



Na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o računskem sodišču  
(ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01)  
izdajam

**REVIZIJSKO POROČILO  
O DELOVANJU NADZORNEGA ODBORA  
OBČINE VIPAVA  
V LETIH 2003 IN 2004**

Številka: 1215-30/2004-17

Ljubljana, 22. junija 2005

# Kazalo

1. UVOD .....	3
2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA.....	3
2.1 Podatki o občini.....	3
2.2 Predstavitev nadzornega odbora kot organa občine .....	4
2.3 Predstavitev pravnih podlag za delovanje NO .....	4
3. REVIZIJA PRAVILNOSTI IN USPEŠNOSTI DELOVANJA NO V LETIH 2003 IN 2004 .....	5
3.1 Obrazložitev revizije .....	5
3.2 Ugotovitve.....	7
3.2.1 Struktura in organizacija dela NO .....	7
3.2.1.1 Oblikovanje NO in imenovanje članov NO .....	7
3.2.1.2 Opredelitev nalog NO .....	8
3.2.1.3 Postopek dela NO.....	9
3.2.1.4 Poslovnik NO .....	11
3.2.2 Sredstva za delovanje NO .....	11
3.2.2.1 Načrtovanje in spremljanje odhodkov za delovanje NO .....	11
3.2.2.2 Nadomestilo za opravljanje funkcije .....	13
3.2.3 Opravljanje nadzora .....	15
3.2.3.1 Pogoji za opravljanje nadzora .....	15
3.2.3.2 Izvajanje nadzora.....	17
3.2.4 Učinek nadzora.....	19
4. MNENJE .....	21
4.1 Mnenje o pravilnosti delovanja nadzornega odbora in poslovanja občine kot celote glede delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004 .....	22
4.2 Mnenje o zagotovitvi pogojev za uspešno delovanje nadzornega odbora in uspešnosti delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004.....	22
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA .....	23
6. PRIPOROČILA.....	24

## 1. UVOD

Revizijo delovanja nadzornega odbora Občine Vipava, Glavni trg 15, Vipava v letih 2003 in 2004 smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti računskega sodišča v letu 2004<sup>1</sup>. Sklep o izvedbi revizije<sup>2</sup> je bil izdan 9. 12. 2004.

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o

- pravilnosti delovanja nadzornega odbora in poslovanja občine v zvezi z delovanjem nadzornega odbora in,
- tem, ali so bili zagotovljeni pogoji za uspešno delovanje nadzornega odbora in ali je bilo delovanje nadzornega odbora uspešno.

Pravno podlago za revidiranje so predstavljali Zakon o lokalni samoupravi<sup>3</sup> (v nadaljevanju: ZLS) in akti Občine Vipava, ki se nanašajo na delovanje nadzornega odbora (v nadaljevanju: NO), zapisniki in poročila NO.

V letih 2003 in 2004 ter med revizijo je občino predstavljal in zastopal Ivan Princes, župan Občine Vipava.

V letih 2003 in 2004 ter med revizijo je bil predsednik NO Mitja Lavrenčič.

## 2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA

### 2.1 Podatki o občini

Podatki o velikosti in organih Občine Vipava so predstavljeni v tabeli 1.

Tabela 1: Osnovni podatki o občini

<b>Število prebivalcev<sup>4</sup></b>	5.239
<b>Uvrstitev v skupino<sup>5</sup></b>	5. skupina občin
<b>Ustanovitev</b>	1994
<b>Organi občine:</b>	
• župan	nepoklicno opravljanje funkcije
• občinski svet	17 članov
• nadzorni odbor	5 članov

<sup>1</sup> Št. 3104-1/2004 s 26. 5. 2004.

<sup>2</sup> Št. 1215-30/2004-6.

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02.

<sup>4</sup> Statistične informacije št. 150/04 (stanje na dan 31. 12. 2003).

<sup>5</sup> 100.b člen ZLS.

## 2.2 Predstavitev nadzornega odbora kot organa občine

NO je po ZLS (32. člen) najvišji organ nadzora javne porabe v občini. V okviru svoje pristojnosti

- opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine,
- nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev,
- nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev.

Člane NO imenuje občinski svet (v nadaljevanju: OS), svoje naloge pa opravljajo nepoklicno. Strokovno in administrativno pomoč za delo NO zagotavljata župan in občinska uprava. Glede razrešitve članov NO (32.a člen ZLS) se primerno uporabljajo razlogi iz določbe prvega odstavka 37.a člena ZLS, ki veljajo za prenehanje mandata članom OS in županu. Predstavitev NO občine je v tabeli 2.

Tabela 2: Osnovni podatki o NO občine

<b>NO imenovan</b>	19. 12. 2002	
<b>Razrešitve članov NO</b>	/	
<b>Poslovník sprejet</b>	nov poslovnik 25. 2. 2003	
<b>Letni program dela sprejet</b>		
• leto 2003	25. 2. 2003	
• leto 2004	29. 10. 2004	
<b>Izobrazbena struktura članov:</b>	<b>Stopnja izobrazbe</b>	<b>Smer izobrazbe</b>
• predsednik	VII	gradbena
• član	VII	ekonomija
• član	VII	pedagoška
• član	V	lesarska
• član	V	ekonomija

Viri: zapisniki sej OS Občine Vipava od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004; poslovnik NO; izpolnjena tabela 1 – struktura NO<sup>6</sup>.

## 2.3 Predstavitev pravnih podlag za delovanje NO

Po ZLS (32. člen) je delovanje NO podrobneje opredeljeno v statutu občine, ki med drugim določa

- naloge NO,
- postopke in način dela NO,
- oblikovanje NO,
- obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi z delom NO,
- obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi s priporočili in predlogi NO.

<sup>6</sup> Tabela – Struktura nadzornega odbora, ki je bila sestavni del zahtevka za predložitev podatkov z 2. 9. 2004.

ZLS določa tudi, da NO v skladu s statutom občine sprejme svoj poslovnik, v katerem mora biti med drugim opredeljeno, kaj so hujše kršitve predpisov in nepravilnosti pri poslovanju občine (tretji odstavek 32. člena ZLS).

Statut Občine Vipava je bil sprejet v letu 2002<sup>7</sup> in dopolnjen v letu 2002<sup>8</sup>. Določila glede delovanja NO so v 38. do 46 členu statuta občine. Poslovnik o delu nadzornega odbora Občine Vipava (v nadaljevanju: poslovnik NO) je bil sprejet 25. 2. 2003.

### **3. REVIZIJA PRAVILNOSTI IN USPEŠNOSTI DELOVANJA NO V LETIH 2003 IN 2004**

#### **3.1 Obrazložitev revizije**

NO je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Uspešno izvajanje zakonsko predvidene vloge NO je pomemben element zagotavljanja pravilnosti in smotrnosti poslovanja občine, in sicer:

- neposredno, zaradi izvajanja nadzorov in poročanja NO o ugotovitvah, navajanja mnenj in priporočil, in
- posredno, zaradi opozoril NO pristojnim ministrstvom in računskemu sodišču glede ugotovljenih hujših kršitev predpisov pri poslovanju občine.

Pri svojem delovanju je NO dolžan spoštovati določila ZLS in občinskih predpisov, prav tako so jih glede njegovega delovanja dolžni spoštovati drugi organi občine, nadzorovane osebe in občinska uprava. Uspešno delovanje NO je odvisno od izpolnjenih pogojev za delovanje NO, ki so delno opredeljeni že v ZLS<sup>9</sup>, in od samega delovanja NO.

Zaradi pomembne vloge NO za pravilnost in smotrnost poslovanja občin je računsko sodišče izvedlo prečno revizijo delovanja NO v letih 2003 in 2004 v dvajsetih občinah. Z izrekom mnenja o pravilnosti ter uspešnosti delovanja NO in poslovanja občine kot celote glede delovanja NO smo želeli

- prispevati, da bi se zagotovili pogoji za uspešno delovanje NO in da bi bilo delovanje NO v občini uspešno,
- opozoriti organe občine na pomen delovanja NO in ustrezne odnose med organi občine,
- opozoriti na glavne probleme v zvezi z delovanjem NO,
- zagotoviti prenos izkušenj in dobre prakse delovanja NO med občinami,
- podati morebitne predloge za spremembo zakonodaje.

Da bi dosegli namen, sestavlja celoten projekt dvajset revizij delovanja NO v občinah, v katerih je poudarek na presoji pravilnosti in oceni uspešnosti delovanja NO v posamezni občini, in povzetek poročil o revizijah delovanja NO, v katerem je poudarek na primerjavah med občinami, vir primerjav pa opravljene revizije delovanja NO v občinah.

---

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 54/02.

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 83/02.

<sup>9</sup> Za uspešno delovanje NO je potrebna ustrezna vsebina aktov občine – statuta, poslovnika NO, strokovna usposobljenost članov NO, dostop do podatkov, zagotovljena administrativna in strokovna pomoč za delo NO in ustrezno sodelovanje med NO in organi občine (oziroma nadzorovanimi osebami) v vseh fazah nadzora, zlasti pa v fazi upoštevanja ugotovitev in priporočil NO.

Merila za izbor v prečno revizijo vključenih občin so bila njihova dosedanja nerevidiranost, raznolikost glede pomembnosti po vrednosti<sup>10</sup> ter raznolikost glede teritorialne razpršenosti, kar zagotavlja reprezentativnost izbranega vzorca občin.

Za revizijsko preizkušanje smo oblikovali štiri segmente revizije:

- struktura in organizacija dela NO,
- sredstva za delovanje NO,
- opravljanje nadzora,
- učinek nadzora.

Sodila za presojanje pravilnosti delovanja NO in ostalih organov občine v povezavi z delovanjem NO so bila določila ZLS, statuta občine in poslovnika NO. Neskladje delovanja NO s statutom občine ali poslovnikom NO smo v posameznih primerih presodili le za pomanjkljivost. S tem smo želeli zagotoviti enotna merila za izrek mnenja.

Sodila o zagotovljenih pogojih za uspešno delovanje NO in za presojo, ali NO deluje uspešno, smo oblikovali na podlagi naše projekcije navedenih pogojev in uspešnosti dela NO, ki je predstavljena na začetku vsake točke poročila. Podlaga za oblikovanje projekcije so bili rezultati primerjalne analize aktov občine, primeri dobre prakse in strokovna presoja, ki so prav tako predstavljeni na začetku vsake točke poročila.

V ugotovitvenem delu poročila so na začetku vsake točke navedena sodila in podlaga za njihovo oblikovanje, nato pa opis navedenega področja v občini in presoja.

Pri reviziji smo uporabili naslednje metode:

- proučitev zakonodaje: ZLS, aktov in dokumentov občine, ki so povezani z delovanjem NO (statut občine, poslovnik NO, akt o plačah občinskih funkcionarjev, odlok o proračunu in zaključnem računu občine, zapisniki sej NO, zapisniki sej OS, sklepi organov občine, poročila NO, ...); proučili smo tudi cilje sprememb zakonodaje na področju delovanja NO v letu 1997<sup>11</sup> in predlog sprememb iz leta 2003<sup>12</sup>,
- analiza podatkov: o porabljenih sredstvih za delovanje NO, nadomestilu za opravljanje funkcije,
- pogovori: z županom, s predsednico ali predsednikom NO,
- vprašalniki: županu in predsednici ali predsedniku NO o delovanju NO,
- primerjave: primerjava določil statotov občin, poslovnikov NO, zapisnikov sej NO,
- metoda študije primerov.

Pri reviziji nismo presojali poročil NO z naslednjih vidikov:

- ali poročila vsebujejo vse potrebne sestavine, saj te niso predpisane,
- kakšen je predmet oziroma obseg nadzora (vsebina nadzora, obdobje nadzora),
- količine in pomembnosti ugotovitev,
- pravilnosti ugotovitev NO in
- ustreznosti podanih priporočil.

---

<sup>10</sup> Oblikovali smo štiri skupine občin, za katere je bil kriterij za izbor znesek odhodkov proračuna, in iz vsake skupine izbrali pet občin.

<sup>11</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-H), Uradni list RS, št. 70/97.

<sup>12</sup> Predlog zakona o lokalni samoupravi – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 107/03.

## **3.2 Ugotovitve**

### **3.2.1 Struktura in organizacija dela NO**

#### **3.2.1.1 Oblikovanje NO in imenovanje članov NO**

Člane NO v skladu z ZLS (32.a člen) imenuje OS. Oblikovanje NO je podrobneje opredeljeno v statutu občine. Primerjali smo statute dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovili, da je v statutih v treh primerih določena zahtevana najmanj V. stopnja izobrazbe, v enajstih primerih najmanj VI. stopnja, medtem ko v šestih primerih zahteve glede stopnje izobrazbe niso podane. V petnajstih primerih je v statutih v revizijo vključenih občin mogoče najti usmeritev v izkušnje iz finančno računovodskega (ekonomskega) in pravnega področja.

Ker je NO najvišji organ nadzora javne porabe v občini, je po mnenju računskega sodišča pomembno, da

- imajo kandidati ustrezno stopnjo in smer izobrazbe; višja stopnja izobrazbe je večje zagotovilo za strokovno in s tem uspešno delo NO, zato naj bi občine ne glede na določila občinskih aktov težile k temu, da imajo člani NO čim višjo stopnjo izobrazbe; k strokovnemu in uspešnemu delu NO prav tako pripomore po smeri izobrazbe raznovrstna struktura NO, pri kateri so smeri izobrazbe kar najbolj povezane s področjem delovanja občin; s smerjo izobrazbe povezujemo izkušnje posameznika s področja smeri izobrazbe, ne izključujemo pa izkušenj z drugih področij; občine naj bi bile pri sestavi NO usmerjene k zagotovitvi pravne, ekonomske in tehnične smeri izobrazbe in s tem praviloma k izkušnjam z navedenih področij;
- ima pri postopku njihovega imenovanja vpliv tudi javnost (fizične in pravne osebe s sedežem v občini); vpliv javnosti na oblikovanje kandidatne liste naj bi zagotovil širši nabor kandidatov za člane NO in s tem večjo izbiro OS za imenovanje članov NO, kar je eno izmed zagotovil za strokovnost NO in s tem njegovo uspešno delovanje; vpliv javnosti na predlaganje kandidatov za člane NO pomeni tudi večjo vključenost in vpliv občanov na opravljanje lokalnih zadev javnega pomena.

Statut Občine Vipava glede imenovanja članov NO med drugim določa

- postopek imenovanja in razrešitve članov NO (kandidate za člane NO predlaga občinskemu svetu komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja; predsednika in člane imenuje občinski svet; razrešitev opravi OS na predlog NO),
- zahtevane kvalifikacije (člani NO morajo imeti izkušnje s finančno-računovodskega ali pravnega področja),
- število članov NO (pet).

OS je na podlagi liste kandidatov, ki jo je predlagala Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja na 2. redni seji 19. 12. 2002 imenoval člane NO. Struktura NO po stopnji in smeri izobrazbe je predstavljena v tabeli 2.

#### **Pravilnost poslovanja**

Nepravilnosti pri oblikovanju NO in imenovanju članov NO nismo ugotovili.

## Uspešnost poslovanja

V statutu ni določena zahtevana stopnja izobrazbe. Menimo, da bi navedena zahteva pomenila večje zagotovilo za sestavo strokovnega NO in s tem izboljšanje pogojev za uspešno delo NO.

Dejansko sestavo NO glede povprečne stopnje (povprečna stopnja izobrazbe presega VI. stopnjo) in smeri izobrazbe članov NO (po smeri izobrazbe je NO usmerjen multidisciplinarno) ocenjujemo kot ustrezno.

Statut bi lahko vseboval določila o oblikovanju kandidatne liste na način, da bi bila k podajanju predlogov pozvana javnost (druge organizacije, interesne skupine in fizične osebe v občini) in s tem omogočiti vpliv volivcev oziroma zainteresiranih pravnih oseb na oblikovanje tega organa.

### 3.2.1.2 Opredelitev nalog NO

ZLS (32. člen) določa, da je potrebno v statutu občine opredeliti naloge NO. Primerjali smo statute dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovili, da so opredeljene naslednje

- nadzorne naloge NO:
  - obvezne nadzorne naloge oziroma obvezni nadzori,
  - nadzorne naloge oziroma nadzori na zahtevo župana in OS,
  - nadzorne naloge na pobudo ali zahtevo drugih pravnih (uporabnikov javnih sredstev) ali fizičnih oseb (občanov) in
- druge naloge NO, zlasti svetovalne naloge (npr. NO mora podati mnenje o zadevi, ki jo določita OS ali župan).

V statutih osemnajstih od dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin je tudi določeno, da se naloge NO določijo z letnim programom dela (ali nadzora), ne določajo pa njegove minimalne vsebine (to je, kaj se v programu določi glede posameznega nadzora).

Računsko sodišče meni, da naj bi NO kot organ občine z zakonsko določenimi nadzornimi pristojnostmi v okviru pristojnosti samostojno določal nadzorne naloge oziroma nadzore – ne da bi bil zavezan upoštevati predloge župana, OS ali drugih fizičnih in pravnih oseb – obseg nalog pa mora biti prilagojen dejstvu, da je nepoklicni organ. Samostojnost pri določanju nalog ne izključuje možnosti, da NO pri določanju nadzornih nalog upošteva predloge drugih organov občine oziroma drugih pravnih ali fizičnih oseb.

Samostojnost pri določanju nalog po oceni računskega sodišča omogoča NO neodvisnost pri usmeritvi na področja poslovanja občine, ki so po strokovni presoji članov NO najpomembnejša. To je tudi eden izmed pogojev za uspešno delo NO. Svetujemo, da si NO naloge opredeli s programom dela vsaj za enoletno obdobje. To obdobje naj se zaradi pristojnosti za nadzor proračuna, ki se sestavlja prav tako vsaj za enoletno obdobje, in tudi sestave finančnega načrta NO, v katerem mora imeti NO predvidena sredstva za svoje delovanje, ujema s proračunskim letom. Letni program dela naj bi vseboval vsaj navedbo nadzorovane osebe (občina, ožji del občine, javni zavod, ...), predmet in obseg nadzora (vsebino in časovno obdobje nadzora), cilje nadzora (izrek mnenja o izkazih nadzorovane osebe, pravilnosti poslovanja ali smotrnosti poslovanja), osebe, ki bodo izvedle nadzor in predvideno porabo časa za nadzor.



Določila Statuta Občine Vipava in poslovnika NO glede nalog NO povzemamo v tabeli 3.

Tabela 3: Določila statuta občine in poslovnika NO

Določila občinskega akta	Obvezne naloge	Naloge na zahtevo župana	Naloge na zahtevo OS	Naloge na pobudo drugih	Letni program dela
Statut	da	da	da	ne	da
Poslovnik NO	da	da	da	ne	da

Vira: Statut Občine Vipava; poslovnik NO.

Statut Občine Vipava v 41. členu določa kot obvezne nadzore oziroma kot nadzore, ki jih je potrebno vključiti v letni program nadzora, »letni nadzor zaključnega računa proračuna, zaključnih računov finančnih načrtov krajevnih skupnosti, javnih zavodov in javnih podjetij ter občinskih skladov, predloga proračuna in finančnih načrtov krajevnih skupnosti, javnih zavodov, javnih podjetij in občinskih skladov ter vsaj polletni nadzor razpolaganja z občinskim nepremičnim in premičnim premoženjem«. Nadalje statut določa tudi, da mora NO obvezno obravnavati zadeve, ki jih s sklepom predlagata občinski svet ali župan. Letni program nadzora za leto 2003 ob dodatnih nadzorih povzema določbe statuta o obveznih nadzorih.

### **Pravilnost poslovanja**

Nepravilnosti pri določitvi nalog NO nismo ugotovili.

### **Uspešnost poslovanja**

Menimo, da določilo 41. člena Statuta Občine Vipava o obvezni obravnavi zadev na podlagi sklepa župana ali OS posega v samostojnost dela NO kot najvišjega organa nadzora javne porabe v občini. Določila statuta o obveznih nalogah NO v statutu so preobsežna in neizvedljiva. Preobsežna določila o obveznih nalogah NO posegajo v samostojnost dela NO in ne upoštevajo dejstva, da je NO nepoklicni organ občine. Ocenjujemo, da s tem ni zagotovljena neodvisnost NO kot eden izmed pogojev za uspešno delo NO.

Opozarjamo, da je po našem mnenju letni program nadzora za leto 2003 preobsežen v obveznem delu, ki je določen s statutom. K ustreznemu oblikovanju nalog NO bi prispevala določila statuta ali poslovnika NO o minimalni vsebini letnega programa dela NO, to je, kaj mora vsebovati program glede posameznega nadzora.

#### **3.2.1.3 Postopek dela NO**

ZLS določa (32. člen), da je potrebno v statutu občine opredeliti postopek in način dela NO. Primerjali smo statute dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovili, da so v statutih postopki dela določeni različno podrobno ali celo niso določeni. Na podlagi primerjave in izkušenj glede dejanskih postopkov dela NO, ki smo jih pridobili med opravljanjem revizije, smo oblikovali povzetek dobre prakse, ki po mnenju računskega sodišča vsebuje ključne in zadostne korake nadzora za postopek dela NO in s tem za njegovo uspešno delo.

Tabela 4: Projekcija postopka dela NO

<b>Koraki nadzora</b>	<b>Akt NO ali drugi dokumenti</b>
1. Določitev letnega programa dela	Letni program dela
2. Izdaja sklepa o izvedbi nadzora (s katerim se opredeli nadzorovana oseba, predmet in obseg nadzora, predvideni čas izvedbe nadzora, ...)	Sklep o izvedbi nadzora
3. Izdaja pooblastila za izvedbo nadzora (s katerim se opredelijo član ali člani NO, ki bodo izvedli nadzor)	Pooblastilo članu NO
4. Izvajanje nadzora (na sedežu nadzorovane osebe in na sejah NO)	Dosje nadzora z delovnimi zapisi
5. Priprava in izdaja osnutka poročila o nadzoru (z navedbo predmeta nadzora, obdobja nadzora, ugotovitev nadzora, predlogov, priporočil, ...)	Osnutek poročila o nadzoru
6. Možnost ugovora nadzorovane osebe na osnutek poročila (z navedbo roka za ugovor)	Ugovor nadzorovane osebe
7. Priprava in izdaja poročila o nadzoru (z navedbo predmeta nadzora, obdobja nadzora, ugotovitev nadzora in predlogov)	Poročilo o nadzoru
8. Odziv župana in OS na poročilo NO	Odziv župana in OS

Viri: statuti v prečno revizijo vključenih občin; dejanski postopki dela NO.

Statut naj bi določal tudi odgovornost in pristojnosti članov NO glede posameznih korakov nadzora in spremljajočih aktov NO.

Določila Statuta Občine Vipava in poslovnika NO glede postopka dela NO povzemamo v tabeli 5.

Tabela 5: Postopek dela NO

<b>Določila občinskega akta</b>	<b>Sprejem letnega programa dela</b>	<b>Sklep o izvedbi nadzora s pooblastilom</b>	<b>Izvajanje dejanj v okviru postopka nadzora</b>	<b>Izdelava predloga poročila in potrditev</b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Statut	da	da	da	da
Poslovník NO	da	da	da	da

  

<b>Določila občinskega akta</b>	<b>Ugovor revidiranca</b>	<b>Odločanje o ugovoru revidiranca</b>	<b>Izdelava končnega poročila</b>	<b>Obravnava poročila: župan, občinski svet in nadzorovana oseba</b>
(1)	(6)	(7)	(8)	(9)
Statut	da	da	da	da
Poslovník NO	da	da	da	da

Vira: Statut Občine Vipava; poslovnik NO.

Postopek dela NO v Občini Vipava je opredeljen s statutom in s poslovníkom. Primerjali smo usklajenost opredelitve postopka dela NO Občine Vipava v Statutu Občine Vipava s postopkom dela prikazanim v tabeli 4.

### **Pravilnost poslovanja**

Zahteva ZLS po opredelitvi postopka dela je izpolnjena.

### **Uspešnost poslovanja**

Ocenjujemo, da so glede opredelitve postopka nadzora vzpostavljeni zadostni pogoji za uspešno delo NO. Občino pa posebej opozarjamo na zadnji korak (tabela 4), to je ustrezen odziv župana in OS na poročilo NO (povezava s točka 3.2.4). Ta odločilno prispeva k doseganju namena delovanja NO, to je k pravilnemu in smotrnemu poslovanju občine.

#### **3.2.1.4 Poslovník NO**

ZLS v 32. členu določa, da mora NO, kadar ugotovi hujšo kršitev predpisov ali nepravilnost pri poslovanju občine, ki je opredeljena v poslovníku NO, o teh kršitvah obvestiti pristojno ministrstvo in računsko sodišče.

### **Pravilnost poslovanja**

Nepravilnosti nismo ugotovili. V poslovníku NO so opredeljene hujše kršitve predpisov in nepravilnosti pri poslovanju občine.

## **3.2.2 Sredstva za delovanje NO**

### **3.2.2.1 Načrtovanje in spremljanje odhodkov za delovanje NO**

NO je organ občine z opredeljenimi pristojnostmi za svoje delo. Za njegovo delovanje je po mnenju računskega sodišča potrebno zagotoviti tudi ustrezna sredstva, in sicer predvsem za

- nadomestilo za opravljanje funkcije,
- strokovna izobraževanja,
- plačilo izvedencev,
- povračila potnih stroškov,
- strokovno literaturo.

Primerjali smo statute dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovili, da je v sedemnajstih primerih opredeljeno, da se sredstva za delovanje NO zagotavljajo v občinskem proračunu, na podlagi letnega programa dela (nadzora) NO. Iz Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF)<sup>13</sup>, statusa NO (organ občine) in navedenih določil statuta izhaja, da morajo biti sredstva za delovanje NO v občinskem proračunu načrtovana kot posebna proračunska postavka. Občina določi skrbnika proračunske postavke, ki spremlja izvrševanje odhodkov za navedeni namen, in preveri, da imajo plačila v breme proračunske postavke podlago v verodostojni knjigovodski listini ter pravni temelj in obseg obveznosti.

Po mnenju računskega sodišča mora NO finančno ovrednotiti načrtovane aktivnosti iz letnega programa dela in županu pravočasno, to je v skladu z roki, ki omogočajo pripravo in sprejem proračuna pred začetkom proračunskega leta, predložiti predlog potrebnih sredstev za delovanje NO. Pri oblikovanju predloga potrebnih sredstev je treba posebno pozornost nameniti ustreznemu finančnemu ovrednotenju različno zahtevnih nadzornih nalog, tako po vsebini kot po trajanju. Po vsebini pomembna so sredstva, ki jih občina nameni izobraževanju

---

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

članov NO. Zadostna sredstva za delovanje NO zagotavljajo neodvisnost NO, ki je eden izmed pogojev za uspešno delo. Zelo visoka raven neodvisnosti NO bi bila lahko zagotovljena tudi, če bi bil v statutu opredeljen minimalni obseg sredstev, ki bi NO zagotovil normalno delovanje.

Statut Občine Vipava v 45. členu določa, da se sredstva za delo NO zagotavljajo v občinskem proračunu, na podlagi izdelanega letnega programa dela.

V letu 2003 je NO 25. 2. 2003 sprejel letni program dela. NO je na 12. seji 28. 10. 2004 sprejel program za obdobje od dneva sprejetja do konca leta 2005.

Občina je pojasnila, da so sredstva za delo nadzornega odbora v proračunu in zaključnem računu za leto 2003 in proračunu 2004 izkazana v okviru postavke Župan, Občinski svet, odbori, komisije. Prikaz odhodkov za delovanje NO je razviden iz tabele 6.

Tabela 6: Odhodki za delovanje NO v letih 2003 in 2004

Vrsta odhodka	v tisoč tolarjih	
	Leto 2003	Leto 2004
Nadomestilo za opravljanje funkcije	223	188
Odhodki za izobraževanja	0	0
<b>SKUPAJ</b>	<b>223</b>	<b>188</b>

Vir: podatki občine.

Odhodki za delovanje NO so v letu 2003 znašali skupno 223 tisoč tolarjev, kar pomeni 0,03 odstotka vseh odhodkov občine iz bilance prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2003. Odhodki za delovanje NO so v letu 2004 znašali skupno 188 tisoč tolarjev, kar pomeni 0,02 odstotka vseh načrtovanih odhodkov občine iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna za leto 2004.

### Pravilnost poslovanja

Ugotovili smo, da občina sredstev za delovanje NO ni ustrezno načrtovala v poračunih 2003 in 2004 ter jih ni ustrezno izkazala v zaključnem računu 2003. Sredstva so namreč načrtovana in realizirana v okviru sredstev za župana, OS in odbore. NO je eden od organov občine in bi moral imeti zagotovljena sredstva ločeno od sredstev za delovanje drugih organov občine, na posebni proračunski postavki.

### Uspešnost poslovanja

Ker občina stroškov za delovanje NO ne načrtuje v proračunu v okviru posebne proračunske postavke, so ti nenatančno načrtovani in NO ni seznanjen z obsegom sredstev, ki jih je imel na voljo za delo. Ustrezna materialna podlaga pa je pogoj za neodvisno delo NO, kot organa občine in najvišjega organa nadzora javne porabe v občini.

V zaključnem računu proračuna ni natančno opredeljeno, koliko odhodkov povzroča delovanje NO, zaradi česar je okrnjena sporočilna vrednost zaključnega računa, saj moramo upoštevati, da je NO eden izmed organov občine.

Glede na navedeno ravnanje ni bilo mogoče preveriti, ali so bili pogoji za finančno neodvisnost v letih 2003 in 2004 dejansko izpolnjeni.

Kot dobro prakso upravljanja ocenjujemo določilo statuta, da se sredstva za delo NO določijo na podlagi izdelanega letnega programa nadzora, kar pomeni, da ima NO delni vpliv na določitev obsega sredstev za delo NO (vključitev predlaganega obsega sredstev v predlog proračuna je v pristojnosti župana, njihova dokončna potrditev pa v pristojnosti občinskega sveta). Kot pomanjkljivost navajamo, da določila statuta ne določajo roka za pripravo letnega programa ali roka za pripravo finančnega načrta. Finančni načrt in letni program nadzora NO pa bi morala biti pripravljena v rokih, ki bi omogočili sprejem pred pričetkom proračunskega leta.

### 3.2.2.2 Nadomestilo za opravljanje funkcije

ZLS v 28. členu kot organe občine določa OS, župana in NO. Medtem ko so člani OS in župan občinski funkcionarji (34.a člen ZLS), člani NO tega statusa nimajo. ZLS v 100.b členu ureja nadomestilo za opravljanje funkcije za občinske funkcionarje. V šestem odstavku omejuje nadomestilo za opravljanje funkcije člana OS na 15 odstotkov plače župana. Nadomestila za opravljanje funkcije za občinske funkcionarje so podrobneje določena z aktom, ki ga sprejme OS. Kljub temu da člani NO v skladu z ZLS niso občinski funkcionarji, občina nadomestila za opravljanje funkcije člana NO ureja smiselno enako, kot to velja za občinske funkcionarje.

Po mnenju računskega sodišča je za uspešno delo NO potrebno opredeliti dejavnosti, ki so potrebne za izvrševanje pristojnosti NO, in jih ustrezno finančno ovrednotiti. V tabeli 7 prikazujemo tri najpogostejše dejavnosti NO in možne načine njihovega finančnega ovrednotenja.

Tabela 7: Vrednotenje dejavnosti NO

Dejavnost NO		1. način: v tolarjih na časovno enoto	2. način: količnik kot podlaga za določitev bruto zneska	3. način: znesek v tolarjih	4. način: pavšalni mesečni znesek v odstotku najvišje vrednotene funkcije
Izvajanje nadzora <sup>14</sup>	1. ZZN	3.000	0,6	30.000	5
	2. ZN	2.500	0,5	25.000	4
	3. MZN	2.000	0,4	20.000	3
Seje NO		/	0,2	10.000	1,5
Druge potrebne dejavnosti za izvajanje nadzora	1. prisotnost na seji OS	/	0,1	5.000	0,75
	2. prisotnost na seji komisije OS	/	0,05	2.500	0,4
	3. proučitev sprememb občinskih predpisov	/	0,1	5.000	0,75

<sup>14</sup> ZZN – zelo zahteven nadzor, ZN – zahteven nadzor, MZN – manj zahteven nadzor.

V tabeli 7 predstavljeni načini so ilustrativni in ne pomenijo predloga za dejansko vrednotenje dejavnosti NO<sup>15</sup>. Skušajo le poudariti, da je pri finančnem ovrednotenju dejavnosti NO potrebno izhajati iz njihove zahtevnosti, tako strokovne kot časovne, pri tem pa kot najpomembnejšo in strokovno najzahtevnejšo dejavnost ocenjujemo izvajanje nadzora, s katero NO izpolnjuje svoj cilj – poročanje o nepravilnostih, navajanje ocen in mnenj v obliki poročil. Ostale dejavnosti so podrejene izvajanju te dejavnosti.

Nadomestila za opravljanje funkcije člana NO v Občini Vipava so določena s Pravilnikom o plačah in drugih prejemkih občinskih funkcionarjev, članov delovnih teles občinskega sveta ter članov drugih občinskih organov v občini Vipava<sup>16</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev). V pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev so v 11. členu določeni kriteriji za vrednotenje posameznih opravljenih nalog članov NO za izračun nadomestila za opravljanje funkcije, kot so prikazani v tabeli 8. Navedeno je, da ima predsednik NO pravico do nagrade v višini največ 5,33 odstotka ter drugi člani največ 2,67 odstotka plače župana na mesečni in letni ravni.

Tabela 8: Nadomestila za opravljanje posameznih nalog za člane NO

Naloga	Količnik	Bruto znesek	
		v tolarjih <sup>17</sup>	
(1)	(2)	(3) = (2) * 52.437 tolarjev	(4) = (2) * 53.784 tolarjev
Sejnina članu	0,112	5.873	6.024
Sejnina predsedniku	0,224	11.746	12.048
Plačilo za izvedbo nadzora člana	0,168	8.809	9.036
Plačilo za izvedbo nadzora predsednika	0,336	17.619	18.071

Vir: izračun računskega sodišča na podlagi pravilnika o plačah občinskih funkcionarjev.

V tabeli 8 navedeno nadomestilo pomeni, da je članom NO za

- *sejo* ob prisotnosti vseh članov NO izplačano 36,1 tisoč tolarjev in
- *posamezni nadzor*, ki ga izvajajo vsi člani NO, 54,2 tisoč tolarjev.

NO se je v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 sestal na dvanajstih sejah in izvedel šest nadzorov (tabela 10). Skupno je bilo članom v tem obdobju izplačano 411 tisoč tolarjev za vodenje oziroma prisotnost na desetih sejah in izvedbo šestih nadzorov. Izplačila članom NO od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 so v primerjavi z zakonsko dovoljenim zneskom izplačil za člane OS (15 odstotkov plače župana oziroma 991 tisoč tolarjev v letu 2003 in 1.003 tisoč tolarjev v letu 2004 za člana OS) v povprečju za člana znašala 4,4 odstotka dovoljenih izplačil.

### Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti pri nadomestilu za opravljanje funkcije nismo ugotovili.

Kot pomanjkljivost navajamo nejasnost pravilnika o plačah občinskih funkcionarjev v delu, ki opredeljuje nagrade članom NO. Pri višini sejnine in plačila za opravljen nadzor ni navedeno, kateri znesek je podlaga za izračun obravnavane nagrade.

<sup>15</sup> Saj je to v posamezni občini povezano in omejeno z višino najvišje vrednotene funkcije.

<sup>16</sup> Uradni list RS, št. 5/99.

<sup>17</sup> Ob upoštevanju izhodiščne plače za I. tarifni razred v znesku 52.437 tolarjev za obdobje od januarja 2003 do junija 2004 in 53.748 tolarjev za obdobje od julija 2004 do decembra 2004.

## Uspešnost poslovanja

Merila za vrednotenje posameznih dejavnosti NO so premalo razčlenjena, saj so nadzorne naloge vrednotene enako, ne glede na njihovo zahtevnost.

### 3.2.3 Opravljanje nadzora

#### 3.2.3.1 Pogoji za opravljanje nadzora

ZLS v 32. členu določa, da ima vsak član NO pravico zahtevati in dobiti tiste podatke od občine, ki jih potrebuje pri opravljanju nalog. V 32.a členu ZLS določa, da strokovno in administrativno pomoč za delo NO zagotavljata župan in občinska uprava.

Po mnenju računskega sodišča strokovna pomoč zajema predvsem

- obveščanje članov NO o sprejemu in spremembah aktov občine, župana,
- obveščanje članov NO o sprejemu ali spremembah zakonodaje,
- posredovanje gradiv in mnenj ministrstev članom NO,
- posredovanje gradiv izobraževanj in seminarjev, ki se jih udeležijo predstavniki občine.

Administrativna pomoč zajema predvsem

- pripravo vabil in tehnično organizacijska dela za sklic seje,
- pripravo gradiv za seje NO,
- pripravo posameznih aktov, ki spremljajo postopek nadzora NO (sklepi o izvedbi nadzora, pooblastila, ...),
- pisanje zapisnikov sej NO,
- obveščanje članov NO o izobraževanjih,
- sprejemanje in urejanje pošte za NO,
- arhiviranje gradiv NO,
- vodenje evidence o opravljenem delu članov NO, ...

Svetujemo, da bi občina imenovala delavca občinske uprave, ki bi bil odgovoren za strokovno in administrativno pomoč NO.

Pri izvajanju nadzora in drugem delovanju NO je potrebno upoštevati določila Uredbe o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom<sup>18</sup> ter ustrezno dokumentirati delo NO, akte, ki jih izdaja, in dokumente, ki nastanejo pri njegovem delu.

Po določilih 32. člena ZLS se v statutu občine opredelijo tudi obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi z delom NO ter priporočili in predlogi NO. Po mnenju računskega sodišča bi morale biti obveznosti in pravice opredeljene smiselno<sup>19</sup>, ne le za občinske organe, pač pa za vse nadzorovane osebe.

Med obveznosti občinskih organov v zvezi z delom NO računsko sodišče šteje predvsem dejavnosti, ki so potrebne za zagotovitev ustreznih podatkov za delo NO (organizacija dela

<sup>18</sup> Uradni list RS, št. 91/01; v letu 2005 je bila sprejeta Uredba o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/05), ki je nadomestila navedeno uredbo.

<sup>19</sup> Smiselno zato, ker se pravice in obveznosti (predvsem) župana glede dela NO razlikujejo odvisno od tega, ali je v postopku nadzora NO udeležen kot odgovorna oseba nadzorovane osebe in organ občine ali pa le kot organ občine.

nadzorovane osebe na način, ki omogoča pravočasno pripravo podatkov, pripravo pojasnil za člane NO in po potrebi prisotnost na sejah NO) in ustreznih rokov za izvršitev teh obveznosti (npr. najkrajši roki, ki jih lahko NO določi za pripravo dokumentacije, začetek nadzora, ...).

Med pravice občinskih organov v zvezi z delom NO računsko sodišče šteje predvsem pravico do

- seznanitve z vrsto in obsegom nadzora NO v občini (organi občine) ter pri nadzorovani osebi (organi občine in nadzorovana oseba),
- tega, da je delo ostalih organov občine in občinske uprave oziroma nadzorovane osebe čim manj moteno (nadzorovana oseba),
- ustreznega roka za pripravo podatkov (nadzorovana oseba in občina),
- pojasnil med nadzorom (nadzorovana oseba in občina),
- odgovora oziroma ugovora na ugotovitve NO (nadzorovana oseba).

Pogoje za opravljanje nadzora, to je dostopnost do podatkov, vrste administrativne in strokovne pomoči ter obveznosti in pravice organov občine v zvezi z delom NO v Občini Vipava, predstavljamo v tabeli 9.

Tabela 9: Pogoji za opravljanje nadzora

<b>Pogoji za opravljanje nadzora</b>	
Dostop do podatkov	Po mnenju predsednika NO glede posredovanja podatkov je odzivni čas dolg in je dokumentacija nepopolna in neurejena.
Administrativna pomoč	Po navedbi predsednika NO jim je zagotovljena naslednja administrativna pomoč občinske uprave: pisanje zapisnikov.
Strokovna pomoč	Po navedbi predsednika NO jim občinska uprava pripravlja pravne nasvete.
Dolžnosti organov občine	Statut določa, da so med nadzorom odgovorni in nadzorovane osebe dolžne članu NO, ki opravlja nadzor, predložiti vso potrebno dokumentacijo, sodelovati v postopku nadzora, odgovoriti na vprašanja in dajati pojasnila.  V skladu s statutom so nadzorovane osebe dolžne spoštovati mnenja, priporočila in predloge NO. OS, župan in organi porabnikov proračuna so dolžni obravnavati dokončna poročila NO in v skladu s svojimi pristojnostmi upoštevati priporočila in predloge NO.
Pravice organov občine	V skladu s statutom imajo nadzorovane osebe pravico do ugovora na predlog poročila.

Viri: Statut Občine Vipava; poslovnik NO; analiza vprašalnikov (predsednik NO in župan).

### **Pravilnost poslovanja**

Nepravilnosti glede zagotovitev pogojev za delo (dostopa do podatkov, administrativne in strokovne pomoči) nismo ugotovili.

### **Uspešnost poslovanja**

Ocenjujemo, da so določila statuta o pravicah organov nadzorovanih oseb v postopku nadzora preveč splošna in bi jih bilo potrebno podrobneje opredeliti in dopolniti, da bi zadostili pogojem za uspešno delo NO.



### 3.2.3.2 Izvajanje nadzora

NO je najvišji organ nadzora javne porabe v občini s pristojnostjo opravljanja nadzorov nad porabo proračunskih sredstev in poslovanjem občine, porabnikov občinskega proračuna in pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi. V skladu z zahtevami 32. člena ZLS mora NO o svojih ugotovitvah in mnenjih izdelati poročilo s priporočili in predlogi.

Po mnenju računskega sodišča je temeljna dejavnost NO nadzor, temeljni akt pa poročilo, s katerim NO doseže svoj cilj – poda mnenje o pravilnosti poslovanja nadzorovane osebe in smotrnosti porabe proračunskih sredstev. Navedeni cilj člani NO dosegajo tudi s sestajanjem na sejah NO. Vsebina sej naj bi bila prilagojena in podrejena pristojnosti in cilju NO, zato naj bi NO na sejah odločal o naslednjih vprašanjih, ki so bistvena za izvajanje ključnih korakov nadzora:

- določal in sprejemal program dela,
- odločal o začetku posameznega nadzora,
- odločal o odgovornih osebah za izvedbo posameznega nadzora,
- obravnaval in sprejemal predloge poročil NO,
- obravnaval morebitne ugovore nadzorovanih oseb,
- obravnaval in sprejemal poročila NO,
- obravnaval odziv odgovornih oseb na poročila NO,
- se posvetoval o strokovnih vprašanjih, povezanih z nadzorom in
- spremljal poslovanje občine (sodeloval na sejah OS pri sprejemu pomembnejših aktov, ...).

Pregledali smo zapisnike NO dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovili, da NO poleg nadzorne vloge v posameznih primerih opravljajo tudi naloge svetovalca župana in OS. Navedena pristojnost med pristojnostmi NO po ZLS ni predvidena, zato opozarjamo:

- navedena vloga lahko posega v opravljanje nadzorne pristojnosti NO, saj je strokovno zahtevna in če prevladuje, zahteva od NO precej časa, kar ob dejstvu nepoklicnega opravljanja funkcije članov NO moti izvajanje nadzornih nalog;
- podana mnenja NO pomenijo neobvezno strokovno presojo NO in ne morejo pogojevati ter zmanjševati odgovornosti odločitev organov, pristojnih za sprejem odločitev; pomenijo lahko le pomoč pri odločitvi organa občine, ki NO ali članov NO ne zavezuje;
- svetovanje organom občine je lahko v nasprotju z ločitvijo funkcije odločanja, izvajanja odločitev in njihovega nadzora, saj tisti, ki sodeluje pri sprejetju in izvajanju odločitve, ne sme sodelovati pri preverjanju, ali je odločitev v skladu z zakonom in kriteriji smotrnosti; svetovanje na takšen način lahko torej člane NO omejuje pri izvajanju nadzorne naloge.
- svetovanje poslovodstvu je vloga, ki je v skladu z ZJF<sup>20</sup> predvidena za notranjo revizijo in jo opravljajo notranji revizorji z ustreznimi revizijskimi nazivi, ki opravljajo delo v skladu s kodeksom poklicne etike in standardi notranjega revidiranja. Za opravljanje svetovalne vloge veljajo v skladu s šestim odstavkom 100. člena ZJF za notranje revizorje omejitve, da notranji revizor ne sme opravljati revizije v postopkih, v katerih je prej sodeloval.

Na podlagi navedenih ugotovitev ocenjujemo, da je delovanje NO uspešno, kadar

- je usmerjeno v pretežni meri na redno izvajanje nadzora,
- se NO sestaja na sejah NO,
- je končni rezultat izvajanja nadzora poročilo NO,

<sup>20</sup> Tretji odstavek 100. člena ZJF.

- so poročila posredovana organom občine oziroma odgovornim osebam nadzorovanih oseb,
- je usmerjeno tudi v spremljanje poslovanja občine (NO spremlja odločitve OS, pomembnejše akte občine, predstavniki NO se udeležujejo sej OS, ...).

Projekcija ključnih korakov nadzora in spremljajočih aktov je predstavljena v točki 3.2.1.3 poročila. V tej točki je predstavljen tudi s Statutom Občine Vipava in poslovníkom NO predpisan postopek nadzora v Občini Vipava.

NO Občine Vipava je 25. 2. 2003 na svoji 2. seji sprejel Program letnega nadzora za leto 2003. NO je 29. 10. 2004 sprejel Program dela za čas do konca leta 2005. Dejavnost NO (pričeti in dokončani nadzori, seje NO, ...) v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 je razvidna iz tabele 10.

Tabela 10: Dejavnost NO od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004

Opravljanje nadzora (dejavnosti NO)	Leto 2003	Leto 2004
Sprejet letni program dela	da*	da**
Nadzori, pričeti v posameznem letu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adaptacija in dozidava OŠ Podnanos</li> <li>• Izvedba rušitve Vrhpoljskega bloka</li> <li>• Gradnja ceste na območju južne vojašnice</li> <li>• Grad Lože</li> <li>• Poslovanje KS Lozice v letu 2002</li> <li>• Pregled zaključnih računov KS Podraga</li> <li>• Pregled poslovanja KS Erzelj***</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gradnja čistilne naprave Podraga****</li> </ul>
Poročila NO, izdana v posameznem letu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adaptacija in dozidava OŠ Podnanos</li> <li>• Izvedba rušitve Vrhpoljskega bloka</li> <li>• Gradnja ceste na območju južne vojašnice</li> <li>• Poslovanje KS Lozice v letu 2002</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grad Lože</li> <li>• Pregled zaključnih računov KS Podraga</li> </ul>
Pravne osebe, ki so bile nadzirane po kriteriju pričetih nadzorov	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Občina Vipava</li> <li>• KS Lozice</li> <li>• KS Podraga</li> <li>• KS Erzelj</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Občina Vipava</li> </ul>
Vsebina nadzora po kriteriju pričetih nadzorov	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pregled investicij občine</li> <li>• Pregled poslovanja KS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pregled investicij občine</li> </ul>
Število sej NO	8 sej	4 seje

Viri: zapisniki sej NO od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004; poročila NO od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004; drugi akti in dokumenti NO v revidiranem obdobju.

\* Program dela, sprejet v letu 2003, se je izvajal tudi v letu 2004.

\*\* Program dela je bil 28. 10. 2004 sprejet za obdobje do konca leta 2005.

\*\*\* Iz zapisnikov sej je razvidno, da se je nadzor izvajal, vendar NO ni izdal poročila. Občina Vipava je pojasnila, da poročilo ni bilo predloženo zapisniku.

\*\*\*\* NO je na 12. seji 28. 10. 2004 sprejel Poročilo o pregledu dela proračunske postavke in izvedbe del Gradnja čistilne naprave Podraga in pozval občinsko upravo, da poda morebitne pripombe. Občina je pojasnila, da še ni končnega poročila.

NO ni izdajal posameznih sklepov o pooblastitvi članov za izvedbo nadzora z navedbo vsebine nadzora in začetka nadzora, pač pa je s skupnim sklepom določil le nadzore, izvajalce in okvirno obdobje (polletje), v katerem naj bi se nadzor pričel. Pri nekaterih nadzorih (KS Lozice in KS Podraga) je NO s sklepom na seji pooblastil za izvedbo posameznega nadzora nekatere člane, poročilo pa so izdali drugi člani.

V zvezi s tremi nadzori (adaptacija in dozidava OŠ Podnanos, izvedba rušitve Vrhpoljskega bloka in gradnja ceste na območju južne vojašnice) je NO na 5. seji 12. 11. 2003 sprejel sklep, da se pred nadaljnjimi odločitvami pridobi mnenje OS Občine Vipava. Iz zapisnika 6. seje NO izhaja, da je NO na 6. seji 17. 11. 2003 sprejel končna poročila o obravnavanih nadzorih. Iz zapisnikov sej NO do vključno 6. seje ni razvidno, da bi NO posredoval nadzorovani osebi predloge končnih poročil in jim omogočil ugovor. NO je 20. 11. 2003 predstavil obravnavana poročila občinskim svetnikom na 10. seji OS. Na 8. seji NO 2. 12. 2003 je NO sprejel sklep, da poziva občinsko upravo, naj v roku predloži ugovor, če se ne strinja s predlogi končnih poročil.

### **Pravilnost poslovanja**

Pomembnih nepravilnosti glede izvajanja nadzora nismo ugotovili.

Kot pomanjkljivost navajamo, da NO ni izvajal postopka nadzora v skladu s statutom, ker

- je skupni sklep o izvedbi nadzorov nepopoln,
- so nekatere nadzore izvajali člani, ki niso bili s skupnim sklepom pooblaščen za izvedbo teh nadzorov,
- je NO tri poročila poslal v obravnavo OS, preden je nadzorovani osebi omogočil ugovor.

Kot pomanjkljivosti navajamo tudi, da

- iz nazivov in drugih označb nekaterih posredovanih končnih poročil (primer: »Zapisnik o pregledu proračunske postavke južna vojašnica«) ni jasno razvidno, da gre za končno poročilo, ki ga je potrdil oziroma sprejel NO,
- poročila NO in zapisniki sej NO niso ustrezno opremljeni z evidenčnimi oznakami dokumenta, kar pomeni, da občina ni dosledno upoštevala Uredbe o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom.

### **Uspešnost poslovanja**

Ne glede na navedene pomanjkljivosti ocenjujemo, da je NO nadzor izvajal uspešno, saj

- se je NO sestajal na sejah NO in sprejemal sklepe,
- je bilo delo usmerjeno na izvajanje nadzora,
- so bila končni rezultat izvajanja nadzora poročila NO,
- so bila poročila poslana organom občine oziroma odgovornim osebam nadzorovanih oseb.

### **3.2.4 Učinek nadzora**

ZLS v 32. členu določa, da so župan, OS in organi porabnikov občinskih proračunskih sredstev dolžni obravnavati poročilo NO in v skladu s svojimi pristojnostmi upoštevati njegova priporočila in predloge. Obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi z delom ter priporočila in predlogi NO morajo biti določene v statutu občine.

Po mnenju računskega sodišča bi morale biti obveznosti in pravice opredeljene smiselno<sup>21</sup>, ne le za občinske organe, pač pa za vse nadzorovane osebe, zato naj bi občina v statutu glede obveznosti natančno opredelila način izpolnitve zakonske obveze.

Računsko sodišče je ocenilo, da bi bilo potrebno glede obveznosti

- določiti način, kako župan in OS obravnavata poročila NO – npr. obvezna obravnava na seji OS,
- določiti način, kako organi drugih nadzorovanih oseb obravnavajo poročila NO,
- določiti rok za obravnavo poročila – npr. na naslednji seji OS po dokončnosti poročila ali v določenem roku (od 45 do 60 dni),
- predvideti možnost ali obveznost, da nepravilnosti, ki jih je ugotovil NO, prouči notranji revizor občine,
- predpisati pisni odziv organov občine (kadar je nadzorovana oseba občina) oziroma odgovornih oseb nadzorovane osebe na poročilo NO v smislu sprejemanja ali nesprejemanja ugotovitev, mnenj in predlogov NO, sprejetja ustreznih popravljalnih ukrepov in obveščanje NO o teh ukrepih,
- predpisati spremljanje in dokumentiranje popravljalnih ukrepov.

Računsko sodišče meni, da bi bilo potrebno glede pravic določiti možnost, da se ugotovitve, priporočila in mnenja NO ne upoštevajo, ko na podlagi strokovne presoje notranjega revizorja, občinske uprave, mnenja ministrstva ali drugih strokovnjakov obstaja dvom o utemeljenosti ugotovitev NO.

Po mnenju računskega sodišča zagotovitev odziva na ugotovitve NO oziroma na poročilo NO prispeva, da se doseže namen delovanja NO, to je pravilno in smotrno poslovanje občine, zato ga ocenjujemo kot pogoj za uspešno delovanje NO.

V pogovorih z župani in predsedniki NO dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin smo pogosto naleteli na mnenje, da sta župan in občinska uprava dolžna sprejeti vsako ugotovitev NO in takoj ukrepati v skladu z mnenji in priporočili NO. Navedeno stališče ocenjujemo za neustrezno, saj pri vsaki presoji obstaja tveganje napačnih ugotovitev. Občinsko upravo v skladu z 49. členom ZLS usmerja in nadzira župan, delo občinske uprave pa vodi tajnik občine. ZLS torej NO ne daje pristojnosti nalagati popravljalnih dejanj neposredno občinski upravi, pač pa s poročanjem županu in OS, ki ukrepata v skladu s svojimi pristojnostmi.

Na podlagi navedenih ugotovitev ocenjujemo, da je učinek nadzora dosežen, če

- so vsa poročila NO posredovana OS in županu,
- jih NO predstavi na seji OS oziroma organa občine o njih razpravljata na seji OS.

Statut občine Vipava v 42. členu določa, da so nadzorovane osebe dolžne spoštovati mnenja, priporočila in predloge NO. Določa tudi, da so občinski svet, župan ter organi uporabnikov proračunskih sredstev dolžni obravnavati dokončna poročila NO in v skladu s svojimi pristojnostmi upoštevati priporočila in predloge NO.

---

<sup>21</sup> Smiselno zato, ker se pravice in obveznosti župana in občinskega sveta glede priporočil in predlogov NO razlikujejo odvisno od tega, ali je v postopku nadzora nadzorovana oseba občina ali druga pravna oseba, ki je uporabnik proračunskih sredstev.

NO je v letih 2003 in 2004 izdal šest poročil, od tega je bila v štirih primerih revidirana oseba občina. Občina je posredovala dva zapisnika sej OS, na katerih se je obravnavalo poročila oziroma delo NO. NO je na 10. seji OS 20. 11. 2003 predstavil 3 poročila opravljenih nadzorov v letu 2003, katerih nadzorovana oseba je bila občina. OS je vsa tri poročila obravnaval. Na 16. seji OS 15. 7. 2004 je OS razpravljal o sklepu javnega tožilstva v zvezi z ugotovitvami NO in o predlogu župana o razrešitvi NO. Ostalih poročilih NO, ki so se nanašala na poslovanje krajevnih skupnosti, OS ni obravnaval.

NO je občinsko upravo ob treh primerih poročil s sklepom na 7. seji 1. 12. 2003 pozval, da poda ugovor, če se ne strinja z ugotovitvami NO. Iz zapisnika 8. seje z 18. 12. 2003 je razvidno, da na poročila NO občinska uprava ni podala ugovora. Na 10. seji NO 22. 7. 2004 je NO sprejel predlog poročila o proračunski postavki Grad Lože in občinsko upravo pozval, da poda ugovor, če se ne strinja z ugotovitvami NO.

### **Pravilnost poslovanja**

Statut povzema zakonska določila glede obravnave poročil NO in upoštevanja priporočili in predlogov NO, obveznosti in pravic organov občine pa ne določa, kar ni v skladu z zahtevami 32. člena ZLS. V Statutu Občine Vipava ni predpisan način obravnave poročila NO, zato ni bilo mogoče presoditi, ali je bila zakonska zahteva spoštovana.

### **Uspešnost poslovanja**

Ocenjujemo, da v aktih občine niso vzpostavljeni mehanizmi, ki bi zagotavljali ustrezen odziv organov občine oziroma nadzorovanih oseb na poročilo in ugotovitve NO.

Dejansko so bila tri poročila NO, pri katerih je bila nadzorovana oseba občina, predstavljena na sejah OS in je o njih OS razpravljajal, župan pa je na sejah OS utemeljeval svoja stališča glede ugotovitev. Učinek bi bilo potrebno izboljšati z obravnavo vseh poročil NO na sejah OS, tudi tistih, pri katerih revidirana oseba ni občina. Smiselno bi bilo določiti tudi obvezen pisni odziv nadzorovanih oseb.

## **4. MNENJE**

Revidirali smo delovanje nadzornega odbora Občine Vipava v letih 2003 in 2004.

Za pravilnost poslovanja občine in delovanja organov občine v letih 2003 in 2004 so odgovorni župan, člani OS in člani NO v okviru svojih pristojnosti. Naša naloga je na podlagi opravljene revizije izreči mnenje. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij<sup>22</sup>. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje in presojo podatkov o poslovanju občine in delovanju NO ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev.

Pridobili smo ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja. Menimo, da nam pridobljeni podatki omogočajo, da podamo mnenje o pravilnosti delovanja NO in poslovanja občine kot celote glede delovanja NO v letih 2003 in 2004 ter mnenje o zagotovljenih pogojih za uspešno delovanje NO in uspešnosti delovanja NO v letih 2003 in 2004.

---

<sup>22</sup> Uradni list RS, št. 41/01.

#### **4.1 Mnenje o pravilnosti delovanja nadzornega odbora in poslovanja občine kot celote glede delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004**

Občina Vipava je v letih 2003 in 2004 ravnala v neskladju s predpisi, ker ni ustrezno načrtovala odhodkov za delovanje NO, saj v proračunih za leti 2003 in 2004 niso bili natančno opredeljeni kot sredstva za delovanje NO (točka 3.2.2.1).

Razen v primeru, opisanem v prejšnjem odstavku, je Občina Vipava v letih 2003 in 2004 po našem mnenju glede delovanja NO v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

Opozarjamo, da

- je pravilnik o plačah funkcionarjev nejasen v delu, ki opredeljuje nagrade članom NO (točka 3.2.2.2);
- so akti, ki spremljajo postopek nadzora, v nekaj primerih pomanjkljivi: sklepi o izvedbi nadzora so nepopolni, poročila so brez ustreznih nazivov in brez evidenčne oznake dokumenta (točka 3.2.3.2);
- nekatera poročila o izvedbi nadzora niso izdelali člani, ki so bili s skupnim sklepom pooblaščenici za izvedbo posameznega nadzora (točka 3.2.3.2);
- NO pri treh izvedenih nadzorih ni izvajal postopka v skladu s statutom, saj je šele po obravnavi poročil na seji OS omogočil nadzorovani osebi ugovor (točka 3.2.3.2).

#### **4.2 Mnenje o zagotovitvi pogojev za uspešno delovanje nadzornega odbora in uspešnosti delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004**

Ocenjujemo, da določila občinskih aktov v naslednjih primerih ne zagotavljajo v celoti pogojev za uspešno delovanje NO:

- Statut Občine Vipava ne določa zahtevane stopnje izobrazbe za člane NO, kar lahko vpliva na imenovanje strokovnega in uspešnega NO (točka 3.2.1.1);
- določilo statuta o obvezni obravnavi zadev na podlagi sklepa župana ali občinskega sveta posega v samostojnost dela NO kot najvišjega organa nadzora javne porabe v občini; neodvisnost delovanja NO, ki je pogoj za uspešno delovanje NO, s tem ni zagotovljena (točka 3.2.1.2);
- določila statuta o obveznih nalogah so preobsežna in posegajo v samostojnost NO (točka 3.2.1.2);
- sredstva za delo NO v proračunu občine niso bila načrtovana na posebni proračunski postavki; to pomeni, da ni bila zagotovljena finančna neodvisnost NO, ki je pogoj za njegovo uspešno delovanje (točka 3.2.2.1);
- v pravilniku o plačah funkcionarjev so merila za vrednotenje nalog NO premalo razčlenjena; saj so nadzorne naloge vrednotene enako, ne glede na njihovo zahtevnost (točka 3.2.2.2);
- določila statuta o pravicah organov nadzorovanih oseb v postopku nadzora so preveč splošna (točka 3.2.3.1);

- v statutu niso vzpostavljeni mehanizmi, ki bi zagotavljali ustrezen odziv organov občine na poročilo oziroma ugotovitve NO (točka 3.2.4).

Dejanska struktura NO je glede povprečne stopnje in smeri izobrazbe ustrezna.

Ocenjujemo, da je NO uspešno izvajal nadzor, saj

- je izvajal svoje zakonsko določene pristojnosti z rednim izvajanjem nadzora in rednim sestajanjem na sejah NO in
- je o svojih ugotovitvah izdelal poročila o nadzoru in jih poslal organom občine in nadzorovanim osebam.

Organi občine (OS in župan) so poročila, v katerih je nadzorovana oseba občina, obravnavali na sejah OS.

## **5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA**

Občina Vipava mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo, ker so bile pri revidiranju delovanja nadzornega odbora ugotovljene nepravilnosti.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Popravljalni ukrep se mora nanašati na začetek postopkov za dopolnitev statuta občine v delu, ki ureja obveznosti in pravice organov občine v zvezi s priporočili in predlogi NO (točka 3.2.4).

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 tem 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>23</sup>. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

<sup>23</sup> 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da revidiranec krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

## **6. PRIPOROČILA**

Občini Vipava, priporočamo, naj

- prouči določila Statuta Občine Vipava glede delovanja NO v delu, ki se nanaša na vse zakonsko zahtevane vsebine statuta glede delovanja NO;
- v statutu občine predpiše obvezen pisni odziv organov občine na poročilo NO;
- odhodke za delo NO v proračunu načrtuje na podlagi pravočasno finančno ovrednotenega programa dela NO in v okviru posebne proračunske postavke;
- dopolni akt o plačah občinskih funkcionarjev na način, da bo jasneje opredeljeval nagrade članom NO in bo pri finančnem ovrednotenju dejavnosti NO bolj izhajal iz zahtevnosti posameznih nalog NO;
- vodi ustrezne evidence, predvsem o izdanih končnih poročilih.

### **Pravni pouk**

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

Igor Šoltes,  
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Vipava, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.