeno, in tudi v zmanjšanju izvršilnih zadev. Razlogi so v pospešenem zaključevanju zadev v letu 2012 zaradi zahteve po izvedbi popisov in v spremembah pravnih podlag v letih 2012 in 2013. Zaradi spremembe določil ZGO-1<sup>367</sup> v letu 2012 in Uredbe o razvrščanju objektov glede na zahtevnost gradnje<sup>368</sup> v letu 2013 so gradbeni inšpektorji lahko zaključili tiste inšpekcijske in izvršilne postopke, ki so se nanašali predvsem na:

- spremembo 2. člena ZGO-1 zaradi natančnejše definicije objekta<sup>369</sup>, skladno s katero se je zožil nabor objektov za obravnavo v inšpekcijskih postopkih;
- z Uredbo o razvrščanju objektov glede na zahtevnost gradnje predpisano novo razvrščanje objektov glede na zahtevnost in spremenjena urbanistična merila za umestitev nezahtevnih in preprostih objektov v prostor, ki po dimenzijah odstopajo od prejšnje Uredbe o vrstah objektov glede na zahtevnost<sup>370</sup>;
- spremembo 4. člena ZGO-1, po kateri gradbenega dovoljenja za spremembo namembnosti ni treba pridobiti, če se namembnost spreminja v nezahtevnih objektih in enostanovanjskih stavbah;
- spremembo 5. člena ZGO-1, po kateri uporabno dovoljenje za začetek uporabe enostavnega in nezahtevnega objekta ter enostanovanjskih stavb ni potrebno;
- spremembo prvega odstavka 6. člena ZGO-1, po kateri se lahko izvaja vzdrževanje objekta brez gradbenega dovoljenja.

3.3.2.d Izvedene aktivnosti na področju preglednosti delovanja gradbene inšpekcije še ne privedejo do zmanjšanja zaostankov, vsekakor pa predstavljajo dobra izhodišča za nadaljnje izvajanje ukrepov na področju zmanjšanja zaostankov inšpekcijskih zadev. Z vzpostavljeno preglednostjo poslovanja je gradbenim inšpektorjem omogočen boljši pregled nad odprtimi nerešenimi zadevami. S preglednim sistemom evidentiranja dokumentov ter z uporabo ustrezne metodologije za prednostno obravnavo zadev

---

<sup>364</sup> 49 zadev na združeni Območni enoti Maribor - Murska Sobota, 1.420 zadev na združeni Območni enoti Koper - Nova Gorica, 287 zadev na združeni Območni enoti Ljubljana - Kranj, 1.027 zadev na združeni Območni enoti Celje - Novo mesto.

<sup>365</sup> Pri vseh odprtih zadevah je vključeval vse zahtevane podatke.

<sup>366</sup> Od tega 1.450 zadev s pravnomočnim in izvršljivim sklepom o dovolitvi izvršbe, 160 zadev z izvršljivim sklepom o dovolitvi izvršbe, 1.821 zadev s pravnomočno odločbo in 372 zadev z izvršljivo odločbo.

<sup>367</sup> Novela ZGO-1D.

<sup>368</sup> Uradni list RS, št. 18/13, 24/13, 26/13.

<sup>369</sup> 1.1.5. točka prvega odstavka 2. člena ZGO-1: Objekt je povezan s tlemi, če je temeljen ali s pomočjo gradbenih del povezan s tlemi na stalno določenem mestu in ga ni mogoče premakniti ali odstraniti brez škode za njegovo bistvo.

<sup>370</sup> Uradni list RS, št. 37/08, 99/08.

postanejo obravnavane zadeve obvladljivejše, ker inšpektorje napotujejo na prednostno obravnavo tistih zadev, ki so glede na opredeljene objektivne kriterije označene za prednostno obravnavo. Za pripravo strategije za zmanjšanje zaostankov in preprečevanje kopičenja zadev je potreben sistemski pristop in sodelovanje inšpektoratov, pristojnega ministrstva in IS.

3.3.2.e Sodelovanje inšpektoratov, pristojnih za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, z IS je v obdobju, na katero se nanaša revizija, potekalo tako, da so se glavni inšpektorji udeleževali sej IS, na katerih so opozarjali tako na zakonodajne kot tudi na organizacijske ovire pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora. IRSPEP je IS predlagal tudi rešitve za spremembo nekaterih določil ZIN.

3.3.2.f V obdobju, na katero se nanaša revizija, so inšpektorati, pristojni za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, večkrat opozarjali pristojno ministrstvo na premajhno število zaposlenih predvsem zaradi razširitve obveznosti in pristojnosti, ki so jih v zadnjem desetletnem obdobju gradbeni inšpekciji postopno nalagali različni predpisi. Število gradbenih inšpektorjev se ni sorazmerno povečevalo s širitvijo nalog, temveč se je zaradi varčevalnih ukrepov in obveznega zniževanja števila zaposlenih celo zmanjšalo s 75 na dan 31. 12. 2010 na 73 na dan 31. 12. 2012 in na 70 na dan 23. 9. 2013. Glavni inšpektorji inšpektorata ter direktorji gradbene inšpekcije so na kadrovske podhranjenost večkrat opozarjali pristojno ministrstvo, druge državne organe in tudi javnost, vendar kljub temu do povečanja števila gradbenih inšpektorjev ni prišlo. Opozorilo za nujno kadrovske okrepitve gradbene inšpekcije je pristojnemu ministrstvu po navedbah IRSPEP posredovala tudi Komisija za preprečevanje korupcije.

3.3.2.g Izvajanje ukrepa 2522-11-0001 *Inšpekcijski nadzor in izvrševanje odločb*<sup>371</sup> v obstoječih okoliščinah z obstoječimi zakonodajnimi okviri ne more prispevati k odpravi zaostankov izvršljivih odločb, ker se zaradi možnosti legalizacije nelegalnih gradenj po dolgotrajnem (tudi večletnem) vodenju inšpekcijskih postopkov, ki v mnogih primerih privedejo do legalizacije objektov (povezava s točko 3.1.2.3 tega poročila), povsem izničijo učinki izvedenih nalog gradbene inšpekcije. Poleg tega je gradbena inšpekcija obremenjena z velikim številom prijav, vključno tistih, ki se nanašajo na nadzor enostavnih objektov (povezava s točko 3.2.2.a tega poročila), zaradi česar inšpektorji praktično ne morejo izvajati samoiniciativnih inšpekcijskih pregledov novogradenj in tistih, ki se nanašajo na drugi dve temeljni nalogi gradbene inšpekcije, znotraj katerih je v širšem javnem interesu zagotovo najpomembnejše izvajanje nadzora nad vgrajevanjem proizvodov in nad uporabo objektov.

### 3.3.3 Odzivi na ugotovitve nadzornih institucij

IRSOP v načrtu dela za leto 2012 ugotavlja, da gradbeni inšpektorji ne morejo dosegati niti s predpisi določenih rokov za odgovore, pojasnila in posamezna dejanja v postopkih, ki jih morajo po določbah UUP zagotavljati zunanjim institucijam, kot so Varuh človekovih pravic<sup>372</sup>, Inšpektorat za javno upravo, Informacijski pooblaščenec, Komisija za preprečevanje korupcije, računsko sodišče, drugi organi ter razne civilne iniciative.

<sup>371</sup> Finančni načrt IRSOP za leto 2011 in Finančni načrt IRSPEP za leto 2012.

<sup>372</sup> Iz letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2011 je razvidno, da se je odzivni čas odgovorov IRSOP glede na preteklo leto skrajšal, vendar pa so odgovori vsebinsko pomanjkljivi, zaradi česar je pogosto treba opraviti dodatne poizvedbe. Varuh človekovih pravic v letnem poročilu za leto 2012 IRSPEP med drugim očita dolgotrajnost postopkov in neodgovarjanje pobudnikom, do odzivnega časa odgovorov v letu 2012 glede na leto 2011 se posebej ne opredeljuje.

3.3.3.a IRSOP je po podatkih aplikacije SPIS 4 drugim državnim organom na prejete vloge in prijave posredoval 515 odgovorov<sup>373</sup> v letu 2011, IRSPEP pa je v letu 2012 drugim državnim organom posredoval 686 odgovorov<sup>374</sup>. Po navedbah IRSPEP je bilo odgovorov drugim državnim organom v obdobju, na katero se nanaša revizija, še bistveno več, a podatka o njihovem številu zaradi neustreznega evidentiranja zadev (to je med napačno vrsto dokumenta v aplikaciji SPIS 4) ni mogoče pridobiti.

3.3.3.b Prizadevanja IRSPEP pri urejanju posameznih področij dela gradbene inšpekcije so bila usmerjena tudi k upoštevanju in vključitvi konkretnih priporočil nadzornih organov<sup>375</sup>. Direktorja gradbene inšpekcije sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, z namenom izboljšanja prihodnjih ravnanj inšpektorjev v zvezi z uporabo določil ZUP in UUP pri vodenju inšpekcijskih postopkov vse inšpektorje tekoče obveščala o izledkih Inšpektorata za javno upravo, ugotovljenih pri pregledu posameznih inšpekcijskih postopkov. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo tekoče obveščanje nekoliko slabše pri uvajanju aktivnosti in sprejemu ukrepov v zvezi z ugotovitvami nadzornih institucij. Večina aktivnosti v zvezi s preglednostjo poslovanja se je začela v drugi polovici leta 2012, vendar pa do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, aktivnosti še niso bile povsem realizirane (povezava s točko 3.3.2.c tega poročila). IRSPEP je oktobra 2012 Varuhu človekovih pravic posredoval povratne informacije o izvedenih aktivnostih v zvezi s sprejetjem prioritet za obravnavanje prijav, prioritet za nadaljevanje začetih inšpekcijskih postopkov in prioritet v izvršilnih postopkih.

#### *Ukrep IRSPEP*

*V juliju 2013 je predstojnica IRSPEP seznanila<sup>376</sup> Komisijo za preprečevanje korupcije s predlogom načrta integritete, iz katerega so razvidni sprejeti ukrepi in aktivnosti glede sistemske ureditve poslovanja gradbene inšpekcije, ki so se pričeli uvajati v maju 2012.*

### **3.3.4 Poročanje o izvrševanju nalog gradbene inšpekcije**

Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, sta morala enkrat letno poleg poročil o delu oddati tudi ZUP poročila na podlagi 4. člena Pravilnika o vodenju evidence o upravnem postopku<sup>377</sup> in poročila IS na podlagi 10. člena ZIN.

<sup>373</sup> Od tega je bilo poslanih 48 odgovorov preiskovalnim organom, 113 odgovorov sodiščem, 72 odgovorov Inšpektoratu za javno upravo, 75 odgovorov Varuhu človekovih pravic, 21 odgovorov Komisiji za preprečevanje korupcije, 8 odgovorov Informacijskemu pooblaščenцу in 178 odgovorov ministrstvom, upravnim enotam, Državnemu zboru Republike Slovenije, občinam, Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije in drugim državnim organom.

<sup>374</sup> Od tega je bilo poslanih 46 odgovorov preiskovalnim organom, 156 odgovorov sodiščem, 44 odgovorov Inšpektoratu za javno upravo, 39 odgovorov Varuhu človekovih pravic, 27 odgovorov Komisiji za preprečevanje korupcije, 10 odgovorov Informacijskemu pooblaščenцу in 364 odgovorov ministrstvom, upravnim enotam, Državnemu zboru Republike Slovenije, občinam, Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije in drugim državnim organom.

<sup>375</sup> Priporočila institucij so si občasno lahko tudi med seboj nasprotujoča, kot na primer Varuh človekovih pravic si prizadeva za čim bolj transparentno objavo prioritet celo z razkritjem seznama liste rušitev, Informacijski pooblaščenec zagovarja stališče, da je to dokument interne narave.

<sup>376</sup> Št. 060-1/2012-28 z dne 1. 7. 2013.

<sup>377</sup> Uradni list RS, št. 18/03, 7/06.



3.3.4.a Poročili o delu za leti 2011 in 2012 sta bili pripravljena na podlagi zbirnih mesečnih poročil, ki so jih inšpektorji pripravljali z ročnimi vnosi podatkov. Informacijski sistem v obdobju, na katero se nanaša revizija, kljub nadgradnjam in z njimi povezanimi finančnimi sredstvi ni omogočal samodejne priprave podatkov za pripravo letnih poročil. Priprava poročil o delu in ZUP poročil ni bila koordinirana z enega mesta na ravni urada predstojnika inšpektorata, direktorja gradbene inšpekcije in tudi ne na ravni vodij območnih enot tako, da bi se podatki pred vključitvijo v letna poročila preverjali in usklajevali z dejanskimi podatki in tistimi, pridobljenimi iz aplikacije SPIS 4. Poročilo IS je pripravil javni uslužbenec iz urada glavne inšpektorice na podlagi podatkov ZUP poročila in poročila o delu.

3.3.4.b Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, sta za obdobje, na katero se nanaša revizija, poročili o delu, ki sta objavljena na spletni strani IRSPEP, pripravila v skladu s predpisanimi roki. Vsebinski del poročila o delu IRSOP za leto 2011 vključuje splošne ugotovitve pri delu gradbene inšpekcije in ugotovitve pri izvajanjem nadzoru glede na prioritete pri delu gradbene inšpekcije in se navezuje na podatke iz tabelarnih prikazov poročil o delu in poročil o izvrševanju načrta gradbene inšpekcije. Vsebinski del poročila o delu IRSPEP za leto 2012 poleg splošnih ugotovitev pri delu gradbene inšpekcije vključuje tudi vsebino in obseg izvedenih nalog po posameznih območnih enotah, česar se v preteklih letnih poročilih ni razkrivalo. Tudi poročilo o delu IRSPEP za leto 2012 temelji na tabelaričnem prikazu razširjenega poročila o delu gradbene inšpekcije<sup>378</sup> in vsebuje izseke o pomembnejših dejanjih in ukrepih gradbene inšpekcije v okviru inšpekcijskih in prekrškovnih postopkov, ne razkriva pa nekaterih ključnih podatkov, kot na primer podatkov o izrečenih ukrepih za posamezne temeljne naloge gradbene inšpekcije in podatkov o ostalih izvedenih nalogah gradbene inšpekcije iz neobjavljenega poročila o delu gradbene inšpekcije.

3.3.4.c Poročili o delu za obdobje, na katero se nanaša revizija, sta dostopni širši javnosti, vendar po naši oceni nista povsem transparentni, saj ne razkrivata nekaterih pomembnih področij gradbene inšpekcije, in sicer:

- podatkov o številu izvedenih inšpekcijskih pregledov po posameznih temeljnih nalogah gradbene inšpekcije, izvedenih v letih 2011 in 2012;
- podatkov o številu izvedenih inšpekcijskih pregledov po vrstah gradnje v letu 2012;
- podatkov o številu ukrepov za posamezne temeljne naloge gradbene inšpekcije, izrečenih v letu 2012;
- višine izrečenih in izterjanih kazni in glob, izrečenih v inšpekcijskih in prekrškovnih postopkih v letih 2011 in 2012;
- števila izrečenih kazni po o določilih ZGO-1 in ZUP v letih 2011 in 2012;
- dodatnih stroškov, ki so v letih 2011 in 2012 bremenili državni proračun zaradi napačno vodenih inšpekcijskih postopkov ali povzročene škode;
- izvedenih izvršb po drugi osebi v letu 2012;
- povprečnega časa reševanja posameznih zadev v letih 2011 in 2012.

3.3.4.d Poročili o delu inšpektoratov, pristojnih za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, za leti 2011 in 2012 po naši oceni ne izkazujejo realnih podatkov o izvedenih nalogah in izdanih aktih gradbene inšpekcije. Zaradi neobjektivnega poročanja uporabniki letnih poročil ne pridobijo niti tistih informacij, ki odražajo dejansko stanje na nekaterih ključnih področjih delovanja gradbene inšpekcije, kot so izdani akti v inšpekcijskih ter prekrškovnih postopkih, kot na primer informacije o izvedenih inšpekcijskih pregledih,

<sup>378</sup> Zbirni prikaz mesečnih poročil, ki pa ni sestavni del poročila o delu za leto 2012.

realiziranih izvršbah po drugi osebi, denarnem prisiljevanju, aktivnostih v zvezi s temeljnimi nalogami gradbene inšpekcije. Ob primerjavi javno objavljenih poročil o delu, ZUP poročil, poročil IS s podatki aplikacije SPIS 4 smo za obdobje, na katero se nanaša revizija, ugotovili naslednja odstopanja, tako na ravni posameznih območnih enot kot tudi zbirno, in sicer:

- med podatki o številu izrečenih ukrepov po temeljnih nalogah gradbene inšpekcije v poročilih o delu za leti 2011 in 2012;
- med podatki o skupni vrednosti izdanih plačilnih nalogov in odločb v prekrškovnem postopku v poročilih IS za leti 2011<sup>379</sup> in 2012<sup>380</sup>;
- med podatki o skupnem številu izvedenih inšpekcijskih pregledov gradbene inšpekcije v poročilu o delu IRSPEP za leto 2012<sup>381</sup>;
- med podatki o skupnem številu izvedenih izvršb po drugi osebi v poročilu o delu IRSOP za leto 2011<sup>382</sup>;
- med podatki o prejetih pritožbah in opravljenih odstopih drugostopenjskemu organu na gradbeni inšpekciji v ZUP poročilu za leto 2012<sup>383</sup>.

3.3.4.e Iz poročil o delu inšpektoratov, pristojnih za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, za leti 2011 in 2012 ni razvidno, v kolikšni meri so bili doseženi načrtovani cilji. Poleg tega inšpekcijski pregledi v letnih načrtih niso bili načrtovani po posameznih temeljnih nalogah gradbene inšpekcije in skladno z osnovnimi cilji gradbene inšpekcije, zato tudi napredka glede posameznih aktivnosti, povezanih s temeljnimi nalogami gradbene inšpekcije, ni mogoče meriti. Zaradi različnih kriterijev, uporabljenih pri načrtovanju in poročanju, tudi ni zagotovljene kontinuitete med načrtovanimi in poročanimi podatki. Inšpekcijski pregledi za leti 2011 in 2012 so bili načrtovani po vrstah pregleda in ne po temeljnih nalogah, a zaradi spremenjenega sistema poročanja v letu 2012 po tem kriteriju niso bili poročani in teh podatkov

---

<sup>379</sup> Izkazana skupna vrednost izdanih plačilnih nalogov in odločb v prekrškovnem postopku v poročilu IS za leto 2011 je za 14.856 evrov višja, kot izhaja iz aplikacije SPIS 4. V aplikaciji SPIS 4 so izkazane izrečene globe v znesku 607.750 evrov, vendar ta podatek ne odraža dejanske višine izrečenih glob, saj smo v več primerih ugotovili, da zaradi napačnih vnosov inšpektorjev, v aplikaciji SPIS 4 niso razvidni zneski izrečenih glob.

<sup>380</sup> Izkazana skupna vrednost izdanih plačilnih nalogov in odločb v prekrškovnem postopku v poročilu IS za leto 2012 je za 151.569 evrov nižja, kot izhaja iz aplikacije SPIS 4. V aplikaciji SPIS 4 so izkazane izrečene globe v znesku 561.700 evrov, vendar ta podatek ne odraža dejanske višine izrečenih glob, saj smo v več primerih ugotovili, da zaradi napačnih vnosov inšpektorjev, v aplikaciji SPIS 4 niso razvidni zneski izrečenih glob.

<sup>381</sup> V poročilu o delu IRSPEP za leto 2012 je izkazanih 3.251 opravljenih pregledov več, kot jih je bilo dejansko opravljenih in se izkazujejo v aplikaciji SPIS 4 (IRSPEP je med inšpekcijske preglede vključil tudi zaslišanja, čeprav so bili pregledi v letnih načrt načrtovani brez zaslišanj), in sicer je v letnem poročilu izkazanih 12.511 opravljenih inšpekcijskih pregledov, iz aplikacije SPIS 4 pa izhaja, da je bilo opravljenih 9.260 inšpekcijskih pregledov.

<sup>382</sup> Iz poročila o delu IRSOP za leto 2011 izhaja, da je bilo v letu 2011 izvedenih 43 izvršb po drugi osebi, dejansko pa jih je bilo realiziranih 18 (povezava s točko 3.2.6.b tega poročila).

<sup>383</sup> Podatki med aplikacijo SPIS 4 in ZUP poročilom za leto 2012 se razlikujejo za 152 prejetih pritožb in 197 odstopljenih pritožb organu druge stopnje, in sicer je v ZUP poročilu navedeno, da je IRSPEP prejel 939 pritožb in jih je 810 odstopil v reševanje organu druge stopnje, iz aplikacije SPIS 4 pa je razvidno, da je bilo prejetih 1.091 pritožb in 1.007 pritožb odstopljenih drugostopenjskemu organu (povezava s točko 3.2.4.a tega poročila).

tudi iz aplikacije SPIS 4 ni mogoče pridobiti. Inšpekcijski pregledi v letnih načrtih za leti 2011 in 2012 so bili načrtovani brez zaslišanj, v letnem poročilu IRSPEP 2012 pa so bila med opravljenimi inšpekcijskimi pregledi vključena tudi zaslišanja.

V okviru ukrepa *izvajanje nalog inšpekcije v skladu z zakonom in izvrševanje inšpekcijskih odločb*, navedenem v predlogu proračuna Republike Slovenije za leto 2012, je prispevek k rezultatu "povečanje števila inšpekcijskih pregledov" zaradi trenutnega načina evidentiranja pregledov v aplikacijo InSpis mogoče meriti le na skupnem številu izvedenih inšpekcijskih pregledov na gradbeni inšpekciji. Kazalniki so naravnani le na skupno število izdanih inšpekcijskih odločb ter izvedenih inšpekcijskih pregledov na gradbeni inšpekciji in niso prilagojeni posameznim temeljnim nalogam gradbene inšpekcije. Ker posamezni kazalniki niso obstajali, tudi prispevka k rezultatom za posamezne temeljne naloge ni mogoče meriti. Za lažje spremljanje doseganja postavljenih ciljev ni dovolj le ločeno evidentiranje zadev<sup>384</sup> za posamezne temeljne naloge gradbene inšpekcije v aplikaciji InSpis, temveč tudi preoblikovanje kazalnikov, s katerimi bi se lahko merila stopnja doseganja ciljev po posameznih temeljnih nalogah gradbene inšpekcije tako, da bo napredek oziroma prispevek k rezultatom mogoče meriti ločeno za posamezne temeljne naloge: preprečevanje nedovoljenih gradenj, izpolnjevanje zahtev glede lastnosti objektov in izpolnjevanje pogojev pri opravljanju dejavnosti in kakovosti dela v zvezi z graditvijo objektov. Ocenjujemo, da bi tako na enem mestu pridobili informacije o (ne)aktivnostih, ki jih gradbeni inšpektorji po posameznih območnih enotah (ne)izvajajo v zvezi s temeljnimi nalogami gradbene inšpekcije ter bi lahko sprejeli ustrezne ukrepe.

#### *Ukrep IRSPEP*

*IRSPEP je v aplikaciji InSpis omogočil pregled nad vsemi dokumenti in njihovimi atributi, ki se uporabljajo za kreiranje poročil, pri čemer se za poročanje uporablja vedno ista zbirka podatkov, iz katere se s kontroliranim naborom rezultatov kreirajo vsa poročila. Na ta način pridobljene podatke bo mogoče prvič uporabiti za pripravo letnih poročil za leto 2014. IRSPEP je v aplikaciji InSpis omogočil interaktivno spremljanje doseganja ciljev po posameznih temeljnih nalogah, in sicer je od 1. 8. 2014 skladno s sprejetim navodilom pri posameznih zadevah obvezna uporaba ključnih besed, na starih zadevah, ki so še v reševanju, pa je določen rok za določitev ključnih zadev do 31. 12. 2014.*

---

<sup>384</sup> Prijave, izdane inšpekcijske odločbe, opravljeni inšpekcijski pregledi.

## 4. MNENJE

Revidirali smo *pravilnost poslovanja Inšpektorata Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor v letih 2011 in 2012*, ki opravlja naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov s področja prometa, energetike, rudarstva in prostora. V obdobju od 1. 1. 2011 do 31. 3. 2012 so bili za to področje odgovorni Inšpektorat Republike Slovenije za energetiko in rudarstvo, prostorski del Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor ter Prometni inšpektorat Republike Slovenije. Od 1. 4. do 31. 12. 2012 je bil za to področje odgovoren Inšpektorat Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor, ki je nastal z združitvijo dveh inšpektoratov (Inšpektorata Republike Slovenije za energetiko in rudarstvo ter Prometnega inšpektorata Republike Slovenije) in prostorskega dela Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor.

Revidirali smo tudi *učinkovitost izvajanja nalog v delu, ki se nanaša na področje gradbene inšpekcije (izvajanje nalog gradbene, geodetske in stanovanjske inšpekcije) v letih 2011 in 2012*. V obdobju od 1. 1. 2011 do 31. 3. 2012 je bil za to področje odgovoren Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, od 1. 4. do 31. 12. 2012 pa je bil za področje odgovoren Inšpektorat Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor. Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti izvajanja nalog gradbene inšpekcije, smo iskali odgovore na vprašanja, ali so bile predpisane ustrezne in zadostne podlage za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, ali je gradbena inšpekcija izvajala naloge v skladu s sprejetimi podlagami in ali se je ustrezno spremljalo izvajanje nalog gradbene inšpekcije.

Od 1. 1. 2015 Inšpektorat Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor nadaljuje z delom kot Inšpektorat Republike Slovenije za infrastrukturo v okviru Ministrstva za infrastrukturo, del Inšpektorata Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor pa deluje v okviru Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor pri Ministrstvu za okolje in prostor.

### 4.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja inšpektoratov

#### *Negativno mnenje*

Ugotovili smo, da inšpektorati v letih 2011 in 2012 niso poslovali v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- dva javna uslužbenca so napredovali v višje plačne razrede in tri javne uslužbenke v višje nazive, čeprav ti niso izpolnjevali pogojev za napredovanja, ki so določeni v Uredbi o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede in v Uredbi o napredovanju uradnikov v nazive, zato so bile plače previsoko izplačane za 3.921 evrov – točki 2.1.1.a in 2.1.1.b;
- štiri javne uslužbenke so razporedili na delovna mesta, čeprav ti niso izpolnjevali predpisanih pogojev, in v sistemizaciji za zasedbo delovnega mesta določili pogoj, ki ni bil skladen z zakonom, in s tem ravnali v nasprotju z določili Zakona o delovnih razmerjih, Energetskega zakona in Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih – točke 2.1.2.a, 2.1.2.b in 2.1.4.b;

- dvema javnima uslužbencema so obračunali dodatek za delovno dobo v nasprotju z določili Kolektivne pogodbe za javni sektor, zato so bila izplačila dodatkov za delovno dobo za 403 evre previsoka – točki 2.1.3.a in 2.1.3.b;
- glavna inšpektorica ni pisno odločila, da mora javni uslužbenec zaradi začasno povečanega obsega dela namesto dela, ki sodi v opis njegovega delovnega mesta, opraviti tudi delo izven opisa del njegovega delovnega mesta, kot to določa Zakon o javnih uslužbencih – točka 2.1.4.a;
- štirim javnim uslužbencem so izplačali stroške prevoza na delo in z dela v nasprotju z določili Uredbe o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela javnim uslužbencem in funkcionarjem v državnih organih oziroma v nasprotju z določili Zakona za uravnoteženje javnih financ, zato so bila izplačila povračil prevoza na delo in z dela previsoka oziroma neupravičeno izplačana za 9.008 evrov – točke 2.1.5.a, 2.2.4.h in 2.2.4.i;
- pri zaposlitvi štirih javnih uslužbencev so izvedli postopke za njihovo zaposlitev v nasprotju z določili Zakona o javnih uslužbencih, Zakona o delovnih razmerjih in Uredbe o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih – točke 2.1.6.a, 2.1.6.b, 2.1.6.c in 2.1.6.d;
- nabavili so blago, material in storitve v skupnem znesku 640.988 evrov, in sicer za odstranjevanje nelegalno zgrajenih objektov so izplačali 287.204 evre, za stroške prenove poslovnih prostorov so izplačali 149.840 evrov, nabavili so potrošni material v znesku 24.094 evrov, plačali so storitve v znesku 35.166 evrov, nabavili so računalniško opremo v znesku 144.684 evrov, ne da bi izvedli postopke v skladu z Zakonom o javnih naročilih in z notranjimi akti – točke 2.2.1.a, 2.2.1.c, 2.2.1.d, 2.2.1.e, 2.2.1.f, 2.2.1.g, 2.2.1.i, 2.2.1.j, 2.2.1.k, 2.2.1.l, 2.2.1.m, 2.2.1.n, 2.2.1.o, 2.2.1.p, 2.2.1.q in 2.2.1.r;
- v treh primerih niso prevzeli obveznosti s pisno pogodbo ali naročilnico, v treh primerih niso sklenili pogodbe pred začetkom opravljanja storitev, v več primerih so račune plačevali, ne da bi pred izplačilom preverili pravni temelj in višino obveznosti in tako ravnali v nasprotju z določili pogodb, Zakona o javnih financah in Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, pri prevzemanju obveznosti in izplačilih iz proračuna v več primerih tudi niso upoštevali določil Uredbe o uporabi službenih avtomobilov v organih državne uprave, Uredbe o stroških reprezentance, Uredbe o upravnem poslovanju, notranjih aktov o finančnem poslovanju, osebni varovalni opremi in uporabi službenih vozil – točke 2.2.1.b, 2.2.1.c, 2.2.1.e, 2.2.1.f, 2.2.1.g, 2.2.1.h, 2.2.1.i, 2.2.1.k, 2.2.2.a, 2.2.2.b, 2.2.2.c, 2.2.2.d, 2.2.2.e, 2.2.2.f, 2.2.2.g, 2.2.2.h, 2.2.2.i, 2.2.2.j, 2.2.2.k, 2.2.2.l, 2.2.2.m, 2.2.2.n, 2.2.2.o, 2.2.2.p, 2.2.4.b, 2.2.4.c, 2.2.4.d, 2.2.4.e in 2.2.4.k;
- v več primerih niso upoštevali predpisanih plačilnih rokov pri izplačilih iz proračuna in tako ravnali v nasprotju z določili Zakona o izvrševanju proračunov za leti 2011 in 2012, v treh primerih pa so plačali račun pred opravljeno storitvijo, kar ni bilo v skladu z določili Zakona o javnih financah – točke 2.2.1.f, 2.2.2.k, 2.2.3.a in 2.2.3.b;
- proračunska sredstva v skupnem znesku 279.514 evrov so porabili za stroške, ki niso bili nujni za delovanje in izvajanje nalog inšpektoratov, kar je v nasprotju z določili Zakona o javnih financah, oziroma so javnim uslužbencem zagotavljali pravice v večjem obsegu, kot jih določa Zakon o javnih uslužbencih – točke 2.2.1.f, 2.2.2.b, 2.2.2.k, 2.2.4.a, 2.2.4.b, 2.2.4.c, 2.2.4.d, 2.2.4.e, 2.2.4.f, 2.2.4.g, 2.2.4.h, 2.2.4.i, 2.2.4.j, 2.2.4.k in 2.2.4.l;
- pri nabavi osnovnih sredstev v skupnem znesku 42.574 evrov niso upoštevali določil Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin in Zakona o izvrševanju proračunov za leti 2011 in 2012 in nakupov niso izvedli v skladu z letnim načrtom pridobivanja stvarnega premoženja – točka 2.2.5.a.

Menimo, da je bilo poslovanje Inšpektorata Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor, Inšpektorata Republike Slovenije za energetiko in rudarstvo, prostorskega dela Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor ter Prometnega inšpektorata Republike Slovenije v delu, ki se nanaša na izplačana sredstva za plače in druge izdatke zaposlenim ter delne tekoče in investicijske odhodke v letih 2011 in 2012, zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi.

## 4.2 Mnenje o učinkovitosti izvajanja nalog gradbene inšpekcije

*Menimo, da inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, nista imela predpisanih ustreznih in zadostnih podlag, navodil in usmeritev, ki bi zagotavljale enotno, pregledno in učinkovito izvajanje nalog gradbene inšpekcije. Gradbeni inšpektorji so se pri izvajanju nekaterih določil Zakona o graditvi objektov srečevali s težavami, ki so predstavljale ovire za učinkovito, enotno in pregledno izvajanje nalog inšpekcijskega nadzora, vendar inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, razen v primeru načina izvajanja izvršb po drugi osebi, za odpravo teh ovir pristojnemu ministrstvu predlogov sprememb zakonskih določil nista posredovala. Skupaj s pristojnim ministrstvom sta si prizadevala za povišanje vrednosti točke za degradacijo in uzurpacijo prostora. Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, za izvajanje nalog gradbene inšpekcije tudi nista sprejela notranjega akta, s katerim bi opredelila postopke, skupne usmeritve in načine ravnanj glede uporabe določil Zakona o graditvi objektov, da bi bila tako v večji meri zagotovljena enotnost delovanja gradbene inšpekcije.*

Za upravljanje z dokumentarnim gradivom sta imela inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, za obdobje, na katero se nanaša revizija, sprejeta Navodila za poslovanje Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor z dokumentarnim gradivom, ki pa zaradi neenotne ureditve evidentiranja prijav (med skupnimi in samostojnimi zadevami) ne zagotavljajo preglednosti poslovanja in v računalniškem programu otežujejo pregled nad prijavami. Zaradi neenake uporabe z notranjim aktom predpisanega načina evidentiranja prijav, ki dopušča evidentiranje prijav v aplikaciji SPIS 4 na dva različna načina, iz aplikacije tudi ni mogoče pridobiti popolnih podatkov o točnem številu prijav po posameznih območnih enotah in inšpektorjih. Pri tistih prijavah, ki so bile v aplikaciji SPIS 4 evidentirane med skupnimi zadevami, tudi ni mogoče ugotoviti povezav med prijavami in uvedenimi inšpekcijskimi postopki in dobiti vpogleda, katerim inšpektorjem so bile prijave dodeljene v reševanje.

Računalniško podporo za izvajanje nalog gradbene inšpekcije je v obdobju, na katero se nanaša revizija, zagotavljala aplikacija SPIS 4. Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, kljub vložnim finančnim sredstvom nista uvedla takšne informacijske rešitve ali poskerbela za nadgradnjo aplikacije, ki bi omogočala generiranje podatkov za pripravo letnih poročil, zagotavljala sistematičen pregled nad izvajanjem posameznih temeljnih nalog inšpekcijskega nadzora in omogočala nadaljnje postopke razvrščanja in grupiranja zadev po opredeljenih kriterijih. V obdobju, na katero se nanaša revizija, inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, tudi nista razpolagala s takšno informacijsko rešitvijo, s pomočjo katere bi lahko tekoče spremljala stanje terjatev za kazni in globe, izrečene v inšpekcijskih in prekrškovnih postopkih.

Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, v obdobju, na katero se nanaša revizija, tudi nista imela z notranjim aktom predpisanih kriterijev za razdelitev območij nadzora oziroma dodeljevanje zadev v reševanje posameznim inšpektorjem, zaradi česar so vodje območnih enot za dodelitev zadev v reševanje uporabljali različne pristope, pri razdelitvi področij dela med gradbene inšpektorje pa so nenapisane kriterije uporabljali na različne načine. To se je odražalo tudi v velikih razlikah v obremenjenosti inšpektorjev med posameznimi območnimi enotami.

Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, sta imela v letnih načrtih oblikovana splošna merila za določitev načrtovanega skupnega števila letnih inšpekcijskih pregledov glede na prioritete po vrstah gradenj in po območjih nadzora, *nista pa imela sprejete metodologije s selektivnimi in objektivnimi merili za prednostno obravnavo zadev*. Merila v letnih načrtih so izpostavljala bistvene vsebinske poudarke za določitev prioritet, vendar niso bila opredeljena in ovrednotena tako, da bi bilo z njihovo uporabo mogoče oblikovati vrstni red zadev za vodenje inšpekcijskih postopkov in vrstni red posameznih izvršljivih zadev za izvedbo rušitev po drugi osebi. Zaradi presplošnih in nejasno opredeljenih meril v letnih načrtih so gradbeni inšpektorji ta merila uporabljali na različne načine, *zavezanci v inšpekcijskih in izvršilnih postopkih pa niso bili enakopravno obravnavani*. Zadev, na podlagi katerih so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedene rušitve po drugi osebi, tudi ni mogoče povezati z merili v letnih načrtih.

V Zakonu o graditvi objektov sta imela inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, predpisane podlage za izrekanje glob v prekrškovnih postopkih, *nista pa imela predpisanih meril za določitev višine glob glede na težo kršitev*, zaradi česar so gradbeni inšpektorji lahko izrekli zgolj najnižje globe v določenih razponih.

*Menimo tudi, da inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, nalog nista izvajala v skladu s predpisanimi podlagami*. Poleg ugotovitev, ki jih v zvezi z izvajanjem nalog gradbene inšpekcije predstavljamo v povezavi z neustreznimi oziroma pomanjkljivimi podlagami, smo pri izvajanju nalog gradbene inšpekcije ugotovili tudi, da gradbeni inšpektorji izvajajo inšpekcijske preglede in izrekajo ukrepe predvsem v zvezi z nedovoljenimi gradnjami, zato *inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, ne izpolnjujeta ostalih dveh temeljnih nalog v zvezi z zahtevami glede lastnosti objektov v vseh fazah graditve objektov (vključno z vgrajevanjem proizvodov) in v zvezi z zagotavljanjem izpolnjevanja predpisanih pogojev pri opravljanju dejavnosti in kakovosti dela v zvezi z graditvijo objektov (uporaba objektov)*. Prav tako so gradbeni inšpektorji redne, samoiniciativne inšpekcijske preglede izvajali le v manjši meri, s čimer pa *inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, nista mogla zagotavljati varovanja javnega interesa*. Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, tudi *nista imela sistematičnega pregleda nad reševanjem pritožb na odločitve prvostopenjskega organa* in tudi nista analizirala vsebinskih odločitev, s pomočjo katerih bi lahko za posamezne značilne inšpekcijske, prekrškovne in izvršilne postopke z notranjim aktom opredelila enotne načine ravnanj. Ugotovili smo tudi, da *gradbeni inšpektorji nalog niso opravljali pravočasno glede na predpisane roke*, in sicer so odgovore prijaviteljem pošiljali kasneje kot v 15 dneh po prejemu prijave (88,9 odstotka pregledanih primerov) in izdajali sklepe o dovolitvi izvršbe kasneje kot v 30 dneh od poteka izpolnitvenih rokov, navedenih v odločbah (80 odstotkih pregledanih primerov). Gradbeni inšpektorji so postopke pogosto (62,5 odstotka pregledanih primerov) uvedli kasneje kot v 30 dneh po prejemu prijave. Po zaključenih izvršbah po drugi osebi so gradbeni inšpektorji sklepe o stroških pogosto izdajali tudi več mesecev po prejemu računov izvajalcev, neplačane sklepe o stroških pa so posredovali v izterjavo tudi več mesecev po preteku roka plačila oziroma pritožbe ali pa jih v izterjavo sploh niso posredovali. *Izvršbe po drugi osebi tudi niso bile izvedene na optimalno učinkovit način*, saj je zaradi tega nastalo tudi za 239.387 evrov dodatnih stroškov za državni proračun, zaradi domnevno nestrokovnega izvajanja nalog gradbene inšpekcije pa je bilo vloženih tudi več odškodninskih zahtevkov v skupni vrednosti 705.735 evrov. Menimo tudi, da bi gradbeni inšpektorji pri izvršbah po drugi osebi morali v večji meri izdajati sklepe o založitvi sredstev, ker bi se tako rušitve po drugi osebi financirale neposredno iz sredstev inšpekcijskih zavezancev.

*Menimo, da inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, nista ustrezno spremljala izvedenih nalog, saj nista izvajala ustreznega nadzora nad izvajanjem nalog, nista sprejela ustreznih ukrepov za odpravo zaostankov, se nista ustrezno odzivala na ugotovitve nadzornih institucij in tudi nista ustrezno poročala*. V obdobju, na katero se nanaša

revizija, inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, *nista imela sprejetega registra tveganj*, s katerim bi na sistematičen način evidentirala in spremljala tveganja in s katerim bi se preverjala učinkovitost in uspešnost delovanja notranjih kontrol. Inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, tudi *nista imela predpisanih metod za izvajanje nadzora nad delom gradbenih inšpektorjev*. Za namene letnega poročanja inšpektorata, pristojna za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, *nista imela vzpostavljene takšne koordinacije nadzora*, ki bi pred vključitvijo podatkov v različna letna poročila zagotavljala predhodne preveritve in usklajevanja med posredovanimi podatki inšpektorjev in aplikacijo SPIS 4. Zato so se podatki o istih zadevah, nalogah oziroma ukrepih, vključeni v različna letna poročila, med sabo razlikovali in odstopali od podatkov v aplikaciji SPIS 4. Inšpektorat Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor je junija 2012 sprejel *načrt integritete*, v katerem po našem mnenju *ni ustrezno opredelil tveganj in ukrepov za njihovo obvladovanje* za dve ključni področji gradbene inšpekcije, in sicer *za nespoštovanje dolžnih ravnanj inšpektorjev* za primere namernega izogibanja vodenju postopkov ali njihovo prilagajanje posameznim pravnim in fizičnim osebam in *za evidentiranje prijav* za primere neevidentiranja prijav, nepravočasne obravnave prijav, neobravnave prijav po vrstnem redu ali celo neobravnave oziroma namerne založitve prijav.

Inšpektorat Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor je v letu 2012 pričel z aktivnostmi v zvezi s preglednostjo poslovanja gradbene inšpekcije, drugih ukrepov za zmanjšanje zaostankov pa ni sprejel. Do druge polovice leta 2012 je bila ažurnost pri uvajanju aktivnosti in sprejemu ukrepov v zvezi z ugotovitvami nadzornih institucij še precej slaba, aktivnosti na podlagi ugotovitev nadzornih institucij so pričeli izvajati v drugi polovici leta 2012, ki pa do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še niso bile povsem realizirane.

*Letni poročili o delu* sta bili pripravljena *pravočasno* in v skladu s predpisanimi roki, vendar pa menimo, da letni poročili *nista dovolj transparentni*, saj ne razkrivata nekaterih pomembnih področij delovanja gradbene inšpekcije, in tudi *nista objektivni*, ker ne izkazujejo realnih podatkov o izvedenih nalogah ter izdanih aktih gradbene inšpekcije. Zaradi neobjektivnega poročanja uporabniki letnih poročil ne pridobijo informacij, ki odražajo dejansko stanje na ključnih področjih delovanja gradbene inšpekcije. Z vključitvijo nepravilnih podatkov za področje gradbene inšpekcije v Letno poročilo Inšpekcijskega sveta Republike Slovenije in v letno Poročilo o delu pri odločanju v upravnih stvareh na prvi stopnji, ki združujeta podatke drugih primerljivih institucij v Republiki Sloveniji, se zmanjša tudi objektivnost navedenih poročil. *Iz letnih poročil o delu inšpektoratov*, pristojnih za izvajanje nalog gradbene inšpekcije, *ni razvidno, v kolikšni meri so bili doseženi načrtovani cilji*. Inšpekcijski pregledi v letnih načrtih niso načrtovani skladno z osnovnimi cilji gradbene inšpekcije, kazalniki pa so naravnani le na skupno število izdanih inšpekcijskih odločb ter izvedenih inšpekcijskih pregledov, zato tudi *napredka* glede aktivnosti, povezanih s temeljnimi nalogami gradbene inšpekcije, *ni mogoče meriti*.



## 5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

*Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor* in *Inšpektorat Republike Slovenije za infrastrukturo* morata v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti in nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in nesmotrnosti.

*Inšpektorat Republike Slovenije za infrastrukturo* mora v odzivnem poročilu izkazati:

- spremembo notranjega akta, ki bo glede uporabe službene vozovnice v železniškem prometu za pot na delo in z dela usklajen z Zakonom o javnih uslužbencih in Zakonom za uravnoteženje javnih financ, in sicer tako, da zaposlenemu, ki ima letno vozovnico v železniškem prometu, povračilo stroškov prevoza na delo in z dela ne bo pripadalo, razen do prve železniške postaje, ko javni uslužbenec nima možnosti uporabe železniškega prevoza, in prenehanje izplačevanja povračil stroškov na delo in z dela vsem tistim zaposlenim, ki imajo letno vozovnico v železniškem prometu – točka 2.2.4.h;
- da je pričel z aktivnostmi za povračilo preveč izplačanih potnih stroškov v skladu z Zakonom za uravnoteženje javnih financ – točka 2.2.4.i.

*Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor* mora v odzivnem poročilu izkazati:

- načrt aktivnosti z odgovornimi osebami in roki za postopni prehod na večji obseg izvajanja rednih inšpekcijskih pregledov, upošteva vse temeljne naloge gradbene inšpekcije – točke 3.2.1.c, 3.2.2.a, 3.2.2.c, 3.2.3.a in 3.2.3.b;
- sprejem notranjih navodil, v katerih jasno opredeli, da se stroškovniki, ki jih izstavi Ministrstvo za notranje zadeve – Policija v zvezi z opravljenimi policijskimi asistencami, uporabljajo zgolj za zaračunavanje stroškov v breme inšpekcijskih zavezancev – točka 3.2.6.h;
- pripravo vsebinskih predlogov sprememb Zakona o graditvi objektov in njihovo posredovanje pristojnemu ministrstvu, in sicer v zvezi z:
  - označitvijo inšpekcijskega ukrepa, tako da bo opredelil pogoje, v katerih bo uporaba tega določila zavezujoča in razširjena na vse temeljne naloge gradbene inšpekcije – točka 3.1.2.2.a;
  - uvedbo instituta izvršitelja pri izvajanju izvršb po drugi osebi – točka 3.1.2.5.b;

- vključitvijo meril za posamezne razpone glob v prekrškovnih postopkih, ki bodo glede na težo kršitev omogočali izrekanje višjih glob kot zgolj najnižjih v predpisanih razponih – točka 3.1.6.2.a;
- vključitvijo splošnih meril za prednostno obravnavo zadev v zakon ali podzakonski akt – točka 3.1.5.a.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom. Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja<sup>385</sup>. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor in Inšpektorat Republike Slovenije za infrastrukturo kršita obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

---

<sup>385</sup> 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

## 6. PRIPOROČILA

*Inšpektoratu Republike Slovenije za okolje in prostor in Inšpektoratu Republike Slovenije za infrastrukturo priporočamo, naj:*

- za zagotavljanje pravilnosti poslovanja:
  - skrbno preverita izjave in povračila stroškov prevoza na delo in z dela zaposlenih;
  - preverita napredovanja javnih uslužbencev v plačne razrede na podlagi Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede;
  - preverita napredovanja javnih uslužbencev v nazive na podlagi Uredbe o napredovanju uradnikov v nazive;
  - preverita pravilnost obračunanih dodatkov za delovno dobo.

*Inšpektoratu Republike Slovenije za okolje in prostor priporočamo, naj:*

- za zagotavljanje učinkovitosti izvajanja nalog gradbene inšpekcije:
  - v notranjem aktu predpiše način označevanja inšpekcijskih ukrepov;
  - predlaga dopolnitev Zakona o graditvi objektov s pogoji ter kriteriji izvajanja izvršb po drugi osebi oziroma s prisilitvijo;
  - predlaga dopolnitev Zakona o graditvi objektov z analogno ureditvijo subsidiarne odgovornosti lastnikov zemljišča v primerih neznanih investitorjev, kot to velja za plačilo stroškov degradacije in uzurpacije prostora.

### Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,  
generalni državni revizor

Poslano:

1. Inšpektoratu Republike Slovenije za okolje in prostor, priporočeno s povratnico;
2. Inšpektoratu Republike Slovenije za infrastrukturo, priporočeno s povratnico;
3. Aleksandri Velkovrh, priporočeno;
4. mag. Petru Dolinarju, priporočeno;

5. mag. Jožetu Dimniku, priporočeno;
6. mag. Juriju Kosu, priporočeno;
7. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
8. arhivu.



*Bdimo 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