



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Na podlagi 2. odstavka 24. člena Zakona o Računskem sodišču ter 24. in 25. člena Poslovnika Računskega sodišča, izdaja prvostopenjski senat (v nadaljevanju: senat I) v sestavi:

mag. Nataša KNAUBERT-ŠORLI, predsednica, pooblaščenka revizorka
Ana PRAPROTNIK, poročevalka, pooblaščenka revizorka
Nadja ŽNIDARČIČ-FERRARI, članica

naslednje

POROČILO

**o inšpekcijskem pregledu izplačil funkcionarjem
OBČINE ORMOŽ
za leto 1995**

Številka: 1215-5/96-16

Ljubljana, 14. 1. 1997

I. UVOD

V program dela Računskega sodišča za leto 1996 je bil uvrščen nadzor v Občini Ormož. Za izvedbo nadzora je članica Računskega sodišča Ana Praprotnik (v nadaljevanju: pristojna članica Računskega sodišča) izdala sklep o izvedbi nadzora, št. 1215-5/96-1, z dne 24. 5. 1996 in aneks k sklepu o izvedbi nadzora, št. 1215-5/96-3, z dne 11. 6. 1996.

Nadzor je zajemal inšpekcijski pregled izplačil funkcionarjem Občine Ormož za leto 1995.

Na sedežu Občine Ormož so bila opravljena ustrezna nadzorna dejanja: pogovor z odgovornimi osebami, pregled listin ipd. Opravili sta jih Ana Praprotnik, pooblaščenka revizorka in Slavica Gomboc, revizijska asistentka. Pristojna članica Računskega sodišča je izdala predhodno poročilo o nadzoru, št. 1215-5/96, z dne 17. 9. 1996.

Na predhodno poročilo je dala Občina Ormož pripombe v zakonitem roku, ki jih je obravnaval prvostopenjski senat v sestavi:

- mag. Nataša KNAUBERT-ŠORLI, predsednica, pooblaščenka revizorka
- Ana PRAPROTNIK, poročevalka, pooblaščenka revizorka
- Nadja ŽNIDARČIČ-FERRARI, članica.

Občina Ormož je v pripombah izpodbijala ugotovitve iz predhodnega poročila, ki se nanašajo na:

- veljavnost Sklepa o razvrstitvi občin in posebnih družbenopolitičnih skupnosti v skupine, glede na njihovo družbeno in gospodarsko razvitost ter določitev koeficienta za najvišje vrednoteno funkcijo v posamezni skupini;
- uporabo določil Pravilnika o plačah, nadomestilih in nagradah občinskih funkcionarjev, članov občinskih organov, delovnih teles občinskega sveta in sekretarja občinskega sveta, z dne 22. 12. 1995;
- plačo župana in tajnika za čas od 1. 1. do 10. 3. 1995.

Odgovorni osebi v povezavi s tem nadzorom sta:

- Vili TROFENIK, župan Občine Ormož,
- Pavla IVANUŠA, svetovalka za finance.

II. UGOTOVITVE

1. OBRAČUN IN IZPLAČILO PLAČ

2.1. Razvrstitev funkcij in določitev koeficientov

Župan Občine Ormož opravlja funkcijo poklicno. Za januar 1995 je za izračun akontacije plače župana občina uporabila sklep bivše komisije Skupščine občine Ormož za volitve, imenovanja in kadrovske zadeve, z dne 25. 10. 1994, v katerem je

za predsednika izvršnega sveta skupščine občine določen koeficient 6,9. Občina si ni pridobila sklepa pristojnega organa za obračun te akontacije, vendar koeficient 6,9, ki ga je uporabila, ni bil višji od koeficienta za najvišje vrednoteno funkcijo, ki je bil določen s Sklepom o spremembi sklepa o razvrstitvi občin in posebnih družbenopolitičnih skupnosti v skupine, glede na njihovo družbeno in gospodarsko razvitost ter določitvi koeficienta za najvišje vrednoteno funkcijo v posamezni skupini (v nadaljevanju: Sklep o spremembi sklepa - KVIAZ Državnega zbora).

Od 1. 2. 1995 dalje je občina za izračun plače župana uporabila količnik 7,5, ki ga je z začasnim sklepom, z dne 17. 2. 1995 določil občinski svet.

Obračun plače za župana z upoštevanjem količnika 7,5 za obdobje od 1. 2. do 10. 3. 1995 je v nasprotju s IV. točko Začasnega sklepa o razvrstitvi občin v skupine in določitvi količnika za najvišje vrednoteno funkcijo, ki določa, da se začasni sklep uporablja od dneva uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, to je od 11. 3. 1995.

Za obdobje od 1. 2. do 10. 3. 1995 je občina torej uporabila za izračun plače župana za 0,6 višji količnik od dovoljenega in objavljenega v citiranem Sklepu o spremembah sklepa - KVIAZ Državnega zbora. Sredstva proračuna se lahko uporabijo, če so izpolnjeni vsi z zakonom ali drugim aktom predpisani pogoji za uporabo sredstev (2. odstavek 6. člena Zakona o financiranju občin). Veljavni predpis, ki je določal zgornjo višino izplačil občinskim funkcionarjem v obdobju od 1. 1. do 10. 3. 1995 je bil Sklep o spremembi sklepa - KVIAZ Državnega zbora. Izplačilo, ki se nanaša na višji količnik za 0,6 od dovoljenega, je nezakonito, zato ga je občina dolžna izterjati.

Občina v 4. točki pripomb meni, da sklep o razvrstitvi občin in posebnih družbenopolitičnih skupnosti v skupine, glede na njihovo družbeno in gospodarsko razvitost ter določitvi koeficienta za najvišje vrednoteno funkcijo v posamezni skupini (Ur. l. RS, št. 42/90) in Sklep o spremembah sklepa o razvrstitvi občin in posebnih družbenopolitičnih skupnosti v skupine glede na njihovo družbeno in gospodarsko razvitost ter določitvi koeficienta za najvišje vrednoteno funkcijo v posamezni skupini (Ur. l. RS, št. 28/94), v nobenem primeru ni mogel veljati za novo nastalo lokalno skupnost. Navaja tudi, da je z Zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, prenehal veljati prejšnji zakon o postopkih za ustanovitev, združitve oz. spremembe območja občine, ki je bil pravna podlaga za razvrstitev takratne občine v skupine.

Senat I ugotavlja, da je v Sklepu o spremembi sklepa - KVIAZ Državnega zbora pod točko I za IV. skupino, kamor je uvrščena Občina Ormož, določen količnik 6,9. V točki II tega sklepa je določilo, da se sklep uporablja od uveljavitve Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti, to je od 23. 4. 1994. Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti je veljal za stare občine in velja tudi za nove.

V Začasnem sklepu o razvrstitvi občin v skupine in določitvi količnika za najvišje vrednoteno funkcijo v posamezni skupini (Ur. l. RS, št. 21/95) je za 4. skupino določen količnik 7,5, ki se uporablja od dneva uveljavitve Zakona o

spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, to je od 11. 3. 1995. Z navedenimi podzakonskimi akti je bila podana kontinuiteta na področju plač med prejšnjo in novo občino kot osebo javnega prava.

V obdobju od 1. 1. do 10. 3. 1995 je torej za najvišje vrednoteno funkcijo v Občini Ormož veljal količnik 6,9, od 11. 3. 1995 dalje pa 7,5.

Senat I zavrača ugovor občine kot neutemeljen.

Občina je akontacijo plače tajnika občine obračunala in izplačala za januar 1995 z upoštevanjem količnika 5,5, ki ga je določila bivša komisija Skupščine Občine Ormož za volitve, imenovanja in kadrovske zadeve, s sklepom z dne 25. 10. 1994 za sekretarja sekretariata za varstvo okolja in urejanje prostora. Za to izplačilo, enako kot za januarsko izplačilo akontacije plače župana, ni bil sprejet sklep pristojnega organa oz. opravljen obračun.

V letu 1995 je plačo tajnika določil občinski svet z začasnim sklepom, z dne 17. 2. 1995, z veljavnostjo od 1. 2. 1995 dalje v višini količnika 6. Naknadno pa je isti organ v 8. členu Pravilnika o plačah, nadomestilih in nagradah občinskih funkcionarjev (v nadaljevanju: Pravilnik o plačah), ki ga je občinski svet sprejel 22. 12. 1995, za plačo tajnika določil količnik 6,9. Oba količnika sta v skladu s 100. b členom Zakona o lokalni samoupravi.

Predsednik občinskega sveta opravlja funkcijo nepoklicno. Občinski svet je 17. 2. 1995 z začasnim sklepom določil osnovo za izračun nadomestila za opravljanje funkcije predsednika občinskega sveta v višini 20 % od osnove za izračun plače župana. Začasni sklep občinskega sveta je v skladu s 13. členom Zakona o funkcionarjih v državnih organih, po katerem lahko znaša del osebnega dohodka za nepoklicno opravljanje funkcije največ 33% osebnega dohodka, ki bi pripadal funkcionarju za poklicno opravljanje funkcije za polni delovni čas.

V 8. členu Pravilnika o plačah (sprejet 22. 12. 1995) je za nepoklicno opravljanje funkcije predsednika občinskega sveta določeno nadomestilo v višini 33 % od količnika 7, kar je prav tako v skladu s 13. členom Zakona o funkcionarjih v državnih organih.

Iz obračuna nadomestila plače za opravljanje funkcije predsednika občinskega sveta za december 1995 je razvidno, da je občina izračunala nadomestilo plače za čas od 1.12. do 21. 12. 1995 po merilih, določenih s Pravilnikom o plačah. Pravilnik v nobenem členu ne določa uskladitve plač za nazaj.

Župan v pripombah pod 3. točko navaja, da je določila Pravilnika o plačah razumel tako, kot da se le-ta uporablja od 1. 2. 1995 dalje.

Župan tudi navaja, da je občinski svet v skladu s priporočilom Računskega sodišča sprejel 2. 10. 1996 nov Pravilnik o določanju plač in drugih prejemkov funkcionarjev in članov delovnih teles ter organov Občine Ormož (v nadaljevanju: nov Pravilnik o določanju plač). V 12. členu tega Pravilnika je navedeno, da začne veljati osmi dan po objavi v Uradnem vestniku občine Ormož in Ptuj, uporablja pa se od 11. 3. 1995 dalje.

Senat I ugotavlja, da je občina med nadzorom in pred izdajo predhodnega poročila, pooblaščenim osebam za nadzor izročila Pravilnik o plačah, ki ga je občinski svet sprejel 22. 12. 1995, zato so ugotovitve v točki 2.1. predhodnega poročila navedene v povezavi s tem pravilnikom.

Skupaj s pripombami, je občina poslala Računskemu sodišču nov Pravilnik o določanju plač, ki ga je sprejel občinski svet 2. 10. 1996 in se uporablja od 11. 3. 1995 dalje. V 6. členu tega pravilnika je določeno za predsednika občinskega sveta za nepoklicno opravljanje funkcije nadomestilo v višini 33 % od količnika 7,5.

Obračun in izplačilo nadomestila plače za opravljanje funkcije predsednika občinskega sveta za december 1995 ne presega višine nadomestila, ki je določeno v 6. členu novega Pravilnika o določanju plač.

2.2. Delovna uspešnost

Pri plači župana za januar 1995 je občina obračunala akontacijo dela plače za delovno uspešnost v višini 30 %. Občina ni imela sklepa pristojnega organa oz. ni opravila obračuna te akontacije, kar je v nasprotju s 17. členom Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti in v nsprotju s 5. členom Zakona o funkcionarjih v državnih organih.

Od 1. 2. 1995 je veljal začasni sklep občinske komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, ki je določil "gibljivi del plače župana" v višini 25 % od količnika 7,5, za tajnika občine pa 20 % od količnika 6.

Pravilnik o plačah, ki ga je občinski svet sprejel 22. 12. 1995 določa "delovno uspešnost" župana v višini 40 %, za tajnika pa 30 %.

Z začasnim sklepom in Pravilnikom o plačah določena višina "delovne uspešnosti" funkcionarjev ne presega maksimalno možne višine, opredeljene v III. točki Začasnega sklepa o razvrstitvi občin v skupine in določitvi količnika za najvišje vrednoteno funkcijo v posamezni skupini.

Del plače za delovno uspešnost je občina obračunavala od osnovne plače, povečane za dodatek za minulo delo, kar je v nasprotju s 17. členom Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti, ki določa, da se del plače za delovno uspešnost obračunava od osnovne plače. Tudi v začasnem sklepu občinske komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, je opredeljen "gibljivi del plače" župana in tajnika v odstotku od količnika.

Občina je dolžna izračunati znesek previsokih izplačil iz naslova nepravilne osnove za obračun "uspešnosti" za leto 1995, ga evidentirati kot terjatev in začeti postopek izterjave.

Pri obračunu dela plače za delovno uspešnost za december 1995 je občina za celotni mesec upoštevala merila iz Pravilnika o plačah, čeprav je bil sprejet šele 22. 12. 1995 in ne vsebuje določila o veljavnosti za nazaj.

Senat I ugotavlja, da je občina med nadzorom in pred izdajo predhodnega poročila, izročila pooblaščenim osebam za nadzor Pravilnik o plačah, ki ga je občinski svet sprejel 22. 12. 1995, zato so ugotovitve pod točko 2.2. predhodnega poročila, ki se nanašajo na del plače za delovno uspešnost za december 1995, navedene glede na določila tega pravilnika.

Nov Pravilnik o določanju plač, ki ga je občinski svet sprejel 2. 10. 1996 in se uporablja od 11. 3. 1995, določa v 4. členu za župana "delovno uspešnost v višini 40 % osnovne plače" in v 7. členu za tajnika "delovno uspešnost" v višini 30 % osnovne plače". Za december 1995 je občina obračunala del plače za delovno uspešnost za župana in tajnika v odstotkih, ki ne presegata določil novega Pravilnika o določanju plač.

Terjatev zaradi nepravilne osnove za obračun dela plače za delovno uspešnost za leto 1995, je občina dolžna evidentirati in začeti postopek izterjave.

2.3. Poračun plače funkcionarjev

Občina je decembra 1995 obračunala in izplačala poračun plače za župana, tajnika občine in predsednika občinskega sveta za obdobje od 1. 1. do 30. 11. 1995. Izplačilo poračuna se nanaša na poračun "uspešnosti" za župana od 25 % na 40 %, za plačo tajnika na poračun količnika od 6 na 6,9 in "uspešnosti" od 20 % na 30 %, za nadomestilo plače predsednika občinskega sveta pa na poračun količnika od 1,5 na 2,31 oz. na 33 % osnovnega količnika 7.

Po izjavi župana, se poračun nanaša na uskladitev plač z določili Pravilnika o plačah, ki ga je občinski svet sprejel 22. 12. 1995. V 9. členu tega pravilnika je določeno, da le-ta nadomesti začasne sklepe o določitvi plač in nadomestil. Besedo "nadomesti" je občina razumela tako, da pravilnik velja od 1. 2. 1995. V pisnem stališču komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja Občine Ormož, z dne 2. 7. 1996 je navedeno, da se obravnavani pravilnik "izvaja od 17. 2. 1995".

Pravilnik v nobenem členu ne določa uskladitve plač za nazaj. Stališče komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja Občine Ormož v zvezi z veljavnostjo Pravilnika o plačah, obravnava Računsko sodišče kot sklep nepristojnega organa.

Za posameznega funkcionarja je občina obračunala in izplačala poračun v bruto zneskih:

funkcija	poračun "uspešnosti"	poračun zaradi spremembe količnika	poračun skupaj
župan	469.858,70	-	469.858,70

tajnik občine	356.723,90	361.821,10	718.545,00
predsednik obč. sveta	-	332.546,80	332.546,80
Skupaj	826.582,60	694.367,90	1.520.950,50

V pripombah pod 4. točko občina navaja, da je občinski svet v skladu s priporočili Računskega sodišča sprejel dne 2. 10. 1996 sklep o določitvi plače župana in tajnika za čas od 1. 1. 1995 do 10. 3. 1995. Sklep občinskega sveta je "usklajen s Sklepom o razvrstitvi občin in posebnih družbenopolitičnih skupnosti v skupine, glede na njihovo družbeno in gospodarsko razvitost ter določitvi koeficienta za najvišje vrednoteno funkcijo v posamezni skupini (Ur. l. RS, št. 42/90, 28/94)".

Senat I ugotavlja, da so ugotovitve v točki 2.3. predhodnega poročila navedene glede na določila Pravilnika o plačah, ki ga je občinski svet sprejel 22. 12. 1995. Občina Ormož je obvestila Računsko sodišče, da je na podlagi Pravilnika o plačah, z dne 2. 10. 1996 odpravila nepravilnosti, ki se nanašajo na poračun dela plače za delovno uspešnost župana od 25 % na 40 % in tajnika od 20 % na 30%.

Izplačilo poračuna tajniku, ki se nanaša na spremembo količnika od 6 na 6,9 za obdobje od 1. 1. do 10. 3. 1995 je v nasprotju s sklepom občinskega sveta, z dne 2. 10. 1996, ki v drugi točki določa tajniku občinske uprave za poklicno opravljanje funkcije osnovni količnik za določitev plače 6,3.

Občina je dolžna izračunati znesek poračuna, izplačanega tajniku, ki se nanaša na spremembo količnika od 6,3 na 6,9 za obdobje od 1. 1. do 10. 3. 1995, ga evidentirati kot terjatev in začeti postopek izterjave.

Izplačilo poračuna za predsednika občinskega sveta, ki se nanaša na spremembo količnika od 1,5 na 2,31 oz. na 33 % osnovnega količnika 7 za obdobje od 1. 1. do 10. 3. 1995 je v nasprotju s točko I Sklepa o spremembi sklepa KVIASZ - Državnega zbora, kjer je za IV. skupino, kamor je razvrščena Občina Ormož, določen koeficient za določitev osnovne plače za najvišje vrednoteno funkcijo 6,9. Občina je dolžna izračunati znesek poračuna, izplačanega predsedniku občinskega sveta, ki se nanaša na spremembo količnika od 6,9 na 7 za obdobje od 1. 1. do 10. 3. 1995.

2.4. Plača sekretarja občinskega sveta

Občinski svet je 16. 1. 1995 sprejel sklep o imenovanju sekretarja občinskega sveta in mu z začasnim sklepom, z dne 17. 2. 1995 določil osnovo za izračun plače v višini 80% od osnove za izračun plače župana.

V 8. členu Pravilnika o plačah je določen za sekretarja občinskega sveta "osnovni količnik za določitev plače 6,4 in 20 % delovne uspešnosti, vendar ne iz mase plač zaposlenih v upravi".

To določilo občinskega pravilnika ni v skladu s 100. b členom Zakona o lokalni samoupravi, ki določa, da se za zaposlene v občinski upravi uporabljajo predpisi o delovnih razmerjih in plačah, ki veljajo za delavce v državni upravi. Sekretar občinskega sveta ni funkcionar, temveč delavec občinske uprave, zato se za določanje

plače sekretarja uporabljajo določbe Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti, po katerih se "delovna uspešnost" oblikuje v okviru 3 % mase sredstev za plače občinske uprave. V 18. členu citiranega Zakona o razmerjih plač je določeno, da se le sredstva za plačilo "delovne uspešnosti" funkcionarjev ne všttevajo v skupen 3 % obseg sredstev za plačilo "delovne uspešnosti" zaposlenih v občinski upravi.

Občina je dolžna obračun plače sekretarja občinskega sveta uskladiti z veljavnimi predpisi, ki veljajo za zaposlene v občinski upravi.

Župan je kot odgovorna oseba za izvrševanje proračuna odgovoren za zakonito rabo občinskega denarja izplačanega za plačo sekretarja občinskega sveta (8. člen in 2. odstavek 6. člena Zakona o financiranju občin). Odločitve občinskega sveta, povezane s plačo sekretarja občinskega sveta, obravnava Računsko sodišče kot sklepe nepristojnega organa.

Senat I ugotavlja, da je omenjene ugotovitve občina upoštevala in je iz novega Pravilnika o določanju plač izločila vsa določila, ki se nanašajo na plačo sekretarja občinskega sveta.

III. MNENJE

O predmetu nadzora izreka senat I mnenje s pridržkom.

Obrazložitev:

Občina Ormož je za leto 1995 funkcionarjem nezakonito izplačala naslednje:

- plačo županu za obdobje od 1. 2. do 10. 3. 1995 z upoštevanjem količnika 7,5, kar je za 0,6 več od dovoljenega;
- del plače za delovno uspešnost, obračunane od osnovne plače, povečane za dodatek za minulo delo;
- poračun plače tajniku v delu, ki se nanaša na spremembo količnika od 6,3 na 6,9 za obdobje od 1. 1. do 10. 3. 1995;
- poračun plače predsedniku občinskega sveta, ki se nanaša na spremembo količnika od 6,9 na 7 za obdobje od 1. 1. do 10. 3. 1995.

IV. PRIPOROČILO

Občina naj nezakonita izplačila evidentira v svojih poslovnih knjigah kot terjatve in začne postopek izterjave.

PRAVNI POUK: Zoper to poročilo je po 1. odstavku 24. člena Zakona o Računskem sodišču (Ur. l. RS, št. 48/94) možen ugovor v roku 30 dni od dneva vročitve. Ugovor se pošlje v petih izvodih na Računsko sodišče Republike Slovenije, Prežihova 4, Ljubljana.

mag. Nataša KNAUBERT-ŠORLI
predsednica senata I

VROČITI:

1. Občina Ormož,
Ptujška c. 6, 2270 Ormož
2. Arhiv, tu