



Na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o računskem sodišču  
(ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01) in v skladu s sklepi, ki jih je sprejel  
senat računskega sodišča na 42. seji,  
izdajam

**REVIZIJSKO POROČILO**  
**O POSLOVANJU OBČINE TREBNJE**  
**V LETU 2002 IN V OMEJENEM OBSEGU V LETIH 1999, 2000 IN 2001**

Številka: 1215-7/2003-31

Ljubljana, 4. novembra 2003

## 1. UVOD

Revizijo poslovanja Občine Trebnje, Goliev trg 5, Trebnje (v nadaljevanju: občina) v letu 2002 smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti računskega sodišča v letu 2003<sup>1</sup>. Sklep o izvedbi revizije<sup>2</sup> je bil izdan 10. 4. 2003.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v letu 2002.

Dodatna cilja revizije sta bila

- ugotoviti razmerja med občino in Komunalo Trebnje, d. o. o., Trebnje (v nadaljevanju: Komunala) pri financiranju oziroma sofinanciranju investicij v komunalno infrastrukturo; v tem delu se je obseg revidiranja razširil na investicije v komunalno infrastrukturo v letih 1999, 2000 in 2001,
- ugotoviti, kako občina izvaja svoje pristojnosti pri upravljanju Komunale.

Realiziran proračun občine je predstavljal podlago za revidiranje pravilnosti izvršitve proračuna občine za leto 2002.

Da bi pridobili odgovore za dodatna cilja revizije, smo pregledali vse zapisnike občinskega sveta in nadzornega odbora občine za leto 2002, akte, ki urejajo razmerja med občino in Komunalo, ter akte in knjigovodske listine, ki se nanašajo na poslovanje občine v letih 1999, 2000 in 2001 v delu, ki se nanaša na investicije v komunalno infrastrukturo.

V letih 1999, 2000, 2001 in do 19. 12. 2002, to je do prve seje novo izvoljenega občinskega sveta, je bil odgovorna oseba Ciril Metod Pungartnik, župan občine, od 19. 12. 2002 pa županja Marica Škoda.

---

<sup>1</sup> Št. 3104-1/2003-1 z dne 15. 1. 2003.

<sup>2</sup> Št. 1215-7/2003-6.

## 2. REVIZIJA PRAVILNOSTI POSLOVANJA OBČINE V LETU 2002

### 2.1 Predstavitev občine

#### 2.1.1 Osnovni podatki o občini

Podatki o velikosti občine in o organih občine so prikazani v tabeli 1.

Tabela 1: Podatki o velikosti in organih občine

Število prebivalcev <sup>3</sup>	18.463
Uvrstitev v skupino <sup>4</sup>	3. skupina
Ustanovitev	1994
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Sedež občine	Goliev trg 5, Trebnje
Organi občine	
• Župan	nepoklicno opravljanje funkcije
• Podžupan	jih ni
• Občinski svet	25 članov
• Nadzorni odbor	5 članov
• Občinska uprava <sup>5</sup>	sistemiziranih je 27 delovnih mest, v letu 2002 je bilo zaposlenih 24 delavcev

Občina ima šestnajst krajevnih skupnosti s statusom pravne osebe. Je ustanoviteljica devetih javnih zavodov s področja vzgoje in izobraževanja, izobraževanja in zdravstva ter javnega podjetja in soustanoviteljica zavoda s področja zdravstva.

#### 2.1.2 Osnovni podatki iz zaključnega računa proračuna in bilance stanja

Prihodki in prejemki ter odhodki in izdatki iz zaključnega računa občine za leto 2002 in primerjava z letom 2001 so prikazani v tabeli 2.

<sup>3</sup> Vir: Statistični letopis Republike Slovenije 2002, stanje na dan 31. 12. 2001.

<sup>4</sup> 100. b člen Zakona o lokalni samoupravi (ZLS, Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 20/95, 63/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 87/01, 51/02).

<sup>5</sup> Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Trebnje z dne 23. 4. 1999 (spremembe 8. 5. 2000, 11. 4. 2001, 24. 8. 2001 in 12. 7. 2002).

Tabela 2: Prihodki in prejemki ter odhodki in izdatki zaključnega računa proračuna za leti 2002 in 2001

Postavka (1)	Realizacija v letu 2002 v tisoč tolarjih (2)	Realizacija v letu 2002 v odstotkih (3)	Realizacija v letu 2001 v tisoč tolarjih (4)	Realizacija v letu 2001 v odstotkih (5)	Indeks (2)/(4)*100
<b>Bilanca prihodkov in odhodkov</b>					
A. Davčni prihodki	1.140.573	49	915.007	42	125
B. Nedavčni prihodki	108.093	5	102.700	5	105
C. Kapitalski prihodki	109.668	5	30.192	1	363
D. Prejete donacije	0	0	0	0	-
E. Transferni prihodki	948.500	41	1.144.076	52	83
<b>F. Vsi prihodki (F=A+B+C+D+E)</b>	<b>2.306.834</b>	<b>100</b>	<b>2.191.975</b>	<b>100</b>	<b>105</b>
G. Tekoči odhodki	408.087	19	182.811	9	223
H. Tekoči transferi	806.096	38	1.036.710	48	78
I. Investicijski odhodki	510.850	24	602.703	28	85
J. Investicijski transferi	390.280	19	333.481	15	117
<b>K. Vsi odhodki (K=G+H+I+J)</b>	<b>2.115.313</b>	<b>100</b>	<b>2.155.705</b>	<b>100</b>	<b>98</b>
<b>L. Presežek prihodkov nad odhodki (L=F-K)</b>	<b>191.521</b>		<b>36.270</b>		<b>528</b>
<b>Račun finančnih terjatev in naložb</b>					
M. Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	0	0	0	-
N. Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	0	0	0	-
<b>O. Saldo računa finančnih terjatev in naložb (O=M-N)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>
<b>Račun financiranja</b>					
P. Zadolževanje	0	0	0	0	-
Q. Odplačila dolga	282	100	269	100	105
<b>R. Saldo računa financiranja (R=P-Q)</b>	<b>(282)</b>		<b>(269)</b>		<b>105</b>

Viri: Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Trebnje za leto 2002, Bilanca prihodkov in odhodkov za leto 2002.

Čeprav bilanca stanja ni obvezna sestavina zaključnega računa, zaradi popolnosti informacije v tabeli 3 primerjamo podatke iz bilance stanja na dan 31. 12. 2002 s podatki iz bilance stanja na dan 31. 12. 2001. Indeks povečanja skupne bilančne vsote v letu 2002 v primerjavi z letom 2001 je 113.

Tabela 3: Bilanca stanja na dan 31. 12. 2002 in 31. 12. 2001

Postavka (1)	31. 12. 2002		31. 12. 2001		Indeks (2)/(4)*100
	v tisoč tolarjih	v odstotkih	v tisoč tolarjih	v odstotkih	
	(2)	(3)	(4)	(5)	
<b>Sredstva</b>					
Dolgoročna sredstva in sredstva v upravljanju	5.784.224	90	5.266.236	93	110
Denarna sredstva, dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah	418.080	7	227.977	4	183
Kratkoročne terjatve, kratkoročne finančne naložbe, aktivne časovne razmejitve	83.860	1	30.408	0	276
Neplačani odhodki	125.258	2	153.373	3	82
<b>Skupaj</b>	<b>6.411.422</b>	<b>100</b>	<b>5.677.994</b>	<b>100</b>	<b>113</b>
Aktivni konti zunajbilančne evidence	0		28.316		-
<b>Viri sredstev</b>					
Kratkoročne obveznosti, pasivne časovne razmejitve	126.678	2	154.561	2	82
Neplačani prihodki	6.511	0	2.496	0	261
Pasivne časovne razmejitve	76.730	1	27.393	1	280
Lastni viri	6.199.117	97	5.490.975	97	113
Dolgoročno prejeti krediti, dolgoročne finančne obveznosti	2.386	0	2.569	0	93
<b>Skupaj</b>	<b>6.411.422</b>	<b>100</b>	<b>5.677.994</b>	<b>100</b>	<b>113</b>
Pasivni konti zunajbilančne evidence	0		28.316		-

Vir: bilanca stanja na dan 31. 12. 2002.

## 2.2 Obrazložitev revizije

Pravilnost poslovanja občine v letu 2002 smo revidirali tako, da smo za revizijsko preizkušanje oblikovali šest segmentov revizije:

1. sprejem proračuna in prerazporejanje proračunskih sredstev;
2. prihodki občine;

3. odhodki občine, ki zajemajo odhodke za plače in druge izdatke za zaposlene in funkcionarje, tekoče in investicijske odhodke ter tekoče in investicijske transfere;
4. zadolževanje;
5. investicije v komunalno infrastrukturo;
6. vloga in pristojnosti občine pri upravljanju Komunale.

Pri segmentu prihodkov in odhodkov občine so bile enote revizijskega preizkušanja vplačila v proračun občine in izplačila iz proračuna občine. Preizkušali smo njihovo skladnost z ustreznimi predpisi, pri čemer preizkušanje ni bilo omejeno na preizkušanje vplačila ali izplačila kot takega. V revizijskem programu za preizkus posameznega zneska je bilo vplačilo ali izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim vplačilom ali izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno vplačilo ali izplačilo šteli za nepravilno.

Sestavili smo podrobne revizijske programe, ki smo jih uporabili na primerno velikih vzorcih vplačil in izplačil. Vzorec za preveritev prihodkov, odhodkov za plače in druge izdatke za zaposlene in funkcionarje ter investicije v komunalno infrastrukturo smo določili z nestatističnimi metodami. Vzorec za preveritev preostalih odhodkov smo določili po statistični metodi MUS<sup>6</sup>.

## **2.3 Revizijske ugotovitve**

### **2.3.1 Sprejem proračuna in prerazporejanje proračunskih sredstev**

#### **2.3.1.1 Informacije o sprejemanju in veljavnosti proračunskih aktov za leto 2002**

Odlok o proračunu Občine Trebnje za leto 2002<sup>7</sup> (v nadaljevanju: odlok o proračunu za leto 2002) je bil sprejet 16. 1. 2002 (veljaven od 26. 1. 2002). Odloki o spremembi odloka o proračunu so bili sprejeti

- 24. 7. 2002 (veljaven od 3. 8. 2002),
- 9. 10. 2002 (veljaven od 26. 10. 2002) in
- 8. 11. 2002 (veljaven od 15. 11. 2002).

Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Trebnje za leto 2002 je bil sprejet 28. 7. 2003.

Prihodki in prejemki ter odhodki in izdatki proračuna za leto 2002 so prikazani v tabeli 4.

---

<sup>6</sup> MUS je kratica za Monetary Unit Sampling (vzorčenje po denarnih enotah).

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 6/02, 69/02, 91/02, 96/02.

Tabela 4: Prihodki in prejemi ter odhodki in izdatki proračuna za leto 2002

Izkaz/postavka (1)	Sprejeti proračun 1 (SP1) v tisoč tolarjih (2)	Sprejeti proračun 4 <sup>8</sup> (SP4) v tisoč tolarjih (3)	Realizirani proračun (RP) v tisoč tolarjih (4)	Indeks (4)/(3)*100
<b>Bilanca prihodkov in odhodkov</b>				
F. Vsi prihodki	2.096.453	2.368.867	2.306.834	97
K. Vsi odhodki	2.319.953	2.529.782	2.115.313	84
<b>L. Presežek odhodkov nad prihodki (L = K - F)</b>	223.500	160.915	(191.521)	-
<b>Račun finančnih terjatev in naložb</b>				
M. Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	0	0	-
N. Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	0	0	-
<b>O. Saldo računa finančnih terjatev in naložb (O = M - N)</b>	0	0	0	-
<b>Račun financiranja</b>				
P. Zadolževanje	175.000	78.530	0	-
Q. Odplačila dolga	500	500	282	56
<b>R. Neto zadolževanje (R = P - Q)</b>	174.500	78.030	(282)	-
<b>S. Vsi prihodki (S = F + M + P)</b>	2.271.453	2.447.397	2.306.834	94
<b>T. Vsi odhodki (T = K + N + Q)</b>	2.320.453	2.530.282	2.115.595	84
<b>U. Sprememba stanja na računih (U = S - T)</b>	(49.000)	(82.885)	191.239	-

Viri: Odlok o proračunu občine za leto 2002, Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Trebnje za leto 2002.

Odhodki proračuna iz bilance prihodkov in odhodkov so bili načrtovani v znesku 2.529.782 tisoč tolarjev in izvršeni v znesku 2.115.313 tisoč tolarjev. Izvršitev odhodkov iz bilance prihodkov in odhodkov je dosegla 84 odstotkov načrtovanega. Izdatki računa finančnih terjatev in naložb niso bili načrtovani in izvršeni. Izdatki računa financiranja so dosegli 56 odstotkov načrtovanega (načrtovani so bili v znesku 500 tisoč tolarjev in izvršeni v znesku 282 tisoč tolarjev).

### 2.3.1.2 Prerazporejanje proračunskih sredstev na podlagi sklepov župana

Odlok o proračunu za leto 2002 v 5. členu pooblašča župana, da lahko za zagotavljanje likvidnosti na posameznih postavkah odloča o prerazporeditvi sredstev med proračunskimi postavkami v okviru dejavnosti in med nameni posameznega področja proračuna.

<sup>8</sup> Rebalans proračuna z dne 8. 11. 2002.

Opravljen je bil primerjava med sprejetimi in porabljenimi proračunskimi sredstvi proračunskih postavk iz zaključnega računa za leto 2002 z veljavnim proračunom, da bi se ugotovilo, ali so spremembe proračuna občine v skladu z Zakonom o javnih financah<sup>9</sup> (v nadaljevanju: ZJF) in odlokom o proračunu. Razen opustitve postopka uskladitve načrta razvojnih programov z novimi zneski vrednosti naložb v posodobitev javnih cest in poti je občina spreminjala proračun za leto 2002 v skladu z veljavnimi predpisi.

### 2.3.2 Prihodki občine

Občina je v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2002 izkazala prihodke v znesku 2.306.834 tisoč tolarjev. Preverili smo prihodke od takse za obremenjevanje okolja z odpadki in kapitalske prihodke.

#### 2.3.2.1 Taksa za obremenjevanje okolja z odpadki

Prihodki od takse za obremenjevanje okolja z odpadki so v bilanci prihodkov in odhodkov za leto 2002 izkazani v znesku 42.586 tisoč tolarjev in predstavljajo 1,8 odstotka vseh prihodkov občine.

V letu 2002 sta bili v veljavi dve pravni podlagi za zaračunavanje takse za obremenjevanje okolja z odpadki: Uredba o taksi za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov<sup>10</sup>, ki jo je izdala Vlada Republike Slovenije, in občinski Odlok o taksah za obremenjevanje okolja z odpadki<sup>11</sup> (v nadaljevanju: občinski odlok o taksi za odlaganje odpadkov).

S preizkušanjem smo odkrili, da v proračunu občine niso izkazani prihodki od komunalnih taks po občinskem odloku o taksi za odlaganje odpadkov v znesku 36.937 tisoč tolarjev, ki jih je pobirala Komunala. Navedeno je v nasprotju s četrtem odstavkom 2. člena ZJF, ki zahteva, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki, in v nasprotju s 6. členom občinskega odloka, ki določa, da so sredstva takse prihodek proračuna občine.

*Občina je v letu 2003 sklenila s Komunalo aneks k pogodbi o pobiranju taks iz leta 1996, ki opredeljuje trimesečno nakazovanje taks na transakcijski račun občine. Med izvajanjem revizije na sedežu občine, to je do 23. 7. 2003, je občina prejela nakazilo takse za prvo trimesečje leta 2003.*

#### 2.3.2.2 Kapitalski prihodki

Kapitalski prihodki so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa za leto 2002 izkazani v znesku 109.668 tisoč tolarjev in predstavljajo 4,8 odstotka vseh prihodkov občine. Preverili smo postopke prodaje stavbnih in kmetijskih zemljišč.

S preizkušanjem smo potrdili pravilnost postopkov prodaje zemljišč za leto 2002.

<sup>9</sup> Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

<sup>10</sup> Uradni list RS, št. 70/01.

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 50/96, 10/01, 91/02.



### 2.3.3 Odhodki občine

Občina je v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2002 izkazala odhodke v znesku 2.115.313 tisoč tolarjev. Preverili smo plače in druge izdatke za zaposlene in funkcionarje, delne tekoče odhodke<sup>12</sup> in investicijske odhodke ter tekoče in investicijske transfere. V zgoščeni obliki so navedeni odhodki predstavljeni v tabeli 5.

Tabela 5: Odhodki občine v letu 2002

<b>Odhodki</b>	<b>Sprejeti proračun 1 2002 (SP1)</b> v tisoč tolarjih	<b>Sprejeti proračun 4<sup>13</sup> (SP4) 2002</b> v tisoč tolarjih	<b>Realizirani proračun (RP) 2002</b> v tisoč tolarjih	<b>Indeks</b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(4)/(3)*100
Plače in drugi izdatki za zaposlene in funkcionarje	153.350	146.850	124.540	85
Delni tekoči in investicijski odhodki	930.944	1.029.543	794.397	77
Tekoči in investicijski transferi	1.235.659	1.353.389	1.196.376	88
<b>Vsi odhodki</b>	<b>2.319.953</b>	<b>2.529.782</b>	<b>2.115.313</b>	<b>84</b>

#### 2.3.3.1 Plače in drugi izdatki za zaposlene in funkcionarje

Občina je v letu 2002 zaposlovala v občinski upravi 24 delavcev. Plače in drugi izdatki za zaposlene in funkcionarje so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2002 izkazani v znesku 124.540 tisoč tolarjev in predstavljajo 5,9 odstotka vseh realiziranih odhodkov občine.

S preizkušanjem smo odkrili naslednji neskladnosti s predpisi:

##### 2.3.3.1.a Neizpolnjevanje pogojev za razporeditev na delovno mesto

Pri preveritvi pogojev za razporeditev na delovno mesto je bilo ugotovljeno, da je bil v enem primeru na delovno mesto razporejen delavec z neustrezno izobrazbo. Za delovno mesto se zahteva IV. stopnja izobrazbe, medtem ko ima delavec I. stopnjo.

Razporeditev na delovno mesto, ne da bi bili izpolnjeni pogoji za razporeditev, pomeni kršitev 3. in 4. člena Zakona o delavcih v državnih organih<sup>14</sup>.

Občina je v letu 2002 izplačala delavcu, ki ni izpolnjeval pogoja za razporeditev na delovno mesto, plačo v skupnem znesku 1.829 tisoč tolarjev<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Tekoče odhodke brez plač in drugih izdatkov za zaposlene.

<sup>13</sup> Rebalans proračuna sprejet 8. 11. 2002.

<sup>14</sup> Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 70/97, 38/99.

<sup>15</sup> Bruto plača izplačana zaposlenemu v letu 2002.

*Sprejeti ukrepi odgovornih oseb*

*Občina je delavcu 30. 4. 2003 na podlagi spremembe akta o sistemizaciji izdala novo odločbo, s katero je bil razporejen na izobrazbi primerno delovno mesto.*

#### 2.3.3.1.b Nepravilno določen dodatek za vodenje

Pri preveritvi dodatkov je bilo ugotovljeno, da je za delovno mesto delavca, ki ni vodja notranje organizacijske enote, določen 10-odstotni dodatek za vodenje. Veljavni predpisi, ki določajo plače delavcev v občinski upravi, navedenega dodatka za delavce, ki niso vodje notranje organizacijske enote, ne določajo, zato je njegova določitev, obračun in izplačevanje v nasprotju z veljavnimi predpisi.

Občina je v letu 2002 delavcu izplačala 165 tisoč tolarjev dodatka za vodenje.

*Pojasnila in sprejeti ukrepi odgovornih oseb*

*Dodatek za vodenje je bil določen zaradi specifične organizacije dela v Službi za splošne zadeve, kjer je znotraj oddelka organizirana sprejemna pisarna, ki jo vodi delavka (koordinira delo dveh delavcev). S spremembo akta o sistemizaciji 28. 4. 2003 je bil navedeni dodatek ukinjen, delavki pa 30. 4. 2003 izdana nova odločba.*

#### 2.3.3.2 Delni tekoči in investicijski odhodki

Delni tekoči in investicijski odhodki so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna občine za leto 2002 izkazani v znesku 794.397 tisoč tolarjev in predstavljajo 37,6 odstotka vseh odhodkov občine.

S preizkušanjem smo odkrili naslednjo neskladnost s predpisi pri oddaji javnih naročil male vrednosti:

##### 2.3.3.2.a Oddaja javnega naročila v nasprotju z internim aktom

Javno naročilo male vrednosti 'fizičnega varovanja prostorov Komunale' v znesku 800 tisoč tolarjev (končna vrednost del po pogodbi je znašala 782 tisoč tolarjev), za katerega je bila sklenjena pogodba 4. 3. 2002, je bilo oddano v nasprotju z določili 11. člena Navodil za oddajo naročil male vrednosti (v povezavi s 124. – 126. členom Zakona o javnih naročilih<sup>16</sup>, v nadaljevanju: ZJN-1, ki opredeljuje naročila male vrednosti). Povabilo z navodilom za izdelavo ponudbe je občina poslala le enemu ponudniku in tako ni zadostila zahtevi, da se izbor ponudnika opravi na podlagi vsaj dveh pravih ponudb.

*Pojasnila odgovornih oseb*

*V navedenem primeru je občina izhajala iz smiselne uporabe določil drugega odstavka 97. člena ZJN-1, ker so nastopile izredne okoliščine zaradi nevarnosti poškodovanja in uničenja poslovne in finančne dokumentacije, ki bi lahko imela za posledico veliko materialno škodo. Izvajalec je bil hkrati tudi najugodnejši ponudnik, saj je občina njegovo ceno primerjala z izvajalcem, ki sicer izvaja varovanje občinskih objektov.*

---

<sup>16</sup> Uradni list RS, št. 39/00, 102/00.

Ugotovljena je bila še naslednja pomanjkljivost:

#### 2.3.3.2.b Znesek obveznosti občine ni bil opredeljen s pogodbo

Občina je v letu 2002 izplačala Komunalni 3.172 tisoč tolarjev za tekoče vzdrževanje objektov, ne da bi bil znesek obveznosti opredeljen s pisno pogodbo, kar je v neskladju s 50. členom ZJF.

##### *Sprejeti ukrepi odgovornih oseb*

*Občina je 19. 6. 2003 sklenila aneks k pogodbi s Komunalno in v njej opredelila znesek sredstev za tekoča vzdrževalna dela.*

#### 2.3.3.3 Tekoči in investicijski transferi

Tekoči in investicijski transferi so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna občine za leto 2002 izkazani v znesku 1.196.376 tisoč tolarjev in predstavljajo 56,6 odstotka vseh odhodkov občine.

Ugotovljena je bila naslednja pomanjkljivost:

Pri 36 izplačilih v znesku 44.717 tisoč tolarjev je občina prejemnikom sredstev (vzgojno varstvenim zavodom, osnovnim šolam, domovom upokojencev, zavodu za zdravstveno varstvo Slovenije, Centru za izobraževanje in kulturo) izplačala proračunska sredstva, ne da bi z njimi sklenila pisne pogodbe, kar je v nasprotju s 50. členom ZJF. Izplačila imajo podlago v sprejetem proračunu, občinskih aktih in področnih zakonih.

##### *Sprejeti ukrepi odgovornih oseb*

*Občina je pomanjkljivost ugotovila tudi sama in je že v januarju 2003 med začasnim financiranjem podpisala pogodbe z vsemi prejemniki transferov. Ob sprejemu proračuna za leto 2003 so bile sklenjene nove pogodbe, ki so natančno določile obseg sredstev, način njihovega koriščenja in ostale elemente izvajanja nalog za proračunsko leto 2003.*

### **2.3.4 Zadolževanje**

Občina se v letu 2002 ni dolgoročno zadolževala in tudi ni izdajala soglasij za zadolžitev ali poroštev javnemu podjetju ali javnim zavodom, katerih ustanoviteljica ali soustanoviteljica je.

Odplačala je 282 tisoč tolarjev glavnice dolgoročnega dolga in 26 tisoč tolarjev obresti, torej skupno 308 tisoč tolarjev. Odplačila dolga in obresti pravnih oseb, katerih ustanoviteljica ali soustanoviteljica je občina, so znašala 58.261 tisoč tolarjev. Skupna odplačila glavnice in obresti dolgov občine in pravnih oseb, katerih ustanoviteljica ali soustanoviteljica je občina, znašajo 58.569 tisoč tolarjev ali 2,5 odstotka realiziranih prihodkov občine v letu 2002<sup>17</sup>, kar ne presega zakonsko določene meje 5 odstotkov.

S preizkušanjem smo potrdili pravilnost odplačevanja dolgov v letu 2002.

---

<sup>17</sup> Realizirani prihodki bilance prihodkov in odhodkov so v letu 2002 znašali 2.306.834 tisoč tolarjev.

### 3. RAZMERJA MED OBČINO IN KOMUNALO PRI INVESTICIJAH V KOMUNALNO INFRASTRUKTURO V LETIH OD 1999 DO 2002

Investicije v komunalno infrastrukturo so se v obdobju od 1999 do 2002 izvajale s transferi Komunali. Investicijski transferi v komunalno infrastrukturo in celotni investicijski transferi so bili v proračunih navedenega obdobja načrtovani in izvršeni v naslednjih zneskih:

Tabela 6: Investicijski transferi v letih 1999 do 2002

<b>Proračunsko leto</b>	<b>Načrtovano</b> v tisoč tolarjih	<b>Realizirano</b> v tisoč tolarjih	<b>Indeks</b>
(1)	(2)	(3)	(3)/(2)*100
<b>Leto 1999</b>			
Investicijski transferi Komunali	24.930	22.660	91
Investicijski transferi – skupaj	286.800	260.910	91
<b>Leto 2000</b>			
Investicijski transferi Komunali	94.900	84.433	89
Investicijski transferi – skupaj	251.518	244.242	97
<b>Leto 2001</b>			
Investicijski transferi Komunali	188.300	151.374	80
Investicijski transferi – skupaj	388.913	333.480	86
<b>Leto 2002</b>			
Investicijski transferi Komunali	192.500	161.265	84
Investicijski transferi – skupaj	441.574	390.280	88

Investicijski transferi v komunalno infrastrukturo so bili v proračunu za leto 2002 načrtovani na proračunskih postavkah v skupnem znesku, medtem ko so v obrazložitvi proračuna navedene tudi vrednosti posameznih investicij. V letu 2002 letni plan Komunale za leto 2002 ni bil sprejet na občinskem svetu in tudi ni bil popolnoma usklajen s proračunom. V letu 2003 sta proračun občine za leto 2003 in letni plan Komunale usklajena. Občinski svet je sprejel tudi letni plan Komunale za leto 2003.

Za preveritev vloge občine pri financiranju oziroma sofinanciranju investicij v komunalno infrastrukturo so bile izbrane naslednje investicije:

Tabela 7: Investicije v komunalno infrastrukturo in realizacija v letih 1999 do 2002

Zap. št.	Investicija	Realizirano v letu 1999 v tisoč tolarjih	Realizirano v letu 2000 v tisoč tolarjih	Realizirano v letu 2001 v tisoč tolarjih	Realizirano v letu 2002 v tisoč tolarjih	SKUPAJ (3)+(4)+(5)+(6)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
1.	Deponija Globoko (asfaltiranje dovozne poti, mostna tehtnica)	2.775	0	0	42.586	45.361
2.	Kanalizacija Štefan	15.428	10.000	15.310	13.724	54.462
3.	Kanalizacija Pristava	0	0	13.407	14.814	28.221
4.	Kanalizacija Cvibljje	0	0	0	10.000	10.000
5.	Vodovod Rihpovec	0	15.000	40.155	12.475	67.630
6.	Vodovod Meglenik	0	0	0	2.969	2.969
7.	Rekonstrukcija čistilne naprave Trebnje – II faza	0	0	28.000	61.333	89.333
8.	Kanal M Mokronog	234	10.000	56	0	10.290
9.	Kanalizacija Čatež	0	10.140	21.779	1.930	33.849
<b>SKUPAJ</b>		<b>18.437</b>	<b>45.140</b>	<b>118.707</b>	<b>159.831</b>	<b>342.115</b>

Investicije v komunalno infrastrukturo so se izvajale po naslednjem postopku:

- v proračunu posameznega leta so bili načrtovani investicijski transferi za financiranje oziroma sofinanciranje investicij v komunalno infrastrukturo;
- občina je s pisno pogodbo pooblastila Komunalo za izvedbo postopka oddaje javnega naročila in izvedbo investicije;
- Komunala je kot naročnik javnega naročila objavila oddajo javnega naročila v Uradnem listu, izvedla odpiranje in ocenjevanje ponudb;
- župan je pri investicijah deponija Globoko – asfaltiranje dovozne poti, kanalizacija Štefan, Pristava in Cvibljje, rekonstrukcija čistilne naprave Trebnje II. faza pisno potrdil, da soglašava z izvedenim postopkom javnega naročila in oddajo naročila, medtem ko je pogodbo z izvajalcem v imenu Komunale kot naročnika podpisal direktor Komunale;
- župan je pri investicijah deponija Globoko – mostna tehtnica, kanal M Mokronog in vodovod Rihpovec sprejel sklep o izbiri najugodnejšega izvajalca. Z izvajalcem sta bili v slednjih dveh primerih podpisani štiripartitni pogodbi - naročniki investicije so bili občina, krajevna skupnost in Komunala, pri prvi investiciji pa tripartitna pogodba - naročnika investicije sta bila občina in Komunala;
- za preostali investiciji (vodovod Meglenik, kanalizacija Čatež) je pogodbi podpisal v imenu Komunale kot naročnika direktor Komunale;

- občina je na podlagi zahtevkov in njim priloženih računov ali situacij izplačala investicijske transfere Komunalni;
- investicije v komunalno infrastrukturo so po dokončanju postale last občine in so evidentirane v poslovnih knjigah občine kot sredstva, dana v upravljanje.

S preizkušanjem smo odkrili naslednjo nepravilnost:

### **3.1 Nejasna razmerja med naročniki v postopkih oddaje javnih naročil pri nekaterih investicijah v komunalno infrastrukturo**

Pri investicijah deponija Globoko – mostna tehnična, vodovod Rihpovec in kanal M Mokronog so se v različnih fazah postopka oddaje javnega naročila kot naročnik pojavljale različne pravne osebe oziroma različno število pravnih oseb. Ob objavi javnega razpisa je bila kot naročnik javnega naročila navedena Komunalna, sklep o izbiri izvajalca je sprejel župan kot zakoniti zastopnik občine, medtem ko so pogodbo v dveh primerih podpisali trije (občina, krajevna skupnost, Komunalna), v enem primeru pa dva naročnika (občina, Komunalna).

Pristojnosti in odgovornosti pri izvedbi navedenih javnih naročil niso bile jasno razmejene. Sklep o izbiri najugodnejšega ponudnika je sprejel predstojnik pravne osebe, ki v objavi vsebine javnega naročila ni bila navedena kot naročnik. To je v neskladju z 42. členom Zakona o javnih naročilih<sup>18</sup> (v nadaljevanju: ZJN), ki določa, da le-tega sprejme predstojnik naročnika. Javna naročila so bila oddana s pogodbo, ki jo je podpisalo več naročnikov, kar je po 62. členu ZJN dopustno, vendar pa se občina in krajevna skupnost kot naročnika nista pojavljala v vseh predhodnih fazah postopka oddaje javnega naročila. Če sta si občina in krajevna skupnost želeli zagotoviti status naročnika javnega naročila, bi morali v tej vlogi nastopati v vseh fazah postopka, ne pa šele ob sprejemu sklepa o izboru izvajalca ali ob podpisu pogodbe z najugodnejšim izvajalcem.

Odkrili pa smo tudi naslednjo pomanjkljivost:

### **3.2 Nejasna opredelitev lastništva investicij v komunalno infrastrukturo**

V pogodbi med občino in Komunalno glede izvajanja investicij ni navedeno, da infrastruktura po dokončanju investicije preide v last občine in se prenese Komunalni v upravljanje.

Občina se lahko sama odloči, na kakšen način bo financirala investicije v komunalno infrastrukturo. Pri tem pa mora upoštevati naslednja pravila:

- Javno pravna oseba, ki prejme od občine sredstva s proračunske postavke transfernih odhodkov, je investitor infrastrukturnega objekta. Prejemnik investicijskega transfera je v tem primeru javno podjetje ali druga javna pravna oseba, ki vzpostavi obveznost v vrednosti sredstev, prejetih v upravljanje.
- Če občina investira v infrastrukturne objekte druge javne pravne osebe na način investicijskih odhodkov, je občina investitor, vsa izplačila izvajalcem pa evidentira kot investicijske odhodke. Občina vodi investicijo pri sebi do izročitve objekta upravljalcu. Po zaključku investicije izroči objekt v upravljanje drugi javnopravni osebi, ki mora v

---

<sup>18</sup> Uradni list RS, št. 24/97, 78/99.

svojih knjigovodskih evidencah vzpostaviti obveznost do občine v vrednosti sredstev, prejetih v upravljanje.

- Ne glede na izbrani način financiranja pa mora občina zagotoviti jasnost poslovnih dogodkov in preglednost porabe sredstev.

#### *Pojasnila odgovornih oseb*

*Občina se zaveda nejasnih razmerij v postopkih oddaje javnih naročil pri nekaterih investicijah v komunalno infrastrukturo v obdobju 1999, 2000, 2001 in delno 2002. Nekatero nepravilnost je občina odpravila že v letu 2002, medtem ko so v letu 2003 postopki oddaje javnih naročil še v teku.*

## **4. PRISTOJNOSTI IN VLOGA OBČINE PRI UPRAVLJANJU KOMUNALE**

V reviziji poslovanja občine v letu 2002 in dela poslovanja, ki se nanaša na investicije v komunalno infrastrukturo v letih 1999, 2000 in 2001 smo presojali, kako občina izvaja svoje pristojnosti pri upravljanju Komunale.

Oblikovali smo naslednji podvprašanja, s pomočjo katerih smo iskali odgovore za presojo:

- Kako občina uresničuje ustanoviteljske pravice v Komunalni, oziroma kakšen je vpliv občinskega sveta na odločitve organov upravljanja Komunale.
- Katere aktivnosti izvaja občina glede upravljanja Komunale v smislu 71. in 72. člena ZJF.

Odgovore na zastavljena vprašanja smo iskali z zbiranjem in analiziranjem pravnih podlag in aktov, s pregledom zapisnikov sej občinskega in nadzornega sveta Komunale, preveritvijo knjigovodskih evidenc in pogovori z zaposlenimi.

### **4.1 Uresničevanje ustanoviteljskih pravic v Komunalni oziroma vpliv na odločitve njenih organov upravljanja**

Komunalo je ustanovila skupščina Občine Trebnje z Odlokom o organiziranju javnega podjetja Komunala Trebnje<sup>19</sup> (v nadaljevanju: odlok o organiziranju JP).

Razmerja med občino in Komunalno urejajo statut Občine Trebnje<sup>20</sup> (v nadaljevanju: statut), odlok o organiziranju JP in statut javnega podjetja Komunala Trebnje, d. o. o., Trebnje (v nadaljevanju: statut JP).

Na podlagi navedenih aktov ustanovitelj med drugim sprejema naslednje odločitve:

- potrdi statut in statusne spremembe javnega podjetja (odlok o organiziranju JP),
- imenuje in razrešuje direktorja podjetja (statut JP) oziroma imenuje in razrešuje direktorja javnih služb (statut),
- imenuje nadzorni svet in zagotavlja nadzor nad poslovanjem javnega podjetja (odlok o organiziranju JP, statut JP),

---

<sup>19</sup> Uradni list RS, št. 18/94, 64/99.

<sup>20</sup> Uradni list RS, št. 50/95, 80/98.

- sprejme poslovno poročilo, obračune in zaključni račun javnega podjetja (odlok o organiziranju JP) oziroma sprejme letno poslovno poročilo, ki ga pripravi direktor z mnenjem nadzornega sveta (statut JP),
- daje soglasje k letnemu planu dela podjetja (odlok o organiziranju JP),
- daje soglasje k najemanju posojil, ki niso predvidena ali presegajo določen znesek (odlok o organiziranju JP),
- odloča o cenah komunalnih storitev (statut JP).

Poleg pristojnosti ustanovitelja opravlja občinski svet tudi funkcijo skupščine Komunale (12. člen statuta JP). Župan sklicuje in vodi seje skupščine in predlaga skupščini v sprejem akte iz pristojnosti skupščine ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta.

Dokaze o tem, kako občina uresničuje ustanoviteljske pravice smo pridobili s pregledom zapisnikov sej občinskega sveta v letih 2001, 2002 in 2003, aktov občine in Komunale ter s pisnimi in ustnimi pojasnili predstavnikov občinske uprave. Ugotovili smo, da je občina druge pravice razen ustanoviteljskih pravic, ki se nanašajo na imenovanje direktorja ter sprejemanje letnega načrta in letnega poročila Komunale, uresničevala zadovoljivo. Občinski svet je namreč potrdil statut in statusne spremembe Komunale, imenoval nadzorni svet, podal soglasje k najemanju posojil, odločal o cenah komunalnih storitev idr.

#### 4.1.1 Imenovanje direktorja

V imenu ustanovitelja je župan v letu 2000 imenoval direktorja Komunale<sup>21</sup>. Pri tem se je skliceval na 5. člen Odloka o spremembah in dopolnitvah odloka o organiziranju JP Komunala Trebnje, v katerem je določeno, da v razmerju do javnega podjetja občino zastopa župan. Proti omenjenemu sklepu župana je eden od kandidatov za direktorja sprožil upravni spor. V tožbi je navedel, da je po njegovem mnenju za imenovanje direktorja javnega podjetja pristojen njegov ustanovitelj, torej občinski svet, župan pa nima pristojnosti samostojno odločati o ustanoviteljskih pravicah. Opozoril je tudi na nepravilno vodenje postopka pred sprejemom izpodbijanega sklepa. Upravno sodišče je 18. 10. 2001 tožbi ugodilo in sklep o imenovanju direktorja razveljavilo ter določilo, da se zadeva po pravnomočnosti pošlje v odločitev občinskemu svetu kot pristojnemu organu. Na odločitev upravnega sodišča sta se župan in novo imenovani direktor pritožila na vrhovno sodišče, ki je sodbo upravnega sodišča 20. 6. 2002 potrdilo in ugotovilo, da je bilo materialno pravo pravilno uporabljeno.

Občinski svet je na seji 16. 1. 2002 (to je pred pravnomočnostjo sodbe vrhovnega sodišča) razveljavil sklep župana o imenovanju direktorja Komunale iz leta 2000 in na izredni seji 8. 2. 2002 imenoval v. d. direktorja. Ta je 25. 2. 2002 skušal prevzeti svojo funkcijo. Župan je menil, da so bili sklepi sprejeti na omenjenih dveh sejah občinskega sveta nezakoniti, zato je ponovno vložil tožbo na upravno sodišče in sodišču predlagal, naj začasno odredi prenehanje izvajanja nezakonitih sklepov občinskega sveta. Občina je zaradi opisanih dogodkov najela varnostno službo, ki je varovala prostore Komunale. Za ta namen je bilo iz občinskega proračuna porabljenih 1.267 tisoč tolarjev. Novo imenovani vršilec dolžnosti direktorja je lahko funkcijo prevzel šele v juliju 2002.

---

<sup>21</sup> Sklep z dne 9. 10. 2000.



Na izredni seji 8. 11. 2002 je občinski svet sprejel sklep o imenovanju direktorja, ki ga je župan v skladu s 33. členom ZLS zadržal, ker je menil, da seja in postopek imenovanja nista bila pravilno vodena. Občinski svet je zato na seji 29. 1. 2003 ponovno odločal o imenovanju direktorja in ga s sklepom potrdil.

Zaradi opisanih nesoglasij med županom in občinskim svetom je bilo delovanje Komunale v letih 2001 in 2002 moteno.

#### 4.1.2 Sprejem letnega poslovnega poročila in soglasje k letnemu planu dela Komunale

Nadzorni svet nadzira poslovanje, pregleda poslovna poročila, periodične obračune in zaključni račun podjetja ter o svojih ugotovitvah poroča ustanovitelju. V 19. členu statuta JP je med drugim navedeno tudi, da mora uprava poročati nadzornemu svetu o načrtovani poslovni politiki in da je nadzorni svet dolžan oblikovati mnenje k predlogu letnega poročila in ga predložiti ustanovitelju v sprejem. Ustanovitelj imenuje štiri izmed šestih članov nadzornega sveta Komunale za dobo štirih let.

Letnega poročila Komunale za leto 2002 občinski svet ni sprejel. Prav tako ni dal soglasja k letnemu planu dela Komunale za leto 2002, ker nadzorni svet Komunale omenjenih dokumentov predhodno ni obravnaval in o njih ni podal svojega mnenja. Plan Komunale za leto 2003 je občinski svet obravnaval in potrdi na seji 17. 4. 2003.

Občinski svet ni izvajal ustanoviteljskega nadzora v celoti, saj ni obravnaval letnega plana in ni spremljal njegovega uresničevanja z obravnavo in sprejemom letnega poročila o poslovanju Komunale.

#### *Pojasnila odgovornih oseb*

*Po pojasnilu župana in občinske uprave nadzorni svet Komunale iz neznanih razlogov ni obravnaval letnega plana in letnega poslovnega poročila Komunale, kar je pogoj za predložitev navedenih aktov v obravnavo, potrditev oz. sprejem ustanovitelju. Občinski svet torej ni uresničeval ustanoviteljskih pravic zato, ker nadzorni svet Komunale ni opravil vseh nalog, določenih v odloku o organiziranju JP in statutu JP .*

## **4.2 Upravljanje Komunale v smislu 71. in 72. člena ZJF**

Občinska uprava opravlja v zvezi z upravljanjem Komunale naslednje naloge:

- skrbi za uskladitev občinskega proračuna in letnega načrta Komunale,
- pregleduje poročila nadzornega sveta Komunale, poda obrazložitve in jih posreduje v obravnavo občinskemu svetu (delavci občinske uprave niso imenovani v nadzorni svet Komunale),
- sodeluje v nadzornih organih, ki spremljajo izvajanje del pri posameznih investicijah in sodeluje na usklajevalnih sestankih, na katerih se rešuje problematika, vezana na investicije v komunalno infrastrukturo.

Ocenjujemo, da občina oziroma občinska uprava opravljata naloge, ki jih nalagata 71. in 72. člen ZJF.

## 5. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja Občine Trebnje v letu 2002.

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 ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev.

Pridobili smo ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja. Menimo, da nam pridobljeni podatki omogočajo, da podamo mnenje o pravilnosti poslovanja občine v letu 2002.

### 5.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja Občine Trebnje v letu 2002

Občina Trebnje je v letu 2002 v nekaj primerih ravnala v neskladju s predpisi:

- v proračunu občine ni izkazala prihodkov od takse za obremenjevanje okolja z odpadki v znesku 36.937 tisoč tolarjev (točka 2.3.2.1),
- delavca je razporedila na delovno mesto, za katerega ni izpolnjeval pogojev glede izobrazbe (točka 2.3.3.1.a), in neupravičeno določila, obračunala in izplačala dodatek za vodenje v znesku 165 tisoč tolarjev (točka 2.3.3.1.b),
- javno naročilo male vrednosti v znesku 782 tisoč tolarjev je oddala nepravilno (točka 2.3.3.2.a),
- zaradi nesoglasij med županom in občinskim svetom glede imenovanja direktorja Javnega podjetja Komunala Trebnje d. o. o., Trebnje je bilo moteno delovanje tega podjetja (točka 4.1.1), občina pa nad podjetjem ni izvajala ustanoviteljskega nadzora v celoti (točka 4.1.2).

Razen v primerih, opisanih v prejšnjem odstavku, je Občina Trebnje v letu 2002 po našem mnenju v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

Opozarjamo tudi na nejasna razmerja med naročniki v postopkih oddaje javnih naročil pri nekaterih investicijah v komunalno infrastrukturo. Pri treh postopkih oddaje javnih naročil so se v različnih fazah postopka oddaje javnega naročila kot naročnik pojavljale različne pravne osebe oziroma različno število pravnih oseb. Pristojnosti in odgovornosti pri izvedbi navedenih javnih naročil torej niso bile jasno razmejene. Sklep o izbiri najugodnejšega ponudnika je sprejel predstojnik pravne osebe, ki v objavi vsebine javnega naročila ni bila navedena kot naročnik, kar ni v skladu z 42. členom ZJN. Javna naročila so bila oddana s pogodbo, ki jo je podpisalo več naročnikov, kar je po 62. členu ZJN dopustno, vendar pa bi morali vsi naročniki (občina, krajevna skupnost, Komunala) kot naročniki nastopati v vseh predhodnih fazah postopka oddaje javnega naročila, ne pa šele ob sprejemu sklepa o izboru izvajalca ali ob podpisu pogodbe z najugodnejšim izvajalcem (točka 3.1).

---

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

## **Odzivno poročilo**

Odzivno poročilo ni potrebno, ker so bile že med revizijskim postopkom odpravljene razkrite nepravilnosti oziroma sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1).

## **Pravni pouk**

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

Dr. Vojko A. Antončič,  
generalni državni revizor

Poslati priporočeno:

1. Občina Trebnje;
2. Ciril Metod Pungartnik;
3. Državni zbor Republike Slovenije;
4. arhiv, tu.