



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**MINISTRSTVO ZA FINANCE**

URAD REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA NADZOR PRORAČUNA

Fajfarjeva 33, 1502 Ljubljana

T: 01 369 69 00

F: 01 369 69 14

E: mf.unp@mf-rs.si

www.unp.gov.si

Številka: 06102-117/2018/13

Datum: 7. 1. 2019

## ZAPISNIK

### **o inšpekcijskem nadzoru nad izvajanjem Zakona o javnih financah v povezavi z Zakonom o poslancih pri proračunskem uporabniku Državni zbor Republike Slovenije**

Inšpekcijski nadzor je bil opravljen na podlagi 102. do 106. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 in 13/18, v nadaljevanju ZJF) v povezavi z 38. členom Zakona o poslancih (Uradni list RS, št. 112/2005, 109/2008, 39/2011 in 48/2012) in Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 UPB - 2, 105/06 ZUS -1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13).

Zapisnik je izdan na podlagi tretjega odstavka 102. člena ZJF.

Inšpekcijski nadzor je opravila Tadeja Savnik, mag., inšpektorica višja svetnica Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju UNP) na podlagi naloga za inšpekcijski nadzor št. 06102-117/2018/1 z dne 29. 11. 2018.

Pregled dokumentacije in razgovor s pristojnimi osebami Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju DZ RS) je bil opravljen dne 11. 12., 14. 12., 17. 12., 18. 12. in 19. 12. 2018 na sedežu DZ, Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana in Tomšičeva 6, 1000 Ljubljana, kjer ima zavezanec Finančno računovodski oddelek, ter dne 20. 12. 2018, 24. 12. 2018, 3. 1. in 4. 1. 2019 na sedežu UNP.

#### **I. Uvod**

DZ RS je najvišji predstavniški in zakonodajni organ v Republiki Sloveniji. Njegova osnovna naloga je opravljanje zakonodajne funkcije oblasti, v okviru katere poslanci sprejemajo najpomembnejše pravne akte države. Poleg te funkcije opravlja volilno in zakonodajno funkcijo ter je nosilec drugih funkcij, ki jih opravljajo sodobni demokratični parlamenti: predstavlja družbene interese, rešuje interesne konflikte, sprejema ustavo Republike Slovenije, sprejema in nadzira državni proračun in je ustvarjalec ter nosilec legitimnosti.

V času inšpekcijskega nadzora je Državni zbor zastopala generalna sekretarka Uršula Zore Tavčar.

## II. Predmet nadzora

Predmet inšpekcijskega nadzora je bila poraba sredstev proračuna RS za nadomestila poslancem, ki so opravljali funkcijo poslanca v mandatnem obdobju 2014 – 2018 in jim po prenehanju mandata poslanca pripada pravica do nadomestila. O pravici do prejemanja nadomestila odloča Mandatno–volilna komisija kot pristojno delovno telo DZ na podlagi vloge poslanca, ki mu je prenehal mandat.

Področna zakonodaja:

- Zakon o javnih financah – ZJF (Ur. l. RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 in 13/18);
- Zakon o poslancih – ZPos (Ur. l. RS, št. 112/15, 109/08, 39/11 in 48/12);
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 - ZIPRS1819 (Ur. l. RS, 71/17 in 13/18);
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije ( Ur. l. RS, št. 50/07, 61/08, 99/09, 3/13 in 81/16);
- Navodilo za finančno poslovanje Državnega zbora z dne 24. 6. 2016.

## III. Opis dejanskega stanja, ugotovitve ter priporočilo za odpravo nepravilnosti

### a) **NORMATIVNI DEL**

#### **Uveljavljanje pravice do nadomestila – 38. člen ZPos**

V prvem odstavku 38. člena ZPos je določeno, da ima poslanec, ki mu je prenehal mandat in iz objektivnih razlogov ne more nadaljevati prejšnjega dela ali dobiti druge ustrezne zaposlitve in ne izpolnjuje minimalnih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine brez zmanjšanja v skladu s predpisi, ki urejajo obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, oziroma s posebnimi predpisi, v katerih je urejena pravica do starostne pokojnine, dokler se ne zaposli ali ne začne opravljati pridobitne dejavnosti oziroma dokler ne izpolni navedenih pogojev za upokojitev, pravico do nadomestila v višini 80 % zadnje plače, ki jo je prejemal, ko je opravljal funkcijo, vendar najdlje šest mesecev od prenehanja mandata.

Drugi odstavek 38. člena ZPos določa, da se pravica do nadomestila lahko podaljša do izpolnitve pogojev za upokojitev, vendar najdlje še za šest mesecev.

Tretji odstavek 38. člena ZPos določa, da ima poslanec, ki je opravljal funkcijo poslanca že pred mandatom, ki mu je prenehal, za vsak prejšnji zaporedni mandat pravico do dodatnega trimesečnega nadomestila plače, vendar ne več kot šest mesecev skupaj.

V četrtem odstavku 38. člena ZPos je določeno, da poslanec, ki mu je funkcija poslanca prenehala pred potekom šestih mesecev od potrditve mandata, nima pravice do nadomestila plače.

Peti odstavek 38. člena ZPos določa, da poslanec, ki je bil do potrditve mandata v delovnem razmerju in mu pravice ter obveznosti iz tega delovnega razmerja na podlagi sporazuma z delodajalcem mirujejo, po prenehanju mandata nima pravice do nadomestila.

Šesti odstavek 38. člena ZPos določa, da se čas prejemanja nadomestila poslancu, ki mu je prenehal mandat, šteje v delovno dobo. V tem času je socialno zavarovan po predpisih, ki urejajo socialno zavarovanje oseb v delovnem razmerju, ob upokojitvi pa mu pripada pravica do odpravnine.

### **Vloga – 38. a člen ZPos**

Na podlagi drugega odstavka 38. a člena ZPos mora poslanec najkasneje v 15 dneh po prenehanju mandata Mandatno-volilni komisiji predložiti vlogo za uveljavljanje pravice do nadomestila in dokazila o izpolnjevanju pogojev za pridobitev pravice do nadomestila. V primeru nezmožnosti vrnitve na delovno mesto v okviru prejšnjega delodajalca je treba izkazati, zakaj vrnitev ni mogoča.

### **b) OPIS DEJANSKEGA STANJA IN UGOTOVITVE**

#### **Planiranje sredstev**

Iz predložene dokumentacije je razvidno, da je DZ RS zaradi predvidenih državnoborskih volitev v letu 2018 za poslance, katerim je potekel mandat, na proračunski postavki 3001 Plače za leto 2018 načrtoval sredstva za nadomestila plače v skupni višini 1.000.000 EUR ter za leto 2019 v višini 500.000 EUR.

#### **Višina porabljenih sredstev**

Proračunska inšpektorica je ugotovila, da je bila poraba sredstev za izplačilo nadomestil poslancem, ki jim je potekel mandat, v obdobju od 23. 6. 2018 (od dneva upravičenosti do nadomestila) do 10. 12. 2018 v skupni višini 414.189,07 EUR, kar predstavlja 41,42 % planiranih sredstev za leto 2018.

Predvideni znesek porabe za nadomestila v prihodnje, torej za december 2018 do 22. 6. 2019, ko se izteče pravica zadnjima upravičencema do nadomestila, znaša še 118.970,96 EUR.

Na podlagi predloženih podatkov je proračunska inšpektorica ugotovila, da bo skupnih znesek za nadomestila poslancem po poteku mandata, ob predpostavki, da bodo trenutni upravičenci še prejeli nadomestilo na podlagi odločbe, ki velja na dan inšpekcijskega nadzora, skupno znašal **533.160,03 EUR, kar predstavlja 35,54% skupno planiranih sredstev (za leto 2018 in 2019).**

Proračunska inšpektorica je tudi ugotovila, da je DZ obračunaval in izplačeval nadomestila poslancem v skladu z določbo prvega odstavka 38. člena ZPos, to je v višini 80 % zadnje plače, ki so jo prejeli, ko so opravljali funkcijo.

#### **Postopki za uveljavljanje pravic**

V inšpekcijskem nadzoru je bilo ugotovljeno, da je 24 poslancev, katerim je prenehal mandat, v roku 15 dni po prenehanju mandata vložilo vlogo za uveljavljanje pravice do nadomestila. DZ je 22 poslancem izdal odločbo o dodelitvi pravice do nadomestila, za 2 poslanca pa je ugotovil, da ne izpolnjujeta pogojev, zato je izdal odločbi o zavrnitvi vloge.

Na podlagi predložene dokumentacije je proračunska inšpektorica ugotovila, da je bilo 17 poslancem dodeljeno nadomestilo za obdobje 6 mesecev, 3 poslancem nadomestilo za obdobje 9 mesecev ter 2 poslancema nadomestilo za obdobje 12 mesecev. Pravica do prejemanja nadomestila je predčasno prenehala 6 poslancem, ker so se zaposlili, o čemer so obvestili Mandatno-volilno komisijo, ki je izdala odločbo o prenehanju pravice do nadomestila.

Proračunska inšpektorica je preverila tudi dokazila o izpolnjevanju pogojev, ki so jih k vlogi priložili poslanci, ki so uveljavljali pravico do nadomestila, in ugotovila, da je iz dokazil razvidno, da so poslanci navajali objektivne razloge, zaradi katerih ne morejo nadaljevati prejšnjega dela pri delodajalcih, s katerimi so imeli sklenjeno delovno razmerje pred nastopom funkcije poslanca, niso pa izkazali (niti od njih tega ni zahtevala Mandatno-volilna komisija), da ne morejo dobiti druge ustrezne zaposlitve. Vlogam so priložena tudi dokazila ZPIZ o neizpolnjevanju minimalnega pogoja za pridobitev pravice do starostne pokojnine brez zmanjšanja in dokazila o sklenjenih sporazumih o mirovanju pravic.

Iz predložene dokumentacije je razvidno, da je Mandatno-volilna komisija 7. 5. 2018 poslanke in poslance seznanila z obvestilom št. 020-02/18-8/4, iz katerega je razvidno, da v točki 2 Uveljavljanje pravice do nadomestila v III. poglavju Pravica do nadomestila – podrobneje, ni navedla, da naj poslanci vlogi predložijo dokazilo, iz katerega bo razvidno, da iz objektivnih razlogov ne morejo dobiti ustrezne zaposlitve.

### **Povzetek izjave vodje Mandatno–volilne komisije**

V postopku inšpekcijskega nadzora je proračunska inšpektorica z ugotovljeno nepravilnostjo seznanila vodjo Mandatno–volilne komisije ga. Leintinger Katjo, ki je izjavila, da nikoli niso preverjali oziroma od poslancev zahtevali predložitev dokazil, iz katerih bi bilo razvidno, da iz objektivnih razlogov ne morejo dobiti ustrezne zaposlitve. Meni, da se določba prvega odstavka 38. člena ZPos nanaša na objektivne razloge, zaradi katerih poslanec, ki mu je prenehal mandat, ne more nadaljevati prejšnjega dela ali dobiti druge ustrezne zaposlitve pri istem delodajalcu, pri katerem je bil zaposlen pred nastopom funkcije poslanca. Na podlagi navedenega meni, da niso kršili določbe ZPos.

### **Opredelitev proračunske inšpektorice do izjave vodje Mandatno–volilne komisije**

Proračunska inšpektorica pojasnjuje, da prvi odstavek 38. člena ZPos ne določa, da se opravljanje dela oziroma pridobitev druge ustrezne zaposlitve nanaša le na prejšnjega delodajalca. Na podlagi navedenega je po mnenju proračunske inšpektorice mogoče določbo ZPos razumeti tako, da se nanaša na pridobitev zaposlitve pri drugem delodajalcu oziroma se nanaša na istega delodajalca le v delu, ki določa, da poslanec ne more nadaljevati prejšnjega dela. Ob tem proračunska inšpektorica pojasnjuje, da je potrebno izhajati tudi iz pomena besede zaposlitev, ki pomeni dejanje, s katerim delodajalec sprejme nekoga v službo oziroma delo na podlagi sklenjenega delovnega razmerja.

V postopku za pridobitev pravice do nadomestila je torej potrebno izkazati, da poslanec na trgu dela iz objektivnih razlogov ne more dobiti ustrezne zaposlitve. Proračunska inšpektorica meni, da bi morala Mandatno–volilna komisija v postopku odločanja o pravici do nadomestila pred izdajo odločbe pridobiti dokazila (izjava in listinski dokazi), iz katerih bi bilo razvidno, katere aktivnosti je poslanec izvedel, da bi na trgu dela dobil ustrezno zaposlitev oziroma zakaj ustrezne zaposlitve iz objektivnih razlogov ni mogel dobiti. Ob tem je potrebno tudi poudariti, da mora obstajati objektivni razlog, torej razlog, na nastanek katerega posameznik ni mogel oziroma moral vplivati.

### **c) UGOTOVLJENA NEPRAVILNOST**

Na podlagi navedenega je proračunska inšpektorica ugotovila, da DZ RS ni dosledno izvajal določbe drugega odstavka 38.a člena ZPos v povezavi z določbo prvega odstavka 38. člena ZPos, ker od poslancev, katerim je potekel mandat, ni zahteval dokazila o izpolnjevanju pogoja, da iz objektivnih razlogov ne more dobiti druge zaposlitve.

### **d) PRIPOROČILO ZA ODPRAVO NEPRAVILNOSTI**

Na podlagi drugega odstavka 104. člena ZJF proračunska inšpektorica Državnemu zboru RS predlaga, da sprejme ukrep, s katerim bo odpravil ugotovljeno nepravilnost, in sicer, da bo v postopkih za pridobitev pravice do nadomestila po prenehanju mandata v bodoče od poslancev zahteval predložitev ustreznih dokazil, iz katerih bo razvidno, ali poslanec dejansko na trgu dela iz objektivnih razlogov ne more dobiti ustrezne zaposlitve (npr. prošnja za zaposlitev, vabilo delodajalca na razgovor, odgovor potencialnega delodajalca, prijava v evidenco iskalcev zaposlitve, potrdilo Zavoda za zaposlovanje ipd). Proračunska inšpektorica predlaga, da DZ RS dopolni obvestilo, s katerim obvešča poslance o pravicah po prenehanju mandata, in sicer, da v točki 2 doda, da je vlogi potrebno priložiti dokazilo, iz katerega je razvidno, da iz objektivnih razlogov ne more dobiti ustrezne zaposlitve.

**DZ RS mora Uradu za nadzor proračuna v roku 30 dni od vročitve tega zapisnika poročati o ukrepih, ki jih je sprejel za odpravo ugotovljene nepravilnosti, in predložiti dokaze.**

### **e) POVZETEK UGOTOVITEV**

Predmet inšpekcijskega nadzora je bila poraba proračunskih sredstev za leto 2018, ki jih je DZ porabil za izplačila nadomestil poslancem, ki jim je prenehal mandat po mandatnem obdobju

2014 do 2018. Vlogo za pridobitev pravice je vložilo 24 poslancev, pravica do nadomestila je bila priznana 22 poslancem, 2 izmed poslancev pogojev nista izpolnjevala, zato jima Mandatno-volilna komisija pravice do nadomestila ni priznala. DZ je sredstva za izplačilo nadomestil za leto 2018 načrtoval v višini 1.000.000 EUR, za leto 2019 pa v višini 500.000 EUR, skupno torej 1.500.000 EUR. Na dan inšpekcijskega nadzora je DZ porabil planirana sredstva v višini 414.189,07 EUR, za obdobje od 23. 6. 2018 do 10. 12. 2018 (vključeno izplačilo za november 2018), kar predstavlja 41,42 % planiranih sredstev za leto 2018. Ob predpostavki, da bodo upravičenci prejeli nadomestila po odločbah, ki veljajo na dan inšpekcijskega nadzora (če se nihče izmed upravičencev v letu 2019 ne bo zaposlil, pričel opravljati pridobitne dejavnosti ali izpolnil minimalnih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine), bo skupni znesek porabljenih sredstev znašal 533.160,03 EUR, kar predstavlja 35,54% vseh skupno planiranih sredstev za leto 2018 in 2019.

**V inšpekcijskem nadzoru je bilo ugotovljeno, da DZ RS v ugotovitvenem postopku ni preverjal izpolnjevanja pogoja, ali poslanci na trgu dela zaradi objektivnih razlogov dejansko ne morejo dobiti ustrezne zaposlitve.**

**UKREP: proračunska inšpektorica DZ RS predlaga sprejem ukrepa za izboljšanje poslovanja s sredstvi proračuna RS, in sicer da v bodoče v upravnih postopkih za odločanje o pravici do nadomestila poslancev po prenehanju mandata Mandatno-volilna komisija od poslancev zahteva predložitev ustreznih dokazil, iz katerih bo razvidno, da poslanec dejansko na trgu dela iz objektivnih razlogov ne more dobiti ustrezne zaposlitve.**

**Proračunska inšpektorica predlaga, da DZ RS dopolni obvestilo, s katerim obvešča poslance o pravicah po prenehanju mandata, in sicer, da v točki 2 doda, da je vlogi potrebno priložiti dokazilo, iz katerega je razvidno, da iz objektivnih razlogov ne more dobiti ustrezne zaposlitve.**

**DZ RS mora Uradu za nadzor proračuna v roku 30 dni od vročitve tega zapisnika poročati o ukrepih, ki jih je sprejel za odpravo ugotovljene nepravilnosti, in predložiti dokaze.**

---

Državni zbor RS zoper ugotovitve tega zapisnika lahko poda pisne pripombe in jih v roku 15 dni od njegove vročitve pošlje na naslov: Urad za nadzor proračuna, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana.

Tadeja Savnik, mag.  
PRORAČUNSKA INŠPEKTORICA  
Inšpektorica višja svetnica

Vročiti:



naslovníku – osebno po ZUP

V vednost:



kabinet ministra – po e-pošti: gp.mf@gov.si