



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 KOMENDA
V LETIH 2003 IN 2004**

Številka: 1215-32/2004-18

Ljubljana, 22. junija 2005

Kazalo

1. UVOD	3
2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA.....	3
2.1 Podatki o občini.....	3
2.2 Predstavitev nadzornega odbora kot organa občine	4
2.3 Predstavitev pravnih podlag za delovanje NO	5
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	12
3.2.2.1 Načrtovanje in spremljanje odhodkov za delovanje NO	12
3.2.2.2 Nadomestilo za opravljanje funkcije	13
3.2.3 Opravljanje nadzora	16
3.2.3.1 Pogoji za opravljanje nadzora	16
3.2.3.2 Izvajanje nadzora.....	19
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	25
6. PRIPOROČILA.....	26

1. UVOD

Revizijo delovanja nadzornega odbora Občine Komenda, Zajčeva cesta 23, Komenda v letih 2003 in 2004 smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti računskega sodišča v letu 2004¹. Sklep o izvedbi revizije² 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 samoupravi³ (v nadaljevanju: ZLS) in akti Občine Komenda, 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 Tomaž Drolec, župan Občine Komenda.

Predsednica NO v obdobju od 27. 12. 2002 do 13. 5. 2004 je bila Justa Guna, v obdobju od 13. 5. dalje ter med revizijo je bil predsednik NO Janez Čebulj.

2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA

2.1 Podatki o občini

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

Tabela 1: Osnovni podatki o občini

Število prebivalcev⁴	4.566
Uvrstitev v skupino⁵	6. skupina občin
Ustanovitev	1998
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• občinski svet	14 članov
• nadzorni odbor	7 članov

¹ Št. 3104-1/2004 s 26. 5. 2004.

² Št. 1215-32/2004-5.

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

⁴ Statistične informacije, št. 150/04, stanje 31. 12. 2003.

⁵ 100.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

NO imenovan	27. 12. 2002	
Razrešitve članov	13. 5. 2004	
Poslovnik sprejet	22. 4. 2003	
Letni program dela sprejet		
• leto 2003	12. 5. 2003	
• leto 2004 in leto 2005	15. 12. 2004	
Izobrazbena struktura članov	Stopnja izobrazbe	Smer izobrazbe
• predsednik	VII	elektro
• član	VIII	ekonomija
• član	VII	ekonomija
• član	VIII	ekonomija
• član	VII	ekonomija
• član	VII	ekonomija
• član	VII	ekonomija

Viri: Zapisniki sej OS Občine Komenda od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004; Poslovnik o delu nadzornega odbora Občine Komenda; izpolnjena tabela 1 – struktura NO⁶.

⁶ Tabela 1 – Struktura NO, ki je bila sestavni del zahtevka za predložitev podatkov z 2. 9. 2004.

2.3 Predstavitev pravnih podlag za delovanje NO

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

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

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 Komenda je bil sprejet v letu 1999⁷ (veljaven od 2. 6. 1999). Določila glede delovanja NO so v 39. do 47. členu Statuta Občine Komenda. Poslovnik o delu nadzornega odbora je bil sprejel v letu 1999. NO mandatnega obdobja 2002 - 2006 je 22. 4. 2003 sprejel nov Poslovnik o delu nadzornega odbora Občine Komenda (v nadaljevanju: poslovnik NO).

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 ZLS⁸, 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,

⁷ Uradni list RS, št. 37/99 in 83/99.

⁸ 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).

- opozoriti organe občine na pomen delovanja NO in ustrezne odnose med organi občine,
- opozoriti na glavne probleme v zvezi z delovanjem NO,
- zagotoviti prenos izkušenj in dobre prakse delovanja NO med občinami,
- podati morebitne predloge za spremembo zakonodaje.

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

Merila za izbor v prečno revizijo vključenih občin so bila njihova dosedanja nerevidiranost, raznolikost glede pomembnosti po vrednosti⁹ ter raznolikost glede teritorialne razpršenosti, kar zagotavlja reprezentativnost izbranega vzorca občin.

Za revizijsko preizkušanje smo oblikovali štiri segmente revizije:

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

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

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

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

Pri reviziji smo uporabili naslednje metode:

- proučitev zakonodaje: ZLS, aktov in dokumentov občine, ki so povezani z delovanjem NO (statut občine, poslovnik NO, akt o plačah občinskih funkcionarjev, odlok o proračunu in zaključnem računu občine, zapisniki sej NO, zapisniki sej OS, sklepi organov občine, poročila NO, ...); proučili smo tudi cilje sprememb zakonodaje na področju delovanja NO v letu 1997¹⁰ in predlog sprememb iz leta 2003¹¹,
- 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,

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

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

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

- primerjave: primerjava določil statuten občin, poslovnikov NO, zapisnikov sej NO,
- metoda študije primerov.

Pri reviziji nismo presojali poročil NO z naslednjih vidikov:

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

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.

Statutu Občine Komenda 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, razrešitev na predlog NO),
- zahtevane kvalifikacije glede stopnje izobrazbe (najmanj VI. stopnja),
- izkušnje s finančno-računovodskega ali pravnega področja,
- število članov NO (sedem).

OS je na seji 27. 12. 2002 imenoval predsednico in šest članov oziroma članic NO. Predsednica NO je 11. 3. 2004 podala odstopno izjavo. OS je na seji 13. 5. 2004 sprejel sklep o njeni razrešitvi in imenovanju novega predsednika 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 Komenda 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 pretežno v ekonomsko izobrazbo.

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

Določila Statuta Občine Komenda bi bilo smiselno 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 (vsebinsko 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 Komenda (42. člen) in poslovnika NO glede nalog NO povzemamo v tabeli 3.

Tabela 3: Določila statuta občine in poslovnika NO

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

Vira: Statut Občine Komenda; poslovnik NO.

V 42. členu Statuta Občine Komenda je določeno, da NO sprejme letni program dela, ki obvezno vsebuje letni nadzor zaključnega računa proračuna, javnih zavodov in javnih podjetij ter občinskih skladov, predloga proračuna, javnih zavodov, javnih podjetij in občinskih skladov ter vsaj polletni nadzor razpolaganja z občinskim nepremičnim in premoženjem. Določeno je tudi, da mora NO poleg zadev iz letnega programa dela obvezno obravnavati zadeve, ki jih s sklepom predlaga OS ali župan. Poleg statuta določa nadzorne naloge tudi poslovnik NO. Župan in OS s sklepom nista zahtevala izvedbe nadzora od NO.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti pri določitvi nalog NO nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Menimo, da določilo 42. člena Statuta Občine Komenda 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.

Določila statuta o obveznih nalogah NO so preobsežna in neizvedljiva. Preobsežna določila o obveznih nalogah NO posegajo v samostojnost dela NO, saj NO ne dopuščajo možnosti vključitve drugih nadzorov po lastni presoji v letni načrt, in ne upoštevajo dejstva, da je NO nepoklicni organ občine.

Ugotavljamo, da letni program nadzora, ki je bil za leto 2004 sprejet skupaj z letnim programom nadzora za leto 2005, ne zajema vseh s statutom predvidenih obveznih nadzorov, saj jih NO ne bi mogel izvesti. Zajema pregled zaključnih računov proračunov za leti 2003 in 2004 oziroma nadzor posameznih odhodkov zaključnega računa proračuna in razpolaganja z občinskim premoženjem.

Organa občine nadzora od NO nista zahtevala s sklepom, pač pa sta le zaprosila za pripombe, 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

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

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

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

Določila Statuta Občine Komenda (43. člen) in poslovnika NO (15. do 34. člen) glede postopka dela NO povzemamo v tabeli 5.

Tabela 5: Postopek dela NO

Določila občinskega akta	Sprejem letnega programa dela	Izdaja sklepa o izvedbi nadzora	Izdaja pooblastila za izvedbo nadzora	Izvajanje dejanj v okviru postopka nadzora	Vodenje zapisnika o poteku nadzora
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Statut	da	da	da	da	ne
Poslovnik NO	da	da	da	da	da

Določila občinskega akta	Izdelava poročila pooblaščenec (predlog)	Obravnava poročila pooblaščenec na NO	Izdelava predhodnega poročila	Ugovor nadzorovane osebe	Odločanje o ugovoru nadzorovane osebe	Izdelava dokončnega poročila
(1)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Statut	da	da	ne	da	da	da
Poslovnik NO	da	da	da	da	da	da

Vira: Statut Občine Komenda; poslovnik NO.

Primerjali smo usklajenost opredelitve postopka dela NO v Statutu občine Komenda s postopkom dela prikazanim v tabeli 4. Statut Občine Komenda določa postopek dela NO, ki se le v enem koraku razlikuje od ključnih oziroma zadostnih korakov nadzora.

Pravilnost poslovanja

Zahteva ZLS po opredelitvi postopka dela je izpolnjena.

Uspešnost poslovanja

Glede na to, da je občina zadostila zakonski zahtevi, da je postopek dela določen v statutu (in ga torej potrdi OS), ocenjujemo, da je izpolnjen pogoj za uspešno delo NO. Menimo pa, da je s poslovnikom NO določen postopek dela preveč podroben in ne upošteva dejstva, da je NO nepoklicni organ občine. Preveč podrobno določen postopek dela je časovno zahtevnejši in bi lahko hromil delo NO. Ključni oziroma zadostni so koraki, ki so navedeni v tabeli 4. Občino posebej opozarjamo na zadnji korak, to je odziv župana in OS na poročilo NO. Ta odločilno prispeva k doseganju namena delovanja NO, to je k pravilnemu in smotrному poslovanju občine.

3.2.1.4 Poslovnik 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 so v 43. členu povzeta določila 32. člena ZLS, niso pa opredeljene hujše kršitve predpisov in nepravilnosti pri poslovanju občine. Določila poslovnika NO ne izpolnjujejo zahtev tretjega odstavka 32. člena ZLS.

3.2.2 Sredstva za delovanje NO

3.2.2.1 Načrtovanje in spremljanje odhodkov za delovanje NO

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

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

Primerjali smo statute dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovili, da je v sedemnajstih primerih opredeljeno, da se sredstva za delovanje NO zagotavljajo v občinskem proračunu, na podlagi letnega programa dela (nadzora) NO. Iz Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF)¹², statusa NO (organ občine) in navedenih določil statuta izhaja, da morajo biti sredstva za delovanje NO v občinskem proračunu načrtovana kot posebna proračunska postavka. Občina določi skrbnika proračunske postavke, ki spremlja izvrševanje odhodkov za navedeni namen, in preveri, da imajo plačila v breme proračunske postavke podlago v verodostojni knjigovodski listini ter pravni temelj in obseg obveznosti.

Po mnenju računskega sodišča mora NO finančno ovrednotiti načrtovane aktivnosti iz letnega programa dela in županu pravočasno, to je v skladu z roki, ki omogočajo pripravo in sprejem proračuna pred začetkom proračunskega leta, predložiti predlog potrebnih sredstev za delovanje NO. Pri oblikovanju predloga potrebnih sredstev je treba posebno pozornost nameniti ustreznemu finančnemu ovrednotenju različno zahtevnih nadzornih nalog, tako po vsebini kot po trajanju. Po vsebini pomembna so sredstva, ki jih občina nameni izobraževanju 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 Komenda v 42. členu določa, da NO sprejme letni program nadzora, v 46. členu pa je določeno, da se sredstva za delo NO zagotavljajo v občinskem proračunu na podlagi izdelanega letnega programa nadzora.

NO je sprejel letni program dela za leto 2003 (maja 2003) in za leto 2004 (decembra 2004), ni pa finančno ovrednotil svojega programa dela, in tudi ne na drug način predlagal sredstev za delovanje NO. Sredstva za delo NO so bila v proračunu za leto 2003 in 2004 načrtovana v okviru proračunske postavke 1122 – delovanje nadzornega odbora. Prav tako so v zaključnem računu proračuna za leto 2003 sredstva izkazana na proračunski postavki 1122 – delovanje nadzornega odbora.

Odhodki za delovanja NO se nanašajo na nadomestila za opravljanje funkcije – sejnine. Prikaz odhodkov za delo NO je razviden iz tabele 6.

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

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

v tisoč tolarjih		
Vrsta odhodka	Leto 2003	Leto 2004
Plačilo za opravljanje funkcije ¹³	383	447

Vir: podatki občine.

Odhodki za delovanje NO so v letu 2003 znašali skupno 383 tisoč tolarjev, kar predstavlja 0,07 odstotka vseh odhodkov občine iz bilance prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2003.

Predsednik NO je v vprašalniku o delovanju NO¹⁴ navedel, da so sredstva za delovanje NO v proračunu občine zagotovljena v ustreznem obsegu in za ustrezne namene.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti glede načrtovanja sredstev za delovanje NO nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Določila Statuta Občine Komenda o določitvi sredstev za delo NO na podlagi letnega programa dela omogočajo vpliv NO na določitev obsega sredstev za delo NO v proračunu. Če župan predlagani obseg sredstev vključi v predlog proračuna, OS pa jih potrdi, so zagotovljeni pogoji za vpliv NO na določitev potrebnih sredstev za delovanje NO. Dejansko odhodki za delovanje NO v proračunih za leti 2003 in 2004 niso bili načrtovani na podlagi predloga NO, bili pa so načrtovani v okviru posebne proračunske postavke, kar pomeni, da je bil NO seznanjen z obsegom sredstev.

3.2.2.2 Nadomestilo za opravljanje funkcije

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

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

¹³ Skupaj s 6 odstotnim prispevkom za nesreče pri delu (brez prispevka 362 tisoč tolarjev v letu 2003 in 421 tisoč v letu 2004).

¹⁴ Vprašalnik 1 – je namenjen predsednikom NO za pridobitev stališč glede delovanja NO.

Tabela 7: Vrednotenje dejavnosti NO

Dejavnost NO		1. način: v tolarjih na časovno enoto	2. način: količnik kot podlaga za določitev bruto zneska	3. način: znesek v tolarjih	4. način: pavšalni mesečni znesek v odstotku najvišje vrednotene funkcije
Izvajanje nadzora ¹⁵	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 7 predstavljeni načini so ilustrativni in ne pomenijo predloga za dejansko vrednotenje dejavnosti NO¹⁶. Skušajo le poudariti, da je pri finančnem ovrednotenju dejavnosti NO potrebno izhajati iz njihove zahtevnosti, tako strokovne kot časovne, pri tem pa kot najpomembnejšo in strokovno najzahtevnejšo dejavnost ocenjujemo izvajanje nadzora, s katero NO izpolnjuje svoj cilj – poročanje o nepravilnostih, navajanje ocen in mnenj v obliki poročil. Ostale dejavnosti so podrejene izvajanju te dejavnosti.

Nadomestila za opravljanje funkcije člana NO v Občini Komenda so bila v letu 2003 določena s Pravilnikom o plačah in delih plač funkcionarjev Občine Komenda, članov delovnih teles občinskega sveta in župana ter nadzornega odbora¹⁷ (v nadaljevanju: pravilnik o plačah in delih plač funkcionarjev), ki ga je sprejel občinski svet v letu 1999¹⁸. V 9. členu pravilnika o plačah in delih plač funkcionarjev je določeno, da za delo NO pripada članom sejnina.

Tabela 8: Sejnine za člane NO v letu 2003

Sejnina	Količnik	Bruto znesek v tolarjih ¹⁹
(1)	(2)	(3) = (2) * 52.437 tolarjev
Predsednik NO	0,3	15.731
Član NO	0,15	7.866

Vir: Izračun računskega sodišča na podlagi pravilnika o plačah in delih plač funkcionarjev.

¹⁵ ZZN – zelo zahteven nadzor, ZN – zahteven nadzor, MZN – manj zahteven nadzor.

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

¹⁷ Uradni list RS, št. 10/99 in 74/99.

¹⁸ 28. 1. 1999 na 2. seji OS in 27. 7. 1999 na 7. seji OS.

¹⁹ Ob upoštevanju izhodiščne plače za I. tarifni razred v znesku 52.437 tolarjev za obdobje od januarja 2003 do decembra 2003.

V letu 2004 so nadomestila za opravljanje funkcije člana NO določena s Pravilnikom o plačah in plačilih za opravljanje funkcije občinskih funkcionarjev in članov delovnih teles občinskega sveta ter članov drugih občinskih organov ter o povračilih stroškov²⁰, ki ga je sprejel občinski svet v letu 2004²¹ (v nadaljevanju: pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev) in se uporablja od 1. 1. 2004. V pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev so v 11. členu določeni kriteriji za vrednotenje posameznih opravljenih nalog članov NO za izračun nadomestila za opravljanje funkcije, kot je prikazano tabeli.

Novi pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev poleg sejin, ki jih je določal že prejšnji pravilnik o plačah in delih plač funkcionarjev, določa tudi nadomestilo za izvedbo nadzora. V prehodnih določbah pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev ne opredeljuje, kako izplačevati nadomestilo za izvedbo nadzora in izdelavo poročila, če se je nadzor pričel v letu 2003 - ko je veljal še stari pravilnik o plačah in delih plač funkcionarjev, ki tovrstnega nadomestila ni določal, in končal v letu 2004 - ko je začel veljati novi pravilnik.

Tabela 9: Nadomestila za opravljanje posameznih nalog za člane NO v letu 2004

Naloga	Količnik	Bruto znesek v tolarjih ²²	
		(3)=(2)*52.437 tolarjev	(4)=(2)*53.748 tolarjev
(1)	(2)		
Predsedovanje seji NO (6 odstotkov plače župana)	0,45	23.597	24.186
Udeležba na seji NO (4 odstotke plače župana)	0,3	15.731	16.124
Udeležba predsednika(ce) na seji OS (4 odstotke plače župana)	0,3	15.731	16.124
Izvedba nadzora po programu dela (4 odstotke plače župana)	0,3	15.731	16.124

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

V tabeli 9 navedeno nadomestilo pomeni, da je bilo članom NO v letu 2004 za

- *sejo* ob prisotnosti vseh članov NO izplačano 121 tisoč tolarjev in
- *posamezni nadzor*, ki ga izvajajo vsi člani NO, 113 tisoč tolarjev.

Celotni NO se na svojih sejah vključuje le v posamezne faze postopka nadzora, medtem ko se člani NO, zadolženi za posamezen nadzor, vključujejo v vse faze postopka dela NO.

NO se je v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 sestal na dvanajstih sejah ter uvedel osem nadzorov, in sicer pet nadzorov v letu 2003 in tri nadzore v letu 2004 (tabela 11). Izmed nadzorov, uvedenih v letu 2003, je bil eden zaključen v istem letu, o dveh nadzorih je bilo končno poročilo izdano v letu 2004, o enem nadzoru je NO v letu 2004 sprejel sklep o ustavitvi postopka, medtem ko pri enem predhodno poročilo do konca leta 2004 še ni bilo izdelano. Vsi nadzori, uvedeni v letu 2004, so bili uvedeni šele v decembru. V povprečju sta posamezni nadzor izvajala dva člana NO.

Skupno je bilo članom NO v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 izplačano 830 tisoč tolarjev za vodenje oziroma za prisotnost na seji NO. Predsednici oziroma predsedniku NO je bilo v letu 2004 izplačano tudi 128 tisoč tolarjev kot sejnina za prisotnost na osmih sejah OS.

²⁰ Glasilo Občine Komenda, Uradne objave, št. 02/04.

²¹ 5. 2. 2004 na 6. redni seji OS.

²² 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.

NO v letih 2003 in 2004 ni imel nobenih drugih stroškov, članom NO so bile izplačane le sejnine.

Izplačila članom NO v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 so v primerjavi z zakonsko dovoljenim zneskom izplačil za člane OS (15 odstotkov plače župana oziroma 783 tisoč tolarjev v letu 2003 in 710 tisoč tolarjev v letu 2004 za člana OS) povprečno za člana NO znašala 8,4 odstotka dovoljenih izplačil.

Pravilnost poslovanja

Kot pomanjkljivost navajamo, da so bili člani NO, kadar se je nadomestilo za izvajanje nadzora izplačevalo v enkratnem znesku ob zaključku nadzora in izdelanem poročilu, po pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev, za nadzore, ki so se pričeli v letu 2003, zaključeni pa v letu 2004, upravičeni do plačila sorazmernega dela nadomestila (za čas dela v letu 2004).

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, in
- dajejo izvajanju nadzora v primerjavi s sejami NO premajhno težo.

Pojasnilo občine:

Občina je predlagano vrednotenje dejavnosti NO proučila in opozarja, da je pri nadomestilih članom NO omejena s predpisi, ki določajo nadomestila.

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 gradivom²³ 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 smiselno²⁴, 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 Komenda, predstavljamo v tabeli 10.

²³ 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.

²⁴ 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 10: Pogoji za opravljanje nadzora NO

Pogoji za opravljanje nadzora	
Dostop do podatkov	Po mnenju predsednika NO so NO na voljo vsi podatki, ki jih potrebuje pri svojem delu.
Administrativna pomoč	Po navedbi predsednika NO je NO zagotovljena naslednja administrativna pomoč: • tajnik, ki je delavec občinske uprave, • pisanje zapisnikov, • pomoč pri pripravi gradiv, • razpošiljanje gradiv, • arhiviranje gradiv. Po mnenju predsednika NO je NO zagotovljena vsa potrebna in zahtevana administrativna pomoč. V pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev (11. člen) je določeno, da evidenco opravljenega dela vodi občinska uprava.
Strokovna pomoč	Po navedbi predsednika NO je NO zagotovljena vsa potrebna oziroma zahtevana strokovna pomoč NO: • računovodska, ... Po mnenju predsednika NO je NO zagotovljena vsa potrebna in zahtevana strokovna pomoč.
Dolžnosti organov občine	V skladu s statutom so nadzorovane osebe dolžne • predložiti vso potrebno dokumentacijo, • posredovati vse potrebne podatke za izvedbo naloge, • sodelovati v postopku nadzora, • dajati pojasnila, • odgovoriti na ugotovitve NO, • spoštovati mnenja, priporočila in predloge NO, • obravnavati dokončna poročila NO in v skladu s svojimi pristojnostmi upoštevati priporočila in predloge NO. Smiselno enaka določila vsebuje tudi poslovnik NO.
Pravice organov občine	V skladu s statutom imajo nadzorovane pravico do ugovora na predlog poročila NO.

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

Ugotovili smo, da so končna poročila NO opremljena z evidenčno oznako dokumenta, kot določa Uredba o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom. Evidenca opravljenega dela NO, ki jo vodi občinska uprava, vključuje prisotnost na sejah NO, ne pa tudi izvedenih nadzorov.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti glede zagotovitev pogojev za delo NO (dostopa do podatkov, administrativne in strokovne pomoči) nismo ugotovili. V statutu so posredno, kot pravice nadzorovane osebe, opredeljene pravice in obveznosti organov občine v povezavi z delom NO.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da so določila Statuta Občine Komenda o zagotovitvi strokovne in administrativne pomoči za delo NO ter o dolžnostih in pravicah organov občine v povezavi z

delom NO preveč splošna, zato bi jih bilo potrebno podrobneje določiti. Menimo, da je občina s tem, ko je imenovala delavca občinske uprave za sodelovanje z NO, omogočila administrativno in strokovno pomoč NO za uspešno delo NO.

3.2.3.2 Izvajanje nadzora

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

Po mnenju računskega sodišča je temeljna dejavnost NO nadzor, temeljni akt pa poročilo, s katerim NO doseže svoj cilj – poda mnenje o pravilnosti poslovanja nadzorovane osebe in smotrnosti porabe proračunskih sredstev. Navedeni cilj člani NO dosegajo tudi s sestajanjem na sejah NO. Vsebina sej naj bi bila prilagojena in podrejena pristojnosti in cilju NO, zato naj bi NO na sejah odločal o 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 ZJF²⁵ 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.

²⁵ Tretji odstavek 100. člena ZJF.

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. V tej točki so predstavljena tudi določila Statuta Občine Komenda glede postopka nadzora in s poslovníkom NO predpisan postopek nadzora v Občini Komenda.

Dejavnost NO (pričeti in dokončani nadzori, seje NO, ...) v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 je razvidna iz tabele 11.

Tabela 11: 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	• Nadzor poslovanja upravljalca Športne dvorane v Komendi in poslovanja na proračunski postavki – sofinanciranje Športne dvorane • Nadzor poslovanja na proračunski postavki – plačilo avtorskih honorarjev • Nadzor Pisma o nameri za izgradnjo kompleksa Dom starejših občanov in varovanih stanovanj • Nadzor, pregled dokumentacije, ki je povezana z ustanovitvijo CaTV sistema – Zavoda KOMOK** • Nadzor dokumentacije, ki se nanaša na projekt izgradnje KO5 – Šmidov travnik, predvsem dokumentacije o skupnem podjetju RRI d.o.o. in projekta Križki grad v povezavi s projektom izgradnje KO5 – Šmidov travnik***	• Nadzor poslovanja na proračunski postavki 4530 – Most čez Pšato na Gmajnici* • Nadzor poslovanja na proračunski postavki 4531 – Izgradnja pločnika na Glavarjevi cesti* • Nadzor poslovanja na proračunski postavki 4545 – Izvedba opornega zidu in pločnika na Glavarjevi cesti*
Poročila NO, izdana v posameznem letu		• Končno poročilo o nadzoru poslovanja upravljalca Športne dvorane v Komendi in poslovanja na proračunski postavki – sofinanciranje Športne dvorane • Končno poročilo o nadzoru poslovanja na proračunski postavki – plačilo avtorskih honorarjev
Pravne osebe, ki so bile nadzirane po kriteriju pričetih nadzorov	• Občina Komenda • Maren Brane s.p., Kino Bar Premiera	• Občina Komenda

Opravljanje nadzora (dejavnosti NO)	Leto 2003	Leto 2004
Vsebina nadzora	- Financiranje delovanja Športne dvorane, Pregled cenikov za uporabnike športne dvorane, Pregled postopka javnega razpisa in podaljšanje pogodbe - Pregled plačil avtorskih honorarjev - Pregled finančne konstrukcije Pisma o nameri, zavarovanja občine pred tveganji, določitve cen zemljišč - Pregled dokumentacije v zvezi s podpisom o ustanovitvi skupnega podjetja - Poraba proračunskih sredstev za CaTV sistem	Pregled postopkov oddaje del in stroškov izvedbe del
Število sej NO	7 sej	5 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. * Nadzori so se začeli v decembru leta 2004. ** Postopek nadzora je bil v letu 2004 s sklepom ustavljen. *** Poročilo do konca leta 2004 še ni bilo izdano.		

Župan in OS od NO nista zahtevala izvedbe nobenega nadzora. Župan je sicer zaprosil NO, da mu posreduje pisne pripombe do nove Pogodbe o upravljanju in vzdrževanju Športne dvorane v Komendi, vendar je NO sprejel sklep, da ni pristojen za pregled in izdajo soglasja pred podpisom pogodbe.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti glede izvajanja nadzora nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da je NO uspešno izvajal nadzor, ker je

- izvajal svoje zakonsko določene pristojnosti z rednim izvajanjem nadzora in rednim sestajanjem na sejah NO,
- o svojih ugotovitvah izdelal poročila o nadzoru ter o njih poročal organom občine in nadzorovanim osebam,
- spremljal poslovanje občine s prisotnostjo na sejah OS.

3.2.4 Učinek nadzora

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

Po mnenju računskega sodišča bi morale biti obveznosti in pravice opredeljene smiselno²⁶, 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.

²⁶ 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 Komenda v 43. členu določa, da so nadzorovane osebe dolžne spoštovati mnenja, priporočila in predloge NO. OS, župan in organi porabnikov občinskih proračunskih sredstev so dolžni obravnavati dokončna poročila NO ter v skladu s svojimi pristojnostmi upoštevati priporočila in predloge NO.

NO je v letih 2003 in 2004 izdal dve končni poročili (tabela 11), v katerih je županu in OS predložil nekatera priporočila in predloge.

Iz pregleda zapisnikov sej OS za obdobje od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 je razvidno, da je OS končni poročili obravnaval. Končno poročilo o nadzoru poslovanja upravljalca Športne dvorane v Komendi in poslovanja na proračunski postavki – sofinanciranje Športne dvorane je obravnaval na 12. seji in sprejel sklep, s katerim je zadolžil občinsko upravo, da pripravi sklepe za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti oziroma ovrže ugotovljena dejstva. Končno

poročilo o nadzoru poslovanja na proračunski postavki – plačilo avtorskih honorarjev je obravnaval na 16. seji OS.

Pravilnost poslovanja

Statut Občine Komenda le 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.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da v aktih občine niso vzpostavljeni mehanizmi, ki bi zagotavljali ustrezen odziv organov občine na poročilo in ugotovitve NO. OS in župan sta se odzvala na poročila NO, in sicer z obravnavo poročil NO na seji OS in s sprejemanjem sklepov za upoštevanje priporočil NO. Učinek nadzora je bil dosežen.

4. MNENJE

Revidirali smo delovanje nadzornega odbora Občine Komenda 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 opravljenih revizij izreči mnenje. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij²⁷. 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 Komenda je v letih 2003 in 2004 ravnala v neskladju s predpisi, ker ni zadostila zahtevam glede vsebine statuta občine v povezavi z delovanjem NO: statut ne določa obveznosti in pravic organov občin s priporočili in predlogi NO (točka 3.2.4).

NO je ravnal v nasprotju s predpisi, ker v poslovniku NO ni opredelil, kaj je hujša kršitev predpisov oziroma nepravilnost pri poslovanju občine (točka 3.2.1.4).

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

²⁷ Uradni list RS, št. 41/01.

Opozarjamo, da so bili člani NO, kadar se je nadomestilo za izvajanje nadzora izplačevalo v enkratnem znesku ob zaključku nadzora in izdelanem poročilu, za nadzore, ki so se pričeli v letu 2003, zaključeni pa do bili v letu 2004, upravičeni do plačila sorazmernega dela nadomestila (za čas dela v letu 2004).

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 Komenda 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);
- določila Statuta Občine Komenda o obveznih nalogah NO so preobsežna in neizvedljiva; posegajo v samostojnost dela NO in ne upoštevajo dejstva, da je NO nepoklicni organ občine (točka 3.2.1.2);
- v poslovniku NO je postopek dela določen preveč podrobno in ne upošteva dejstva, da je NO nepoklicni organ občine; preveč podrobno določen postopek dela je časovno zahtevnejši in lahko vpliva na uspešno delo NO (točka 3.2.1.3);
- v pravilniku o plačah funkcionarjev so merila za vrednotenje nalog NO premalo razčlenjena, saj so nadzorne naloge vrednotene enako ne glede na njihovo zahtevnost; izvajanju nadzora dajejo v primerjavi s sejami NO premajhno težo (točka 3.2.2.2);
- v Statutu Občine Komenda 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 je uspešno izvajal nadzor, ker je

- izvajal svoje zakonsko določene pristojnosti z rednim izvajanjem nadzora in rednim sestajanjem na sejah NO;
- o ugotovitvah izdelal poročila o nadzoru in poročal organom občine ter nadzorovanim osebam;
- spremljal poslovanje občine s prisotnostjo na sejah OS.

Organa občine sta se odzvala na delovanje NO, s tem pa je bil učinek nadzora dosežen.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Občina Komenda 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 obveznosti in pravice organov občine v zvezi s priporočili in predlogi NO (točka 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 poslovanja²⁸. 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.

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

6. PRIPOROČILA

Občini Komenda priporočamo, naj

- prouči določila Statuta Občine Komenda glede delovanja NO v delu, ki se nanaša na vse zakonsko zahtevane vsebine statuta glede delovanja NO;
- v statutu občine predpiše obvezno obravnavo poročila NO na seji OS in obvezen pisni odziv organov občine na poročilo NO;
- odhodke za delo NO v proračunu načrtuje na podlagi pravočasno finančno ovrednotenega programa dela NO;
- 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 Komenda, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.