



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**RAČUNSKO SODIŠČE**

Prežihova 4, 1000 LJUBLJANA

Telefon: 178 58 88

Telefax: 178 58 91

Številka: 1215-13/96-8

Ljubljana, 18. 11. 1996

Na podlagi 24. člena Zakona o Računskem sodišču (Ur. l. RS, št. 48/94) in 23. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 20/95) izdajam naslednje

## **PREDHODNO POROČILO**

### **o inšpekcijskem pregledu izplačil funkcionarjem Mestne občine NOVO MESTO za leto 1995**

Inšpekcijski pregled je bil opravljen na osnovi sklepa o izvedbi nadzora, št. 1215-13/96-1, z dne 11. 9. 1996, vročenega Mestni občini Novo mesto, dne 12. 9. 1996. Nadzor sta opravile Slavica Gomboc in Miranda Grže Erent, revizijski asistentki v prostorih Mestne občine Novo mesto v času od 17. 9. 1996 do 24. 9. 1996 in Ana Praprotnik, pooblaščenka revizorka.

## **U G O T O V I T V E**

### **1. PODATKI O NADZOROVANI OSEBI**

Finančno poslovanje Mestne občine Novo mesto je v letu 1995 potekalo preko naslednjih žiro računov:

- prehodni žiro račun, št. 52100-630-1040115,
- žiro račun proračuna, št. 52100-630-40115 in
- žiro račun upravnega organa, št. 52100-637-45559 pri Agenciji RS za plačilni promet, nadziranje in informiranje, podružnica Novo mesto.

Na osnovi 37. in 38. člena Statuta Mestne občine Novo mesto, 9. člena Zakona o financiranju občin in 13. člena Zakona o računovodstvu, so za poslovanje v nadzorovanem obdobju odgovorni:

- Franci Koncilija, župan,
- Martina Vrhovnik, tajnik Mestne občine in

- Meta Štupar, sekretar za finance in podjetništvo, od 1. 5. 1995.

Pri izplačilih občinskim funkcionarjem je bila mestna občina dolžna upoštevati predvsem naslednje predpise:

- Zakon o razmerju plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Ur. l. RS, št. 18/94 in 13/95),
- Zakon o funkcionarjih v državnih organih (Ur. l. RS, št. 30/90, 18/91, 22/91 in 4/93),
- Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS, št. 72/93, 57/94 in 14/95),
- Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Ur. l. RS, št. 49/92),
- Zakon o računovodstvu (Ur. l. RS, št. 42/90, 30/93 in 32/93),
- Zakon o dohodnini (Ur. l. RS, št. 71/93, popr.2/94 in 7/95),
- Zakon o financiranju občin (Ur. l. RS, št. 80/94),
- Statut Mestne občine Novo mesto (Ur. l. RS, št. 13/96),
- Spremembe in dopolnitve Statuta Mestne občine Novo mesto (Ur. l. RS, 37/95 in 8/96),
- 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),
- 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),
- Začasni sklep o razvrstitvi občin v skupine in določitvi količnika za najvišje vrednoteno funkcijo v posamezni skupini (Ur. l. RS, št. 21/95),
- Zakon o prometnem davku (Ur. l. RS, št. 4/92, popr. 9/92 in 71/93),
- Odredba o plačevanju z gotovino in blagajniškim maksimumu (Ur. l. RS, št. 4/93 in 11/93),
- Uredba o povračilu stroškov za službeno potovanje v tujino (Ur. l. RS, št. 38/94 in 63/94).

## **2. OBRAČUN IN IZPLAČILO PLAČ OZIROMA NADOMESTILA PLAČ FUNKCIONARJEM**

### **2.1. Razvrstitev funkcij in določitev koeficientov**

V Mestni občini Novo mesto je 32 svetnikov, ki opravljajo funkcijo nepoklicno. Občinski svet Mestne občine Novo mesto je na 1. seji dne 28. 12. 1994 izvolil predsednika in podpredsednika sveta. Na 2. seji dne 2. 2. 1995 je občinski svet Mestne občine izvolil štiri podžupane, funkcijo opravljajo nepoklicno in imenoval tajnika Mestne občine na predlog župana. Tajnik in župan Mestne občine Novo mesto opravljata funkcijo poklicno.

Status občinskih funkcionarjev imajo v skladu z 20. členom Odloka o organizaciji in delovnih področjih uprave Mestne občine Novo mesto (Ur. l. RS, št. 13/95, v nadaljevanju: Odlok o organizaciji) tudi sekretarji in namestniki sekretarjev, vodja kabineta župana in sekretar občinskega sveta.

Zakon o lokalni samoupravi v 100. b členu določa, da se za zaposlene v občinski upravi uporabljajo predpisi o delovnih razmerjih in plačah, ki veljajo za delavce v državni upravi.

Mestni občini priporočamo naj uskladi določila 20. člena Odloka o organizaciji in Pravilnik o plačah funkcionarjev Mestne občine Novo mesto (v nadaljevanju: Pravilnik) s 100. b členom Zakona o lokalni samoupravi in plače zaposlenih v občinski upravi s predpisi o delovnih razmerjih in plačah, ki veljajo za delavce v državni upravi.

Pri pregledu obračunov in izplačil plače županu in tajniku Mestne občine je bilo ugotovljeno naslednje:

- **pri županu**

Mestna občina je županu obračunala in izplačala plačo za leto 1995 z upoštevanjem količnika 7,5 za obdobje od 1. 1. 1995 do 30. 4. 1995. Podlaga obračunu je bil sklep Komisije za volitve, imenovanja ter administrativne zadeve Skupščine občine Novo mesto (Ur. l. RS, št. 38/94, v nadaljevanju: Sklep KVIAZ-a iz leta 1994). Mestna občina za obračun plače župana v obdobju od 1. 1. do 30. 4. 1995 ni imela sklepa pristojnega organa.

Mestna občina je za izračun julijske plače župana upoštevala na osnovi Pravilnika količnik 8,5. Pravilnik je sprejela Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja (v nadaljevanju: KVIAZ) dne 3. 7. 1995 z veljavnostjo 1. 5. 1995. Na podlagi 81. člena statuta Mestne občine Novo mesto je za sprejem Pravilnika pristojen občinski svet.

Mestna občina je v mesecu avgustu opravila poračun količnika od 7,5 na 8, za obdobje od 1. 3. 1995 do 31. 7. 1995. Pri tem za dni od 1. 3. 1995 do 10. 3. 1995 ni upoštevala 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 (v nadaljevanju: Sklep o spremembi sklepa - KVIAZ Državnega zbora). V sklepu je bivša Občina Novo mesto razvrščena v 2. skupino in količnik za določitev osnovne plače za najvišje vrednoteno funkcijo v skupini znaša 7,5.

Mestna občina je županu obračunala plačo z upoštevanjem količnika 10 od 1. 8. 1995, na osnovi Pravilnika o spremembi in dopolnitvi pravilnika o plačah funkcionarjev Mestne občine Novo mesto, (v nadaljevanju: Pravilnik o spremembi) . Pravilnik o spremembi je sprejela KVIAZ dne 25. 9. 1995, ki se uporablja od 1. 8. 1995. Količnik 10 je v nasprotju z Začasnim sklepom o razvrstitvi občin v skupine in določitvi količnika za najvišje vrednoteno funkcijo v posamezni skupini (v nadaljevanju: Začasni sklep - KVIAZ-a Državnega zbora), ki določa, za 2. skupino, v katero je uvrščena Mestna občina Novo mesto količnik 8,5. Začasni sklep - KVIAZ-a Državnega zbora velja od 11. 3. 1995.

Neupoštevanje predpisov pomeni izplačilo, ki je v nasprotju s 6. členom Zakona financiranju občin, ki določa, da se sredstva proračuna lahko uporabijo, če so izpolnjeni vsi z zakonom ali drugim aktom predpisani pogoji za uporabo sredstev. Zaradi nepravilno

uporabljenega količnika je mestna občina županu izplačala za leto 1995 previsoko plačo v bruto znesku 241.498,00 SIT.

- **pri tajniku**

Mestna občina je za obračun plače tajnika upoštevala za obdobje od 1. 1. do 10. 3. 1995 sklep nepristojnega organa, t. j. Sklep KVIAZ-a iz leta 1994.

Tajnik mestne občine je imel od 1. 5. 1995 s Pravilnikom določen količnik 8, kar je v nasprotju z 2. odstavkom 100. b člena Zakona o lokalni samoupravi, ki določa, da se za delovno mesto tajnika občinske uprave določi količnik za določitev osnovne plače največ v višini, ki ne dosega količnika delovnega mesta načelnika upravne enote. Načelnik upravne enote Novo mesto ima po podatkih Vladne službe, z dne 14. 5. 1996 določen osnovni količnik 6,4 in z napredovanji 7,6.

Mestna občina je v nasprotju s 100. b členom Zakona o lokalni samoupravi in 6. členom Zakona o financiranju občin izplačala tajniku mestne občine za leto 1995 previsoko plačo v bruto znesku 104.590,00 SIT.

## **2.2. Del plače za delovno uspešnost**

Del plače za delovno uspešnost funkcionarjev Mestne občine Novo mesto je določen v 7. do 10. členu Pravilnika. Po teh določilih KVIAZ določa del plače za delovno uspešnost županu, tajniku pa župan. V Pravilniku je v 9. členu določeno, da se odstotek za vrednotenje delovne uspešnosti oz. dodatne delovne obremenjenosti določi v skladu z zakonom.

Pri nadzoru obračunov in izplačil dela plač za delovno uspešnost je bilo ugotovljeno naslednje:

- **pri županu**

Mestna občina je obračunala in izplačala županu akontacijo dela plače za delovno uspešnost v višini 80 % od osnovne plače za obdobje od 1. 1. 1995 do 31. 8. 1995, na osnovi sklepa KVIAZ-a, št. 068-02-8/95-12, z dne 3. 7. 1995 in sklepa, št. 068-02-10/95-12, z dne 27. 7. 1995. Od 1. 8. 1995 dalje pa akontacijo dela plače za delovno uspešnost v višini 50 % oziroma 45 % od osnovne plače na osnovi sklepov KVIAZ-a. Mestna občina je v mesecu septembru opravila poračun dela plače za delovno uspešnost za mesec avgust na 50 %.

Del plače za delovno uspešnost do 10. 3. 1995 s predpisi ni bil določen. Od 11. 3. 1995 je z Začasnim sklepom - KVIAZ Državnega zbora v III. točki določeno, da znaša višina dela plače za delovno uspešnost za najvišje vrednoteno funkcijo največ do 50 %, ki jo določi s statutom občine določeni pristojni organ.

Mestna občina je v nasprotju s III. točko Začasnega sklepa - KVIAZ-a Državnega zbora nezakonito izplačala županu del plače za delovno uspešnost za obdobje od 1. 1. 1995 do

31. 7. 1995 v bruto znesku 429.616,00 SIT proračunskih sredstev. S tem je ravnala tudi v nasprotju s 6. členom Zakona o financiranju občin.

- **pri tajniku**

Župan Mestne občine je tajniku določal akontacijo dela plače za delovno uspešnost. Višino je potrdila KVIAZ na seji dne 3. 7. 1995 in 22. 1. 1996. Mestna občina je obračunala in izplačala tajniku del plače za delovno uspešnost za obdobje od 1. 2. 1995 do 30. 6. 1995 v višini 60 %, sklep KVIAZ-a, št. 068-02/95-12, z dne 3. 7. 1995.

Del plače za delovno uspešnost od 11. 3. 1995 do 30. 6. 1995 je za 10 % presegal dovoljeno višino v Začasnem sklepu KVIAZ-a Državnega zbora.

Mestna občina je tajniku zaradi nepravilne osnove premalo akontirala del plače za delovno uspešnost za obdobje od 1. 9. 1995 do 30. 11. 1995. Po izjavi sekretarke za finance in podjetništvo, z dne 24. 9. 1995, je do napake prišlo zaradi napake v računalniškem programu.

V času nadzora je bil opravljen pravilen obračun in na podlagi tega je bilo ugotovljeno, da je Mestna občina nezakonito izplačala tajniku del plače za delovno uspešnost v bruto znesku 6.251,00 SIT proračunskih sredstev. S tem je kršila tudi 6. člen Zakona o financiranju občin.

### **2.3. Dodatek za delovno dobo**

Mestna občina je obračunala in izplačala županu in tajniku dodatek za delovno dobo od osnovne plače povečane za del plače za delovno uspešnost.

Omenjeno izplačilo je v nasprotju z 20. členom Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti, ki določa, da je osnova za obračun dodatka osnovna plača zaposlenega. Izplačilo je v nasprotju tudi s 5. členom Zakona o funkcionarjih v državnih organih, ki določa, da se osebni dohodek določi tako, da se osnova za obračun osebnih dohodkov pomnoži s koeficientom za določanje osebnih dohodkov in poveča za odstotek vrednotenja delovnih izkušenj. Neupoštevanje obeh predpisov pomeni izplačilo, ki je v nasprotju s 6. členom Zakona o financiranju občin.

Mestna občina je zaradi previsoke, nepravilne osnove pri izračunu dodatka za delovno dobo za leto 1995 preveč izplačala v bruto znesku 329.079,00 SIT županu in tajniku Mestne občine 107.097,00 SIT.

### **2.4. Stroški službenih potovanj**

Mestna občina je izplačevala dnevnice od 1. 2. 1995 dalje v višini zneskov povračil, nadomestil in drugih prejemkov za zaposlene v državnih organih, ki jih objavlja Ministrstvo za notranje zadeve.

Izplačane zneske dnevnic nad Vladno uredbo o višini povračil stroškov v zvezi z delom in drugih prejemkov, ki se pri ugotavljanju davčne osnove priznajo kot odhodek (v nadaljevanju: Vladna uredba), Mestna občina ni upoštevala v osnovo za davek od osebnih prejemkov in jih ni vključila v podatke davčnemu organu za odmero dohodnine.

Mestna občina je tako ravnala v nasprotju s 1. alineo 1. odstavka 16. člena in 1. odstavka 99. člena Zakona o dohodnini.

## **2.5. Izplačila nepoklicnim funkcionarjem**

V postopku nadzora so bila preverjena izplačila nepoklicnim funkcionarjem za leto 1995. Višina izplačil je bila v skladu s 13. členom Zakona o funkcionarjih v državnih organih, ki določa zgornjo mejo nadomestila za nepoklicno opravljanje funkcije in znaša 33 % osebnega dohodka, ki bi pripadal funkcionarju za poklicno opravljanje funkcije za polni delovni čas. Ugotovljena pa je bila nepravilnost, da mestna občina za izplačilo nagrad od 1. 1. do 30. 4. 1995 ni imela sklepa pristojnega organa.

## **3. STALIŠČA NADZORNEGA ODBORA**

Nadzorni odbor Mestne občine Novo mesto je opozoril na nepravilnosti (količnik in odstotek dela plače za delovno uspešnost župana ter status občinskih funkcionarjev za predstojnike oddelkov mestne uprave in namestnike) na 6. seji dne 13. 6. 1996 in pozval župana in občinski svet, da nepravilnosti odpravita in ga o tem obvestita do 30. 9. 1996.

## **4. POJASNILA IN IZJAVE ŽUPANA**

Na zaključnem pogovoru, dne 23. 10. 1996 in s podano pisno izjavo, dne 30. 10. 1996 je župan pojasnil, da se je z uvedbo novega sistema lokalne samouprave s 1. 1. 1995 znašel v popolnoma neurejenih in za normalno delo nemogočih razmerah. Kljub pomanjkljivi in nedorečeni zakonodaji je moral zagotavljati s samo cca 25 zaposlenimi delavci (prejšnja občina je imela okoli 170 zaposlenih) podlage za nemoteno delovanje občinskega sveta (statut, poslovnik) in uprave Mestne občine Novo mesto (konstituiranje, sistematizacijo delovnih mest, zaključni račun poročila za leto 1994, proračun za leto 1995 itd.).

Prepričan je, da je ves denar, ki ga je prejel na občini kot osebni dohodek, trdo zaslužen ob upoštevanju gornjih okoliščin. Mislil je, da mu kot županu največje občine v Sloveniji (razen Maribora in Ljubljane) po površini (623 km<sup>2</sup>) in po številu prebivalcev (51.148) pripadata nekoliko višji količnik in uspešnost (stimulacija), kot skromno nadomestilo za neizkoriščeni letni dopust, neobračunane stroške nadurnega dela in službenih potovanj.

Izjavil je, da se globoko zaveda odgovornosti za zakonito porabo proračunskega denarja in ve, da vsa zgoraj navedena pojasnila niso opravičilo za nespoštovanje predpisov. Poskrbel bo za vzpostavitev zakonitega stanja in preprečil nadaljnja nezakonita izplačila iz proračuna Mestne občine Novo mesto. Izvršena nezakonita izplačila bodo vrnjena v proračun.

Pisno nas je obvestil, da je v zvezi z uskladitvijo aktov občinski svet Mestne občine Novo mesto na svoji 22. seji, dne 30. 10. 1996 že sprejel sklep o spremembi Statuta, Odloka o organizaciji in delovnih področjih uprave ter Pravilnik o plačah funkcionarjev Mestne občine Novo mesto. Na 21. seji, dne 26. 9. 1996 pa je občinski svet sprejel sklep, da predlaga Vladni službi za lokalno samoupravo, da začne postopek za spremembo in dopolnitev 34. a člen Zakona o lokalni samoupravi, ki določa kdo so funkcionarji občine.

Župan je tudi mnenja, da je obstoječa ureditev plač za vodilne občinske uslužbenke neustreza in obstoja velika verjetnost, da občine ne bodo mogle obdržati kakovostnih kadrov. Prizadeval si bo za spremembo predpisov.

Na podlagi podanih ugotovitev dajem naslednje

## **M N E N J E**

Mestna občina Novo mesto je za leto 1995 županu in tajniku nezakonito obračunala in izplačala v bruto znesku 1.218.131,00 SIT proračunskih sredstev, in sicer: županu 1.000.193,00 SIT in tajniku 217.938,00 SIT. Mestna občina tudi ni dosledno upoštevala davčnih predpisov.

Župan je v teku postopka nadzora pisno izjavil, da je že poskrbel za vzpostavitev zakonitega stanja, da bo preprečil nadaljnja nezakonita izplačila iz proračuna Mestne občine Novo mesto. Izvršena nezakonita izplačila bodo vrnjena v proračun.

### **Obrazložitev:**

Nezakonita izplačila županu in tajniku občine se nanašajo na:

- previsoko plačo zaradi nepravilnega količnika v bruto znesku 346.088,00 SIT (točka 2.1. tega poročila),
- del plače za delovno uspešnost zaradi previsokega, nepravilnega odstotka v bruto znesku 435.867,00 SIT (točka 2.2. tega poročila) in
- dodatek za delovno dobo zaradi previsoke, nepravilne osnove v bruto znesku 436.176,00 SIT (točka 2.3. tega poročila).

Neupoštevanje davčnih predpisov se nanaša na osnovo za davek od osebnih prejemkov pri izplačilu potnih stroškov (točka 2.4. tega poročila).

## **P R I P O R O Č I L A**

1. Občinski svet ali njegova komisija naj določi količnik za izračun plače županu in nagrade nepoklicnim funkcionarjem za obdobje od 1. 1. 1995 do 30. 4. 1995 ter za plačo tajnika za obdobje od 1. 1. 1995 do 10. 3. 1995.

Občina je dolžna morebitno razliko med izplačano akontacijo plače oz. nagrade po sklepu občinskega sveta ali KVIAZ-a poračunati.

2. Za nezakonita izplačila županu in tajniku naj Mestna občina evidentira terjatev in začne postopek izterjave.
3. Mestna občina naj uskladi določilo 20. člena Odloka o organizaciji in delovnih področjih uprave Mestne občine Novo mesto in Pravilnik o plačah funkcionarjev Mestne občine Novo mesto s 100. b členom Zakona o lokalni samoupravi in plače zaposlenih v občinski upravi s predpisi o delovnih razmerjih in plačah, ki veljajo za delavce v državni upravi.

**PRAVNI POUK:** Zoper to predhodno poročilo je po 1. točki 24. člena Zakona o Računskem sodišču možno vložiti pripombe. Pripombe se vložijo pisno v roku 15 dni od dneva vročitve na Računsko sodišče Republike Slovenije, Ljubljana, Prežihova ul. 4.

Ana PRAPROTNIK  
**ČLANICA RAČUNSKEGA SODIŠČA**

**VROČITI:**

1. Mestna občina Novo mesto,  
Seidlova cesta 1, 8000 Novo mesto
2. Arhiv, tu