

# OBRAZLOŽITEV

## **I. OBSTOJEČA PRAKSA NA PODROČJU IZPLAČEVANJA PLAČ IN PLAČIL ZA OPRAVLJANJE FUNKCIJE FUNCIONARJEM TER IZPLAČEVANJA PLAČIL ZA OPRAVLJENO DELO ČLANOM DELOVNIH TELES OBČINSKEGA SVETA, KI NISO OBČINSKI SVETNIKI, ČLANOM NADORNEGA ODBORA, PREDSEDNIKOM SVETOV KRAJEVNIH SKUPNOSTI IN ČLANOM DRUGIH ORGANOV OBČINE TOLMIN**

V sistemu lokalne samouprave v vlogi občinskih funkcionarjev nastopajo župan, podžupan in člani občinskega sveta. Odmena za njihovo delo je bodisi plača bodisi plačilo za opravljanje funkcije, v odvisnosti od tega ali funkcijo opravljajo poklicno ali nepoklicno. V prvem primeru so upravičeni do plače ter povračil stroškov v zvezi z delom, ki se obravnava/jo skladno z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju in Zakonom za uravnoteženje javnih financ, medtem ko nepoklicnim funkcionarjem pripada plačilo za opravljanje njihove funkcije, pri čemer se višina tega plačila praviloma določa v odstotku od plače poklicnega funkcionarja.

34.a člen Zakona o lokalni samoupravi s tem v zvezi določa, da se merila za izplačilo sejin za člane občinskega sveta določijo s pravnim aktom, ki ga sprejme občinski svet. S tem aktom se določijo tudi merila za določitev sejin članom delovnih teles občinskega sveta, ki niso občinski svetniki, članom drugih občinskih organov, kot so na primer svet za preventivo in vzgojo v cestnem prometu, občinski štab civilne zaščite, razne delovne skupine, sveti, strokovne komisije, uredniški odbori, komisije za izvedbo občinskih razpisov in drugi občinski organi, imenovani s sklepom župana ali s sklepom občinskega sveta. Nadalje z omenjenim aktom lahko občinski svet določi tudi merila za izplačilo sejin članom ožjih delov občine, tj. svetov krajevnih skupnosti.

Plače poklicnim in plačila za opravljanje funkcije nepoklicnim funkcionarjem Občine Tolmin, med katere prištevamo župana, podžupana in člane Občinskega sveta Občine Tolmin (v nadaljnjem besedilu: občinski svet) ter sejinine članom delovnih teles občinskega sveta, Nadzornega odbora Občine Tolmin (v nadaljnjem besedilu: nadzorni odbor) in drugih občinskih organov od 1. januarja 2009 dalje ureja Pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev, nagradah članov delovnih teles in nadzornega odbora ter o povračilih stroškov (Uradni list RS, št. 42/09). Ta je bil marca 2011 noveliran, in sicer je novela pravilnika, objavljena v Uradnem listu RS, št. 25/11, v pravilnik dodala določbo, po kateri so od aprila 2011 dalje predsedniki svetov krajevnih skupnosti v občini Tolmin za opravljanje dela upravičeni do mesečne nagrade, ki se sicer v praksi izplačuje enkrat letno, in sicer konec decembra za opravljeno delo v tekočem letu. Temu ustrezno se je z omenjeno novelo pravilnika spremenil tudi naslov pravilnika, tako da veljavni pravilnik nosi naslednji naslov: **Pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev, nagradah članov delovnih teles, nadzornega odbora in predsednikov svetov krajevnih skupnosti ter o povračilih stroškov** (v nadaljnjem besedilu: veljavni pravilnik).

## **II. IZHODIŠČA IN RAZLOGI ZA PRIPRAVO NOVEGA PRAVILNIKA**

V obdobju od sprejema veljavnega pravilnika do danes so bile spremembe in dopolnitve krovne zakonodaje dokaj pogoste, čemur veljavni pravilnik s potrebnimi novelacijami ni sledil. Posledično je veljavni pravilnik v številnih določbah postal neskladen s področnimi, hierarhično nadrejenimi predpisi.

Poleg tega, tudi upošteva izkušnje z izvrševanjem pravilnika v praksi, ugotavljamo, da so se plače, plačila za opravljanje funkcije in plačila za opravljanje dela s sprejemom veljavnega pravilnika sicer določila na ustrezen način in v ustrezni vsebini, vendar pa so določbe veljavnega pravilnika na določenih mestih nepravilne ali pa pomanjkljive, saj:

- se veljavni pravilnik v 13. členu (ter pri navajanju pravnih podlag za izdajo pravilnika) sklicuje na Uredbo o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela javnim uslužbencem in funkcionarjem v državnih organih (Uradni list RS, št. 95/06 in 16/07), ki pa je en mesec po uveljavitvi Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF), konkretno 1. junija 2012, prenehala veljati, zato sklicevanje na omenjeno uredbo ni več ustrezno;
- veljavni pravilnik za nepoklicno opravljanje funkcije uporablja nepravilno terminologijo, tj. navedbo »določitev dela plače«. Zakon o lokalni samoupravi v 34.a členu namreč določa, da plača pripada le občinskim funkcionarjem, ki funkcijo opravljajo poklicno, v nasprotnem primeru (nepoklicno opravljanje funkcije) pa imajo občinski funkcionarji pravico do plačila za opravljanje funkcije in ne do (dela) plače;
- 6. člen določa, da »del plače za opravljanje funkcije člana občinskega sveta znaša največ 15 % letne osnovne plače župana brez dodatka za delovno dobo«. Odstotek, določen v tem členu veljavnega pravilnika, ni skladen s spremembo Zakona o lokalni samoupravi, ki jo je prinesel 31. maja 2012 uveljavljen ZUJF, saj presega najvišjo (veljavno) določeno in dovoljeno skupno višino plačil za opravljanje funkcije občinskega svetnika na letni ravni, kar lahko vodi do nepravilnosti pri izplačilu sredstev iz tega naslova. 128. člen ZUJF namreč določa, da: »Letni znesek sejin, vključno s sejinami za seje delovnih teles občinskega sveta, ki se izplača posameznemu članu občinskega sveta, ne sme presegati 7,5 % plače župana.«;
- zadnja poved četrtega odstavka 12. člena veljavnega pravilnika, ki glasi: »V takšnih primerih pripada članom občinskega sveta, članom delovnih teles, ki niso člani občinskega sveta, in članom nadzornega odbora del plače oziroma nagrade v celoti za vsak posamezen del seje, če je del trajal nad 50 % povprečnega trajanja seje telesa, ki je sejo prekinilo oziroma nadaljevalo z drugim datumom.«, vključuje nejasno navedbo oziroma ne opredeljuje, kako ugotoviti upravičenost do (celotne) sejnine za vsak del v primeru prekinjene seje in njenega nadaljevanja na drug dan, kar postavlja dilemo, kako se ovrednoti in kdo določi časovni okvir trajanja dela seja, da bo ustrezalo kriteriju povprečnega trajanja seje;
- v drugem odstavku 14. člena veljavnega pravilnika je določeno, da se vsa izplačila po veljavnem pravilniku izvajajo najkasneje do 15. dne v tekočem mesecu za pretekli mesec. Ker izplačila po veljavnem pravilniku obsegajo tudi:
  - plačila za opravljanje nepoklicnih funkcij,
  - stroške službenih poti, ki se morajo všteti v davčno osnovo nepoklicnega funkcionarja, skupaj s plačilom za opravljanje funkcije,

ki sodijo pod »druga obdavčljiva izplačila«, je plačilni rok za primere prej naštetih stroškov v veljavnem pravilniku določen v nasprotju z zakonom, ki ureja izvrševanje proračunov Republike Slovenije za posamezno proračunsko leto. Veljavni tovrstni zakon za leti 2024 in 2025 (ZIPRS2425) ta rok namreč opredeljuje v sedmem odstavku 32. člena na način: »Pri izplačilu drugih stroškov dela (podjemne pogodbe, avtorske pogodbe in druga obdavčljiva izplačila) je plačilni rok od 20 do največ 45 dni.« Ta rok se šteje od nastanka dogodka za obračun, se pravi od dneva izvedene seje, opravljene službene poti...;

- tretji odstavek 7. člena veljavnega pravilnika določa mesečno nagrado predsednikom svetov krajevnih skupnosti za opravljanje dela, in sicer v višini 2,05 % osnovne plače župana brez dodatka za delovno dobo. Ta določba ni v skladu s sedmim odstavkom 34.a člena Zakona o lokalni samoupravi, po kateri lahko občinski svet s svojim aktom določi merila za izplačilo sejin članom svetov ožjih delov občine, ne pa tudi kakršnihkoli drugih izplačil članom svetov ožjih delov občine.

### III. PREDLAGAN PRAVILNIK O PLAČAH, PLAČILIH IN DRUGIH PREJEMKIH OBČINSKIH FUNKCIONARJEV, ČLANOV DELOVNIH TELES, NADZORNEGA ODBORA IN DRUGIH ORGANOV OBČINE TOLMIN TER O POVRAČILIH STROŠKOV

#### Pravni temelj

Pravno podlago za sprejem predlaganega Pravilnika o plačah, plačilih in drugih prejemkih občinskih funkcionarjev, članov delovnih teles, nadzornega odbora in drugih organov občine Tolmin ter o povračilih stroškov (v nadaljnjem besedilu: predlagan pravilnik) predstavljata:

- sedmi odstavek 34.a člena Zakona o lokalni samoupravi, ki določa, da občinski svet s svojim aktom določi merila za izplačilo sejin za člane občinskih svetov, člane delovnih teles občinskega sveta, člane drugih občinskih organov, lahko pa določi tudi merila za izplačilo sejin članom svetov ožjih delov občine;
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, ki določa plačne razrede funkcionarjev in povračila stroškov ter drugih prejemkov v zvezi z delom funkcionarjev.

Pravna temelja za sprejem predlaganega pravilnika sta tudi 29. člen Zakona o lokalni samoupravi, na podlagi katerega občinski svet v okviru svojih pristojnosti sprejema odloke in druge splošne akte, in 21. člen Statuta Občine Tolmin, ki določa pristojnosti Občinskega sveta Občine Tolmin.

#### Vsebina pravilnika

Za ureditev plač in plačil za opravljanje funkcij občinskih funkcionarjev ter sejin in drugih plačil članov delovnih teles občinskega sveta, članov nadzornega odbora ter članov drugih občinskih organov po predlaganem pravilniku, se uporablja predpis, ki ureja plače v javnem sektorju, tj. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, razen za izplačilo sejin članom svetov krajevnih skupnosti in nadomestil volilnim organom, ki so določena v drugih pravnih podlagah.

Omenjeni zakon določa, da imajo za opravljanje funkcije **občinski funkcionarji pravico do plače, če funkcijo opravljajo poklicno**, oziroma **pravico do plačila za opravljanje funkcije, če funkcijo opravljajo nepoklicno**. V Prilogi 3 zakona »Uvrstitev funkcij v plačne razrede« je določeno, da se župan Občine Tolmin po kriteriju število prebivalcev lokalne skupnosti (od 5.001 do 15.000 prebivalcev) uvršča v 52. plačni razred, podžupan pa po enakem kriteriju v 37. do 44. plačni razred. Oba trenutna podžupana Občine Tolmin sta s sklepom župana znotraj tega razpona uvrščena v 44. plačni razred, pri čemer eden od njiju svoje delo opravlja poklicno, drugi pa nepoklicno.

Plača župana in podžupana oziroma plačilo za opravljanje funkcije župana in podžupana vključujejo tudi sejnine za udeležbo na sejah občinskega sveta in sejnine za udeležbo na sejah delovnih teles in drugih organov Občine Tolmin, zato jim dodatno plačilo v obliki sejin ne pripada.

V skladu z 8. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 139/22) funkcionarjem od 1. decembra 2022 pripadajo povračila stroškov in drugi osebni prejemki v zvezi z delom v enaki višini in pod enakimi pogoji, kot to velja za javne uslužbenke.

S predlaganim pravilnikom se, poleg opredelitve pravnih podlag za izplačilo in višine plač občinskim funkcionarjem, ki funkcijo opravljajo poklicno (v našem primeru sta trenutno to župan in en podžupan), določajo osnove in merila za izplačila plačil za opravljanje funkcije, ki pripadajo nepoklicnemu podžupanu in članom občinskega sveta, ter plačil za opravljeno delo v obliki sejin, do izplačila katerih so upravičeni člani delovnih teles občinskega sveta, ki niso občinski svetniki, člani nadzornega odbora ter člani drugih občasnih delovnih teles in organov Občine Tolmin, imenovanih s sklepom občinskega sveta ali župana, in sicer na način, da se višina teh plačil določa v razmerju (v odstotku) do županove plače za poklicno opravljanje funkcije, brez dodatka za delovno dobo. Predlagan pravilnik prinaša tudi osnovo in merila za določitev plačil za opravljeno

delo iz naslova izvedbe posameznega nadzora, ki pripadajo članom nadzornega odbora, pooblaščenim za izvedbo nadzora.

**Osnova** (vrednost osnovne mesečne bruto plače župana) **za določitev višine plačil za opravljanje funkcije in plačil za opravljeno delo** kot tudi **razmerja vrednosti teh plačil do županove plače** (izražena v odstotkih) se s predlaganim pravilnikom primerjalno na veljavni pravilnik **ne spreminjajo**.

Ključni cilj predlaganega pravilnika namreč je doseči njegovo skladnost z veljavnimi krovnimi predpisi. Vsled temu so vse v prejšnjem poglavju te obrazložitve našteje nepravilnosti in neskladnosti veljavnega pravilnika s področnimi predpisi tudi pravno-formalno s predlaganim pravilnikom v celoti odpravljene.

Za razliko od veljavnega pravilnika predlagan pravilnik nagrade za opravljanje dela predsednika sveta krajevnih skupnosti ne ureja. Z veljavnim pravilnikom je namreč ta določena v neskladju z Zakonom o lokalni samoupravi, ki članom svetov krajevnih skupnosti (se pravi tudi predsednikom svetov krajevnih skupnosti) dopušča izplačevati le plačilo za opravljeno delo v obliki sejin. **Plačila za opravljeno delo predsednikov svetov krajevnih skupnosti** bo v dopustni obliki **sejin** uredil odlok o financiranju krajevnih skupnosti, ki bo občinskemu svetu v obravnavo in sprejem predložen do konca leta 2024.

#### IV. OCENA FINANČNIH POSLEDIC

Predlagan pravilnik osnove (vrednost osnovne mesečne bruto plače župana) za določitev višine plačil za opravljanje funkcije in plačil za opravljeno delo kot tudi razmerja vrednosti teh plačil do županove plače (izražena v odstotkih) primerjalno na veljavni pravilnik ne spreminja.

Ne glede na to pa – spričo predlaganega zakona o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju – predlagan pravilnik posredno prinaša negativne finančne posledice za proračun Občine Tolmin od vključno leta 2025 dalje. Zadnji vladni predlog omenjenega novega systemskega zakona na področju plač v javnem sektorju namreč kaže, da naj bi se osnovna mesečna bruto plača župana občine s 5.001 do 15.000 prebivalci (kamor sodi Občina Tolmin) od 1. januarja do leta 2028, ko naj bi se dvigi plač postopno, v šestih obrokih v celoti realizirali, dvignila kar za 66 %, in sicer iz sedanjih bruto 3.516,00 EUR na 5.832,00 EUR.

To pomeni, da bo potrebno tudi sredstva proračuna Občine Tolmin, namenjena izplačevanju plačil za opravljanje funkcije občinskim funkcionarjem (nepoklicni podžupan, občinski svetniki), plačil za opravljeno delo v obliki sejin članom delovnih teles, članom nadzornega odbora in drugih organov Občine Tolmin ter plačil za opravljeno delo iz naslova izvedenih nadzorov, ki jih bodo opravili pooblašчени člani nadzornega odbora, v treh naslednjih letih postopoma oplemeniti za 66 % primerjalno na višino izdatkov, ki iz teh naslovov trenutno bremenijo občinski proračun.

Tolmin, 3. oktobra 2024

**Priprava:**

**Janja Bičič**, vodja oddelka za gospodarstvo, negosp. in finance