



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 JESENICE  
V LETIH 2003 IN 2004**

Številka: 1215-19/2004-16

Ljubljana, 22. junija 2005

## Kazalo

1. UVOD .....	3
2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA.....	3
2.1 Podatki o občini .....	3
2.2 Predstavitel nadzornega odbora kot organa občine.....	4
2.3 Predstavitel 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 .....	10
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 .....	18
3.2.4 Učinek nadzora .....	21
4. MNENJE .....	23
4.1 Mnenje o pravilnosti delovanja nadzornega odbora in poslovanja občine kot celote glede delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004 .....	23
4.2 Mnenje o zagotovitvi pogojev za uspešno delovanje nadzornega odbora in uspešnosti delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004 .....	24
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA .....	24
6. PRIPOROČILA.....	25

## 1. UVOD

Revizijo delovanja nadzornega odbora Občine Jesenice, Cesta železarjev 6, Jesenice 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 Jesenice, 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 Boris Bregant, župan Občine Jesenice.

V letu 2003 je bila do 27. 11. 2003 predsednica NO Neda Karba, od takrat dalje, v letu 2004 ter med revizijo, pa je bila predsednica NO Brita Sodja.

## 2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA

### 2.1 Podatki o občini

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

Tabela 1: Osnovni podatki o občini

<b>Število prebivalcev<sup>4</sup></b>	21.952
<b>Uvrstitev v skupino<sup>5</sup></b>	3. skupina občin
<b>Ustanovitev</b>	1994
<b>Organi občine:</b>	
• župan	nepoklicno opravljanje funkcije
• občinski svet	28 članov
• nadzorni odbor	7 članov

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

<sup>2</sup> Št. 1215-19/2004-5.

<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 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>	23. 1. 2003 in 27. 11. 2003	
<b>Razrešitve članov</b>	27. 11. 2003	
<b>Poslovnik sprejet</b>	28. 3. 2001	
<b>Letni program dela sprejet</b>		
• leto 2003	sprejet 26. 3. 2003	
• leto 2004	sprejet 28. 1. 2004	
<b>Izobrazbena struktura članov:</b>	<b>Stopnja izobrazbe</b>	<b>Smer izobrazbe</b>
• predsednica	VII	ekonomija
• član	VI	ekonomija
• član	VII	elektro
• član	VII	ekonomija
• član	VII	ekonomija
• član	VI	pravo
• član	VII	uprava

Viri: zapisniki sej OS Občine Jesenice od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004; Poslovnik o delu nadzornega odbora Občine Jesenice; 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,

<sup>6</sup> Tabela 1 – Struktura nadzornega odbora, ki je bila sestavni del zahtevka za predložitev podatkov z 2. 9. 2004.

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

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 Jesenice je bil sprejet 21. 12. 2000<sup>7</sup>. Določila glede delovanja NO so v 18. do 28. členu Statuta Občine Jesenice. Poslovnik o delu NO Občine Jesenice (v nadaljevanju: poslovnik NO) je bil sprejet v letu 2001 in ga je sprejel NO prejšnjega mandatnega obdobja.

*Pojasnilo občine*

*Občina bo proučila določila statuta občine in poslovnika NO kot priporočila računsko sodišče.*

### **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>8</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,

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 2/01.

<sup>8</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.

- 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.

Merila za izbor v prečno revizijo vključenih občin so bila njihova dosedanja nerevidiranost, raznolikost glede pomembnosti po vrednosti<sup>9</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 poslovníkom 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>10</sup> in predlog sprememb iz leta 2003<sup>11</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 statutov občin, poslovníkov NO, zapisnikov sej NO,
- metoda študije primerov.

<sup>9</sup> Oblikovali smo štiri skupine občin, za katere je bil kriterij za izbor znesek odhodkov proračuna, in iz vsake skupine izbrali pet občin.

<sup>10</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-H), Uradni list RS, št. 70/97.

<sup>11</sup> Predlog zakona o lokalni samoupravi – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 107/03.

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.

## 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 Jesenice v 20. členu glede imenovanja članov NO med drugim določa

- postopek imenovanja in razrešitve članov NO (kandidate za člane NO predlaga OS Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja na predlog najmanj osmih članov OS, razrešitev na predlog NO),
- zahtevane kvalifikacije glede stopnje izobrazbe (najmanj VI. stopnja izobrazbe),
- izkušnje s finančno računovodskega ali pravnega področja,
- število članov NO (sedem).

Sedem članov NO Občine Jesenice je OS imenoval na 2. seji, 23. 1. 2003. Članica NO je 2. 9. 2003 podala odstopno izjavo. Na svoji redni 11. seji, 27. 11. 2003 je OS sprejel sklep o njeni razrešitvi in imenoval drugega člana v 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 Občine Jesenice določena stopnja izobrazbe za člane NO je ustrezna (v statutih enajstih občin je določena najmanj VI. stopnja izobrazbe). Dejanska sestava NO

- po stopnji izobrazbe ustreza zahtevam določenim s statutom občine,
- po smeri izobrazbe ni usmerjena multidisciplinarno, pač pa prevladuje ekonomska izobrazba.

Ocenjujemo, da s Statutom Občine Jesenice predpisani pogoji glede stopnje izobrazbe in glede zahtevanega področja izkušenj zadostujejo za oblikovanje strokovnega NO. Tudi dejansko sestavo NO glede na povprečno stopnjo izobrazbe (povprečna izobrazba članov NO presega VI. stopnjo izobrazbe) in smer izobrazbe ocenjujemo kot ustrezno in menimo, da je glede sestave izpolnjen pogoj za strokovno in uspešno delo NO.

Smiselno pa bi bilo določila Statuta Občine Jesenice dopolniti na način, ki bi določal, kako se oblikuje predlog kandidatov za člane NO, ki jih potem Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja predlaga OS v imenovanje. Menimo, da bi bilo v postopek predlaganja kandidatov primerno vključiti javnost in s tem omogočiti vpliv volivcev oziroma zainteresiranih pravnih oseb na oblikovanje tega organa občine.

#### **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 Jesenice (19. člen) in poslovnika NO glede nalog NO povzemamo v tabeli 3.

Tabela 3: Določila statuta občine in poslovnika NO

<b>Določila občinskega akta</b>	<b>Obvezne naloge</b>	<b>Naloge na zahtevo župana</b>	<b>Naloge na zahtevo OS</b>	<b>Naloge na pobudo drugih</b>	<b>Letni program dela</b>
Statut	ne	da	da	ne	da
Poslovník NO	ne	da	da	ne	da

Vira: Statut Občine Jesenice; poslovnik NO.

V 19. členu Statuta Občine Jesenice je določeno, da NO sprejme letni program nadzora. Obvezno mora obravnavati zadeve, ki jih s sklepom predlagata OS ali župan. Drugih obveznih nalog Statut Občine Jesenice ne določa. Poslovnik NO povzema naloge, določene v statutu.

Župan in OS s sklepom nista zahtevala izvedbe nadzora od NO, NO pa je pobudo upošteval pri nadzoru, ki še vedno poteka.

### **Pravilnost poslovanja**

Nepravilnosti pri določitvi nalog NO nismo ugotovili.

### **Uspešnost poslovanja**

Menimo, da določilo 19. člena Statuta Občine Jesenice o obvezni obravnavi zadev, ki jih s sklepom predlagata OS ali župan, posega v samostojnost dela NO kot najvišjega organa nadzora javne porabe v občini. Ocenjujemo, da neodvisnost NO, kot eden izmed pogojev za uspešno delo NO, s tem ni zagotovljena. Organa občine nadzora od NO nista zahtevala s sklepom, pač pa ga le predlagala, kar ocenjujemo kot ustrezno.

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.

Statut Občine Jesenice ne določa postopka nadzora NO. Statut v 19. členu določa le, da NO sprejme letni program nadzora, v 25. členu pa, da NO o svojih ugotovitvah obvešča OS v obliki pisnega poročila in da NO poda OS poročilo o izvrševanju dela najmanj dvakrat letno. V 23. členu statuta je določeno, da ima NO poslovnik, ki podrobneje ureja njegovo organizacijo in delovanje. Tudi v poslovniku NO postopek nadzora ni določen.

#### **Pravilnost poslovanja**

Statut Občine Jesenice ne določa postopka nadzora NO. S tem ni zadoščeno zahtevi ZLS, ki v 32. členu zahteva opredelitev postopka dela NO v statutu občine. Postopek nadzora NO tudi ni opredeljen v poslovniku NO. Za zagotovitev zakonitega dela NO pri izvajanju nadzora je postopek dela NO potrebno določiti v statutu. S postopkom dela NO so namreč povezane tudi pravice in obveznosti občinskih organov v zvezi z delom NO in njihovo izvrševanje.

### **Uspešnost poslovanja**

Občina ni zadostila zakonski zahtevi, da je postopek dela NO določen v statutu občine (in ga torej potrdi OS), niti ni postopek dela določen v poslovniku NO, zato ocenjujemo, da ni izpolnjen pogoj za uspešno delo NO. Za zagotovitev uspešnega dela NO so po mnenju računskega sodišča ključni oziroma zadostni koraki nadzora, ki so navedeni v tabeli 4 in bi jih bilo potrebno opredeliti v Statutu Občine Jesenice.

#### 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 poslovniku NO, o teh kršitvah obvestiti pristojno ministrstvo in računsko sodišče.

### **Pravilnost poslovanja**

V poslovniku NO niso opredeljene hujše kršitve predpisov ali nepravilnosti pri poslovanju občine. Določila poslovnika NO ne izpolnjujejo zahtev tretjega odstavka 32. člena ZLS.

#### *Pojasnilo občine*

*Občina (NO) bo opredelila hujše kršitve predpisov oziroma nepravilnosti pri poslovanju občine z dopolnitvijo poslovnika NO.*

## **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 finančah (v nadaljevanju: ZJF)<sup>12</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

---

<sup>12</sup> Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

nameniti ustreznemu finančnemu ovrednotenju različno zahtevnih nadzornih nalog, tako po vsebini kot po trajanju. Po vsebini pomembna so sredstva, ki jih občina nameni izobraževanju 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 Jesenice v 27. členu določa, da se sredstva za delo NO zagotavljajo v občinskem proračunu. Obseg potrebnih sredstev se opredeli s finančnim načrtom, pripravljenim na podlagi letnega programa nadzora.

NO je v letih 2003 in 2004 sprejel letni programa nadzora NO, ni pa finančno ovrednotil dela, niti na drug način predlagal sredstev za delovanje NO. Občina je opredelila odhodke za delovanje NO v proračunih za leti 2003 in 2004 v okviru posebne proračunske postavke 1.0.8. - Delovanje NO. Nanašajo se na nadomestila za opravljanje funkcije ter na stroške pisarniškega materiala in storitev. Določen je bil tudi skrbnik proračunske postavke. Prikaz odhodkov za delovanje NO je razviden tabele 5.

Tabela 5: Odhodki za delovanje NO v letih 2003 in 2004

v tisoč tolarjih		
Vrsta odhodka	Leto 2003	Leto 2004
Nadomestila za opravljanje funkcije <sup>13</sup>	1.627	2.058
Stroški pisarniškega materiala in storitev	122	319
<b>SKUPAJ</b>	<b>1.749</b>	<b>2.377</b>

Vir: podatki občine.

Odhodki za delovanje NO so v letu 2003 znašali skupno 1.749 tisoč tolarjev, kar predstavlja 0,058 odstotka vseh odhodkov občine iz bilance prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2003.

Predsednica NO je v vprašalniku o delovanju NO<sup>14</sup> navedla, da so sredstva za delovanje NO v proračunu občine zagotovljena v ustreznem obsegu in za ustrezne namene ter so zadoščala za delovanje NO v letih 2003 in 2004.

### **Pravilnost poslovanja**

Nepравilnosti glede načrtovanja odhodkov za delovanje NO nismo ugotovili.

### **Uspešnost poslovanja**

Določila Statuta Občine Jesenice o določitvi sredstev za delo NO na podlagi letnega programa nadzora omogočajo vpliv NO na določitev obsega sredstev za delo NO v proračunu. Če župan predlagan obseg sredstev vključi v predlog proračuna, OS pa jih potrdi, so zagotovljeni pogoji za vpliv NO na določitev potrebnih sredstev za delovanje NO. Dejansko v letih 2003 in 2004 sredstva za delovanje NO niso bila načrtovana na podlagi predloga NO, so pa bila načrtovana v okviru posebne proračunske postavke, kar pomeni, da je bil NO seznanjen z njihovim obsegom.

<sup>13</sup> Skupaj s 6-odstotnim prispevkom za nesreče pri delu (brez prispevka 1.535 tisoč tolarjev v letu 2003 in 1.942 tisoč tolarjev v letu 2004).

<sup>14</sup> Vprašalnik 1 je namenjen predsednikom NO za pridobitev stališč glede delovanja NO.

Kot dobro prakso upravljanja poudarjamo natančno opredeljeno odgovornost za izvrševanje proračunske postavke z določitvijo skrbnikov proračunske postavke.

#### *Pojasnilo občine*

*Občina bo ob pripravi proračuna občine pozvala NO, da predloži finančno ovrednoten program dela NO za posamezno leto.*

#### 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 6 prikazujemo tri najpogostejše dejavnosti NO in možne načine njihovega finančnega ovrednotenja.

Tabela 6: Vrednotenje dejavnosti NO

Dejavnost NO		1. način:	2. način:	3. način:	4. način:
		v tolarjih na časovno enoto	količnik kot podlaga za določitev bruto zneska	znesek v tolarjih	pavšalni mesečni znesek v odstotku najvišje vrednotene funkcije
Izvajanje nadzora <sup>15</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

V tabeli 6 predstavljeni načini so ilustrativni in ne pomenijo predloga za dejansko vrednotenje dejavnosti NO<sup>16</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

<sup>15</sup> ZZN – zelo zahteven nadzor, ZN – zahteven nadzor, MZN – manj zahteven nadzor.

<sup>16</sup> Saj je to v posamezni občini povezano in omejeno z višino najvišje vrednotene funkcije.

katero NO izpolnjuje svoj cilj – poročanje o nepravilnostih, navajanje ocen in mnenj v obliki poročil. Ostale dejavnosti so podrejene izvajanju te dejavnosti.

V 27. členu Statuta Občine Jesenice je določeno, da članom NO pripada nagrada za njihovo delo. Pri tem se smiselno uporabljajo določbe, ki urejajo nagrajevanje članov OS. V Pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev, nagradah članov delovnih teles OS, članov drugih občinskih organov in o povračilu stroškov<sup>17</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev) je v 13. členu določeno, da imajo predsednik in člani NO pravico do nagrade za posamezni mesec glede na delo, ki so ga opravili. Kriteriji za vrednotenje posameznih opravljenih nalog članov NO za izračun nadomestila za opravljanje funkcije so prikazani v tabeli 7.

Tabela 7: Nadomestila za opravljanje posameznih nalog za člane NO

Naloga	Količnik	Bruto znesek v tolarjih <sup>18</sup>	
		(3) = (2) * 52.437 tolarjev	(4) = (2) * 53.748 tolarjev
(1)	(2)		
Vodenje seje NO (8 odstotkov osnovne plače župana)	0,64	33.559	34.399
Udeležba na seji NO (6 odstotkov osnovne plače župana)	0,48	25.169	25.799
Izvedba nadzora po programu dela ali sklepu NO (4 odstotke osnovne plače župana)	0,32	15.779	17.199

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

V tabeli 7 navedeno nadomestilo pomeni, da je članom NO za

- sejo ob prisotnosti vseh članov NO izplačano 189 tisoč tolarjev in
- posamezni nadzor, ki ga izvajajo vsi člani NO, 120 tisoč tolarjev.

NO se je v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 sestal na enaindvajsetih sejah ter pripravil dve poročili o nadzoru (tabela 9), in sicer poročilo oziroma zapisnik o izvedbi nadzora oddaje javnega naročila in izvedbe dobave ter montaže hokejske ograje (v letu 2003), ki so ga izvajali trije člani NO, ter poročilo o obravnavi letnih poročil devetih javnih zavodov za leto 2003, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je Občina Jesenice (v letu 2004), kjer je pregled posameznega letnega poročila zavoda opravil po en član.

Skupno je bilo članom NO v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 izplačano 3.477 tisoč tolarjev (tabela 5) za vodenje oziroma za prisotnost na seji NO in za nagrade pri izvedbi nadzora. 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 1.133 tisoč tolarjev v letu 2003 in 1.147 tisoč tolarjev v letu 2004 za člana OS) v povprečju za člana NO znašala 21,8 odstotka dovoljenih izplačil.

<sup>17</sup> Uradni list RS, št. 92/02.

<sup>18</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.

## **Pravilnost poslovanja**

Nepravilnosti pri nadomestilu za opravljanje funkcije nismo ugotovili.

## **Uspešnost poslovanja**

Glede meril za vrednotenje posameznih dejavnosti NO ocenjujemo, da

- so premalo razčlenjena, saj so nadzorne naloge vrednotene enako ne glede na njihovo zahtevnost,
- dajejo izvajanju nadzora v primerjavi s sejami NO premajhno težo,
- ne vrednotijo morebitnih drugih nalog NO, kot so npr. udeležba na seji OS ali seji komisij OS.

### *Pojasnilo občine*

*Občina bo proučila določila akta o plačah občinskih funkcionarjev glede ustreznosti nagrajevanja dela NO.*

## **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>19</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>20</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 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 Jesenice, predstavljamo v tabeli 8.

---

<sup>19</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>20</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.



Tabela 8: Pogoji za opravljanje nadzora NO

<b>Pogoji za opravljanje nadzora</b>	
Dostop do podatkov	Po mnenju predsednice NO so NO na voljo podatki, ki jih potrebuje pri svojem delu.
Administrativna pomoč	Po navedbi predsednice NO je NO zagotovljena naslednja administrativna pomoč: <ul style="list-style-type: none"> <li>• pisanje zapisnikov,</li> <li>• priprava vabil in drugih aktov,</li> <li>• arhiviranje gradiv,</li> <li>• vodenje seznama sprejetih sklepov NO,</li> <li>• zbiranje strokovne literature.</li> </ul> V pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev (13. člen) je določeno, da evidenco opravljenega dela vodi občinska uprava.
Strokovna pomoč	Po navedbi predsednice NO je NO zagotovljena naslednja strokovna pomoč: <ul style="list-style-type: none"> <li>• pridobivanje mnenj strokovnih služb občine,</li> <li>• na voljo je strokovna literatura.</li> </ul>
Dolžnosti organov občine	V skladu s statutom so nadzorovane osebe dolžne <ul style="list-style-type: none"> <li>• predložiti vso potrebno dokumentacijo,</li> <li>• sodelovati v postopku nadzora,</li> <li>• dajati pojasnila,</li> <li>• obravnavati poročilo, mnenja in ocene NO in upoštevati predloge in priporočila,</li> <li>• odgovoriti na ugotovitve NO.</li> </ul>
Pravice organov občine	V statutu niso opredeljene pravice organov občine v zvezi z nadzorom. Tudi v poslovniku NO pravice niso opredeljene.

Viri: Statut Občine Jesenice; poslovnik NO; pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev; analiza vprašalnikov (predsednica NO in župan).

Ugotovili smo, da poročila NO in zapisniki sej NO nimajo evidenčne oznake dokumenta, kot določa Uredba o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom.

### **Pravilnost poslovanja**

V Statutu Občine Jesenice niso opredeljene pravice organov občine v zvezi z delom NO, kot določa 32. člen ZLS, obveznosti organov občine v povezavi z delom NO pa so opredeljene posredno kot obveznosti nadzorovane osebe. Glede zagotovitev pogojev za delo NO (dostopa do podatkov, administrativne in strokovne pomoči) nismo ugotovili nepravilnosti.

Dejstvo, da niso bile opredeljene pravice organov občine v zvezi z delom NO, povezujemo z dejstvom, da v Statutu Občine Jesenice ni določen postopek dela NO (točka 3.2.1.3).

Občina ni dosledno upoštevala Uredbe o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom.

### **Uspešnost poslovanja**

Ocenjujemo, da so določila Statuta Občine Jesenice o zagotovitvi strokovne in administrativne pomoči za delo NO in o dolžnostih in pravicah organov občine v povezavi z delom NO preveč splošna, zato bi jih bilo potrebno podrobneje določiti. Za sodelovanje z NO je bila imenovana delavka občinske uprave, kar po našem mnenju vpliva na boljše zagotavljanje administrativne in strokovne pomoči.

#### 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 (sodelovanje na sejah OS pri sprejemanju 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>21</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,
- 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. Statut Občine Jesenice ne določa postopka nadzora NO (določa le, da NO sprejme letni program nadzora in da NO o svojih ugotovitvah obvešča OS v obliki pisnega poročila ter da NO poda OS poročilo o izvrševanju dela najmanj dvakrat letno). Tudi v poslovniku NO ni določen postopek nadzora.

Delo NO je v skladu s 32. členom ZLS javno (tudi zapisniki sej NO). Statut Občine Jesenice v 26. členu določa, da je delo NO javno. Javnost dela NO določa tudi poslovnik NO v 21. členu, poleg tega pa tudi določa, da NO obvešča širšo javnost o sprejetih sklepih in stališčih s svojega delovnega področja prek svojega predsednika oziroma z izjavami za javnost. Poslovnik NO v 12. členu določa, da se o poteku seje piše zapisnik, ki vsebuje glavne podatke navzočih na seji, zlasti pa predloge, stališča in sklepe.

Dejavnost NO (pričeti in dokončani nadzori, seje NO, ...) v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 je razvidna iz tabele 9. Župan oziroma OS sicer nista od NO s sklepom zahtevala izvedbe nadzora, je pa OS dal pobudo, da se NO seznanita s problematiko daljinskega ogrevanja mesta Jesenice, kar je NO tudi upošteval.

---

<sup>21</sup> Tretji odstavek 100. člena ZJF.

Tabela 9: 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>Nadzor oddaje javnih naročil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Letna poročila javnih zavodov</li> </ul>
Poročila NO (izdana v posameznem letu)		<ul style="list-style-type: none"> <li>Poročilo o nadzoru oddaje javnega naročila in izvedbe dobave ter montaže hokejske ograje</li> <li>Obravnava letnih poročil javnih zavodov za leto 2003</li> </ul>
Pravne osebe, ki so bile nadzirane (po kriteriju pričetih nadzorov)		<ul style="list-style-type: none"> <li>Občina Jesenice</li> <li>Javni zavodi, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je Občina Jesenice</li> </ul>
Vsebina nadzora	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poslovanje občine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizacija sprejetega programa posameznega javnega zavoda</li> </ul>
Število sej NO	10 sej	11 sej

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.

#### Zapisniki sej NO med drugim vsebujejo tudi

- zapise, ki so po vsebini sklepi o izvedbi nadzora, npr. zapisnik 11. seje NO: »Izvede se nadzor oddaje javnega naročila in izvedbe dobave in montaže hokejske ograje ...«;
- zapise, ki so po vsebini pooblastila članom NO za izvedbo nadzora, npr. zapisnik 11. seje NO, v katerih je navedena razdelitev nalog za nadzor;
- zapise, ki so po vsebini zahtevki za posredovanje podatkov, npr. zapisnik 19. seje NO: »NO naj se na naslednjo sejo predloži program vzdrževalnih del za neprofitna stanovanja«;
- sklepe NO o tem, da sprejema osnutke posameznih aktov (zaključni račun občine za leto 2002, premoženjska bilanca na dan 31. 12. 2002, predlog proračuna za leto 2004, predlog zaključnega računa proračuna za leto 2004, ...) in predlaga, da jih OS sprejme, npr. zapisnik 4. seje NO: »NO predlaga OS Občine Jesenice, da sprejme zaključni račun proračuna občine Jesenice za leto 2002 – druga obravnava v predlaganem besedilu«, ki jih razumemo kot svetovanje organoma občine;
- ocene o poslovanju javnega podjetja in predlagane ukrepe, npr. zapisnik 10. seje NO: »NO se je seznanil s poročilom o delu nadzornega sveta podjetja ... ter o njem razpravljal. NO predlaga, da predstavniki občine v nadzornem svetu podjetja ..., pregledajo in ocenijo upravičenost stroškov podjetja v letu 2003 ter predlagajo ukrepe za njihovo zmanjšanje«.

NO je nadzore izvajal predvsem na sejah NO in o svojih ugotovitvah na sejah sprejel ustrezne sklepe oziroma stališča.

V 25. členu Statuta Občine Jesenice je določeno, da NO o svojih ugotovitvah obvešča OS v obliki pisnega poročila. NO poda OS poročilo o izvrševanju programa dela najmanj dvakrat letno. V letih 2003 in 2004 je NO izdelal štiri poročila o svojem delu, in sicer za obdobja od

februarja do junija 2003, od julija do decembra 2003, od januarja do junija 2004 in od julija do decembra 2004. Iz zapisnikov sej OS je razvidno, da se je OS seznanil z vsemi poročili o delu NO, in sicer na sejah OS 25. 9. 2003, 26. 2. 2004, 30. 9. 2004, medtem ko je bilo četrto poročilo obravnavano v letu 2005. Predsednica NO je bila prisotna na sejah OS.

### **Pravilnost poslovanja**

Iz zapisnikov sej NO je razvidno, da je NO o ugotovitvah in priporočilih poročal tudi v zapisnikih sej NO.

Zapisniki sej NO zaradi postopkovnih razlogov – niso izdani po postopku dela NO, ki bi moral s statutom biti predviden za izdajo poročila NO, in tudi vsebinskih razlogov – so zapis o načinu dela oziroma o poteku seje NO, po ZLS niso poročila NO.

Navajanje ugotovitev v zapisnikih sej NO bi lahko vodilo javnost do napačnega sklepanja in bi zapisniku seje NO zato, ker vsebuje ugotovitve NO (o katerih NO v skladu z ZLS poroča v obliki poročila), utegnila pripisati status poročila NO. Navajanje ugotovitev NO v zapisnikih sej NO zato ni v skladu z ZLS.

Ker postopek dela NO kljub zakonski zahtevi ni bil predpisan (povezava s točko 3.2.1.3 poročila), nismo ugotavljali skladnosti dela NO z občinskimi akti (s statutom).

### **Uspešnost poslovanja**

Ocenjujemo, da bi NO izvajal nadzor bolj uspešno, če

- svojih zakonsko določenih pristojnosti ne bi izvajal pretežno na sejah NO,
- bi o vseh svojih ugotovitvah izdelal poročila in jih posredoval neposredno OS v obravnavo, ne pa z ugotovitvami seznanil OS le posredno prek poročil o delu NO.

NO je bil aktiven s sestajanjem na sejah NO in pri spremljanju poslovanja občine. Dejstvo, da NO o vseh svojih ugotovitvah ni izdelal poročil o nadzoru in jih ni posredoval OS v obravnavo, je po našem mnenju posledica neopredeljenega postopka dela NO.

Iz zapisnikov sej NO tudi ni razvidno, da je NO poleg nadzorne vloge opravljal tudi vlogo svetovalca župana in OS, zato opozarjamo na omejitve glede izvajanja navedene vloge.

### **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 priporočili in predlogi NO morajo biti določene v statutu občine.

Po mnenju računskega sodišča bi morale biti obveznosti in pravice opredeljene smiselno<sup>22</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.

<sup>22</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.

Po naši oceni 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.

Po naši oceni 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 Jesenice v 25. členu določa, da so OS, župan ter porabniki proračunskih sredstev dolžni obravnavati poročilo, mnenja in ocene NO ter upoštevati predloge in priporočila.

NO je v letih 2003 in 2004 izdal dve poročili o izvedenih nadzorih (tabela 9), o ostalih nadzorih pa je na sejah NO na podlagi ugotovitev sprejel sklepe oziroma stališča. Ugotovitve in sprejete sklepe je NO povzel v poročilih o delu NO.

Iz pregleda zapisnikov sej OS za obdobje od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 je razvidno, da so bila na sejah OS 25. 9. 2003, 26. 2. 2004, 30. 9. 2004 (medtem ko je bilo četrto poročilo obravnavano v letu 2005) predstavljena poročila o delu NO, kot določa 25. člen Statuta Občine Jesenice. OS se je le posredno, iz poročil o delu NO, seznanil z izvedenimi nadzori.

### **Pravilnost poslovanja**

Statut Občine Jesenice povzema zakonska določila glede upoštevanja priporočil in predlogov NO, obveznosti in pravic organov občine pa ne določa, kar ni v skladu z zahtevami 32. člena ZLS. V Statutu Občine Jesenice 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 na poročilo in ugotovitve NO. Menimo, da se organa občine tudi dejansko nista ustrezno odzvala na delo NO, saj je bila obravnava na OS osredotočena na poročila o delu NO, ne pa na poročila NO o nadzoru.

#### *Pojasnilo občine*

*Notranjemu revizorju lahko naloge določa le župan (je županov svetovalec). Če potrebuje mnenje notranjega revizorja, župan lahko izda sklep o izvedbi revizije oziroma notranjemu revizorju naloži svetovalno nalogo. Ob upoštevanju priporočila računskega sodišča bi posegali v ustrezno urejen način dela notranjega revizorja in notranjo organizacijo dela občinske uprave. Obstaja nevarnost, da bi vse ugotovitve NO moral proučiti notranji revizor, kar bi lahko oviralo njegovo delo.*

## **4. MNENJE**

Revidirali smo delovanje nadzornega odbora Občine Jesenice 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>23</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.

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

Občina Jesenice je v letih 2003 in 2004 v naslednjem primeru ravnala v neskladju s predpisi:

- ni zadostila zahtevam glede vsebine statuta občine v povezavi z delovanjem NO: v statutu ni določila postopka dela NO, statut ne določa pravic organov občine v zvezi z delom NO; statut ne določa obveznosti in pravic organov občine v zvezi s priporočili in predlogi NO (točke 3.2.1.3, 3.2.3.1 in 3.2.4).

---

<sup>23</sup> Uradni list RS, št. 41/01.

NO je ravnal v nasprotju s predpisi v naslednjih primerih:

- v poslovniku NO ni opredelil, kaj je hujša kršitev predpisov oziroma nepravilnost pri poslovanju občine (točka 3.2.1.4) in
- o ugotovitvah ni poročal zgolj v predvideni obliki (točka 3.2.3.2).

Razen v primerih, opisanih v prejšnjih odstavkih, je Občina Jesenice v letih 2003 in 2004 po našem mnenju glede delovanja NO v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

## **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:

- določilo Statuta Občine Jesenice o obvezni obravnavi zadev na podlagi sklepa župana ali OS posega v samostojnost dela NO kot najvišjega organa nadzora javne porabe v občini; neodvisnost delovanja NO, ki je pogoj za uspešno delovanje NO, ni zagotovljena (točka 3.2.1.2);
- postopek dela NO ni določen niti v Statutu Občine Jesenice niti v poslovniku NO (točka 3.2.1.3);
- v pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev so merila za vrednotenje nalog NO premalo razčlenjena in dajejo izvajanju nadzora v primerjavi s sejami NO premajhno težo ter ne vrednotijo morebitnih drugih nalog NO (točka 3.2.2.2);
- v Statutu Občine Jesenice 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.

NO bi bolj uspešno izvajal nadzor, če

- svojih zakonsko določenih pristojnosti ne bi izvajal pretežno na sejah NO;
- bi o svojih ugotovitvah izdelal poročila in jih posredoval neposredno OS v obravnavo, ne pa le posredno prek poročil o delu NO.

Menimo, da se organa občine nista ustrezno odzvala na delo NO, saj je bila obravnava na OS osredotočena na poročila o delu NO, ne pa na poročila NO o nadzoru.

Opozarjamo tudi, da je NO poleg nadzorne vloge opravljal tudi vlogo svetovalca župana in OS, kar bi lahko zmanjševalo njegovo uspešnost pri delu.

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

Občina Jesenice 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 ukrepi se morajo nanašati na

- začetek postopkov za dopolnitev statuta občine v delu, ki ureja postopek dela NO, pravice organov občine v zvezi z delom NO ter obveznosti in pravice v zvezi s priporočili in predlogi NO (točke 3.2.1.3, 3.2.3.1 in 3.2.4);
- dopolnitev poslovnika NO z opredelitvijo hujših kršitev in nepravilnosti pri poslovanju občine (točka 3.2.1.4).

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>24</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 revidiranec krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

## **6. PRIPOROČILA**

Občini Jesenice priporočamo, naj

- prouči določila Statuta Občine Jesenice glede delovanja NO v delu, ki se nanaša na vse zakonsko zahtevane vsebine statuta glede delovanja NO;
- v statutu občine in poslovniku NO določi postopek nadzora NO;
- v statutu občine predpiše obvezno obravnavo poročila NO na seji OS in pisni odziv organov občine na poročilo NO;
- odhodke za delo NO v proračunu načrtuje na podlagi pravočasno finančno ovrednotenega programa dela NO;

---

<sup>24</sup> 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

- dopolni akt o plačah občinskih funkcionarjev na način, ki bo pri finančnem ovrednotenju dejavnosti NO izhajal iz zahtevnosti posameznih nalog NO.

### **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 Jesenice, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.