



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri reviziji pravilnosti dela poslovanja Vzgojnega zavoda Planina



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri reviziji pravilnosti dela poslovanja Vzgojnega zavoda Planina

Številka: 322-7/2017/47

Ljubljana, 21. junija 2019

1. UVOD

V revizijskem poročilu o pravilnosti dela poslovanja Vzgojnega zavoda Planina¹ (v nadaljevanju: revizijsko poročilo) od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2017 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) Vzgojnemu zavodu Planina (v nadaljevanju: zavod) izreklo negativno mnenje.

Ker vse razkrite nepravilnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od zavoda zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Zavod je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložil odzivno poročilo. V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba dr. Leonida Zalokar, ravnateljica zavoda, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nepravilnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2018/VZPlanina_PP16-17/VZPlanina_PP16-17.pdf], 5. 6. 2019.

2. NEPRAVILNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Nabava materiala, storitev in osnovnih sredstev – pravne in svetovalne storitve

2.1.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.1.1.3.a revizijskega poročila je navedeno, da je zavod pri odvetnici Jožici Bauman Gašperin na podlagi pogodbe iz leta 2007 naročal odvetniške in pravne storitve. Na podlagi 4.č točke 27. člena Zakona o javnem naročanju² (v nadaljevanju: ZJN-3) se za javna naročila nekaterih pravnih storitev ta zakon ne uporablja³ oziroma predstavljajo izjemo, za katero se ZJN-3 ne uporablja. Zavod je pri odvetnici naročal tako pravne storitve, za katere se ZJN-3 ne uporablja, kot tudi svetovalne in druge pravne storitve, za katere navedena izjema iz ZJN-3 ne velja. Zavod ni zagotovil ustreznih podlag, iz katerih bi bilo razvidno, ali ocenjena vrednost svetovalnih in drugih pravnih storitev iz trinajstega odstavka 24. člena ZJN-3 presega mejne vrednosti, ki jih določa ZJN-3 za izvedbo ustreznih postopkov javnega naročanja, oziroma ali presega mejne vrednosti po določbah Internega akta o postopku nabave, pridobitve ponudb, izvedbe prevzema, potrjevanja listin in likvidacije računov ter arhiviranja dokumentacije celotnega postopka⁴. Zavod pri oddaji naročila namreč ni ločil storitev odvetnice na pravne storitve, za katere po uveljavitvi ZJN-3 od 1. 4. 2016 velja izjema od postopkov javnega naročanja, ter na svetovalne in druge pravne storitve, pri katerih je določbe ZJN-3 o izvedbi postopkov javnega naročanja treba upoštevati.

Zavod je moral v odzivnem poročilu izkazati, da je za naročilo pravnih in svetovalnih storitev ločil posamezne storitve ter začel izvajati aktivnosti za izbiro izvajalcev v skladu z ZJN-3 oziroma notranjim aktom.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Zavod je v odzivnem poročilu predložil dokazila o prekinitvi pogodbe o sodelovanju za pravne storitve z odvetnico Jožico Bauman Gašperin. Decembra 2018 je izvedel postopek izbire izvajalca za pravne storitve

² Uradni list RS, št. 91/15.

³ Med izjeme, za katere se zakon, ki ureja javno naročanje, ne uporablja, sodijo tudi storitve pravnega zastopanja po odvetniku v sodnih, arbitražnih, spravnih postopkih in pred javnimi organi Republike Slovenije ter pravno svetovanje, ki se izvaja med pripravami na takšen postopek ali če obstajajo konkretni indici in velika verjetnost, da bo zadeva, o kateri se svetuje, postala predmet takšnega postopka, pod pogojem, da svetuje odvetnik.

⁴ Sprejela ravnateljica zavoda dne 2. 1. 2016.

v skladu s svojim notranjim aktom tako, da je posredoval povpraševanje trem odvetnicam. V dopisu je ocenil vrednost naročila na 14.000 evrov brez DDV za obdobje treh let, iz dokumentacije način določitve te vrednosti ni razviden. V povpraševanju je kot predmet naročila navedel zbiranje ponudb za sklenitev pogodbe o sodelovanju na področju pravnega svetovanja, ob tem pa navedel tudi potrebo po občasnem zastopanju v sodnih zadevah pred delovnim ali drugimi sodišči.

Zavod je poslal povpraševanja trem odvetnicam v petek, 14. 12. 2018, po 13. uri z rokom do ponedeljka, 17. 12. 2018, do 15. ure in do roka prejel tri ponudbe. Le v preteklosti izbrana odvetnica Jožica Bauman Gašperin je v ponudbi ločeno prikazala, katere storitve obsega pavšal storitev, ki ga je ponudila za določeno mesečno plačilo, iz ostalih dveh ponudb pa obseg storitev, plačanih s pavšalom, ni razviden. Zavod je za storitev pravnega svetovanja za obdobje od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2021 izbral odvetnico Jožico Bauman Gašperin, s katero je imel že sklenjeno pogodbo do 31. 12. 2018.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *nezadovoljiv*.

Zavod v postopku izvedbe naročila pravnih storitev ni ločil pravnih in svetovalnih storitev, kot je bilo to v revizijskem poročilu izrecno zahtevano, niti ni izkazal načina izračuna ocenjene vrednosti teh storitev za izvedbo ustreznih postopkov javnega naročanja, zaradi česar ne moremo potrditi, da je zavod pravilno izbral postopek naročila navedenih storitev. Zavod je v postopku izvedbe naročila prejel medsebojno neprimerljive ponudbe, vendar je ne glede na to z odvetnico, s katero je sodeloval tudi v preteklosti, sklenil pogodbo o sodelovanju.

2.2 Povračilo stroškov, povezanih z delom – povračilo stroškov prevoza na delo in z dela

2.2.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.2.1.b revizijskega poročila je navedeno, da je zavod dvema javnima uslužbencema obračunal povračila stroškov prevoza na delo in z dela v višjem znesku, kot je znašal najcenejši javni prevoz, oziroma v višjem znesku, kot izhaja iz podatkov v izjavi in evidenci prisotnosti. Zakon za uravnoteženje javnih financ⁵ (v nadaljevanju: ZUJF) sicer izrecno ne določa, da se pri povračilu stroškov prevoza na delo in z dela upošteva le najcenejši javni prevoz, vendar je treba pri določitvi višine povračil stroškov upoštevati predvsem cilj ZUJF. Zavod bi moral ugotoviti najcenejšo pot od kraja bivališča javnega uslužbenca do delovnega mesta in tako zadostiti določilom prvega odstavka 1. člena ZUJF, v katerem je jasno in povsem nedvoumno določen cilj zakona, to je zagotovitev vzdržnosti javnih financ, ob tem pa tudi gospodarno ravnanje z javnimi sredstvi. Ocenili smo, da je zavod javnima uslužbencema obračunal za 638 evrov preveč povračil stroškov prevoza na delo in z dela.

Zavod je moral v odzivnem poročilu izkazati, da je izvedel postopek za vračilo preveč izplačanih povračil stroškov, povezanih z delom, v skladu s 165. členom ZUJF.

⁵ Uradni list RS, št. 40/12, 105/12, 85/14, 95/14, 90/15, 102/15.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Zavod je predložil izračune dejansko preveč oziroma premalo obračunanih povračil stroškov prevoza na delo in z dela, na podlagi katerih je ugotovil, da je enemu javnemu uslužbencu obračunal premalo povračil stroškov prevoza na delo in z dela, drugemu javnemu uslužbencu pa jih je obračunal preveč. Javni uslužbenec je preveč izplačano povračilo stroškov prevoza na delo v znesku 73,87 evra zavodu vrnil.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljani ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.3 Ravnanje s premoženjem – popis sredstev in obveznosti do virov sredstev

2.3.1 Opis nepravilnosti

V točkah 2.3.1.a, 2.3.1.b, 2.3.1.c, 2.3.1.d, 2.3.1.f in 2.3.1.i revizijskega poročila je navedeno, da zavod popisa sredstev in obveznosti do virov sredstev na dan 31. 12. 2016 ni izvedel v skladu z Zakonom o računovodstvu⁶ in Pravilnikom o popisu Vzgojnega zavoda Planina⁷. Ravnateljica zavoda v sklepu o imenovanju popisnih komisij ni določila okvirnih navodil za delo ter ni določila roka za predložitev elaborata o popisu ravnateljstva in računovodstvu, centralna popisna komisija je bila sestavljena le iz dveh članic, elaborat o popisu ni vseboval navodil o popisu sredstev in obveznosti, poročil posameznih popisnih komisij in zbirnega poročila računovodje, pripomb in izjav odgovornih oseb o vzrokih popisnih razlik ter predloga o načinu likvidacije ugotovljenih popisnih razlik. Popisna komisija pri neuporabnih osnovnih sredstvih ni ugotovila razlogov neuporabnosti in ni predlagala načina likvidacije oziroma možnosti reaktiviranja ter od računovodje ni pridobila potrjenih obrazcev o potrjenem stanju terjatev in obveznosti, v dvočlanski komisiji, ki je izvedla popis blagajne, pa je bila članica poslovna sekretarka zavoda, ki je bila na dan izvedbe popisa še blagajnik zavoda. Na podlagi izvedenega popisa ni bilo mogoče trditi, da je stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev usklajeno z dejanskim stanjem, ki naj bi bilo ugotovljeno s popisom.

Zavod je moral v odzivnem poročilu izkazati, da je izvedel popis sredstev in obveznosti do virov sredstev na dan 31. 12. 2018 in elaborat o popisu predložil v sprejem pristojnemu organu zavoda.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Zavod je predložil zapisnik seje sveta zavoda⁸, iz katerega je razvidno, da je svet zavoda sprejel elaborat o popisu po stanju na dan 31. 12. 2018. Zavod je predložil dokazila o popisu sredstev in obveznosti do virov sredstev na dan 31. 12. 2018 ter pojasnil, da je izvedel likvidacijo trajno neuporabnih oziroma izločenih osnovnih sredstev, ni pa predložil dokazil o načinu likvidacije oziroma možnosti reaktiviranja trajno neuporabnih oziroma izločenih osnovnih sredstev.

⁶ Uradni list RS, št. 23/99.

⁷ Sprejel ravnatelj zavoda dne 19. 11. 2001.

⁸ Zapisnik 3. seje sveta zavoda z dne 22. 2. 2019.

2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Zavod opozarjamo, da je treba trajno neuporabna oziroma izločena osnovna sredstva likvidirati oziroma reaktivirati na način, da je mogoče preveriti, kje se ta sredstva nahajajo oziroma kaj je zavod z njimi storil.

2.4 Ravnanje s premoženjem – odgovorna oseba za blagajniško poslovanje v notranjih aktih zavoda

2.4.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.3.3.a revizijskega poročila je navedeno, da na podlagi 7. člena Pravilnika o računovodstvu vzgojnega zavoda Planina⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o računovodstvu) računovodske in finančne naloge v okviru blagajniškega poslovanja opravlja ekonom. Po Pravilniku o organizaciji dela in sistemizaciji delovnih mest¹⁰ blagajno in blagajniško dokumentacijo vodi računovodja, poslovni sekretar pa ureja blagajniško poslovanje v sodelovanju z računovodjo oziroma ga ob njegovi odsotnosti tudi vodi. Razmejitev nalog in določitev odgovorne osebe za blagajniško poslovanje v Pravilniku o organizaciji dela in sistemizaciji delovnih mest nista bili usklajeni s pravilnikom o računovodstvu, ki je določal, da blagajniško poslovanje opravlja ekonom, zato vodenje blagajniškega poslovanja od marca 2016 ni bilo v skladu s 7. členom pravilnika o računovodstvu. Zavod ni zagotovil ustrezne razmejitve nalog, ki bi zagotavljala večjo zanesljivost podatkov, ki vstopajo v računovodenje, ter med drugim tudi preprečevala morebitno potvarjanje zaradi posebnih interesov izvajalcev poslovanja, kar je tudi namen Pravil skrbnega računovodenja 7 (2016) Računovodsko nadziranje¹¹.

Zavod je moral v odzivnem poročilu izkazati, da je uskladir določbe Pravilnika o organizaciji dela in sistemizaciji delovnih mest s pravilnikom o računovodstvu tako, da bo zagotovil ločenost funkcij oziroma nalog posameznih izvajalcev.

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Zavod je v Pravilniku o organizaciji dela in sistemizaciji delovnih mest¹² ločil funkcije oziroma naloge posameznih izvajalcev za vodenje računovodenja in blagajniškega poslovanja. Določbe tega pravilnika tudi niso več v neskladju z določili novega Pravilnika o računovodstvu v delu vodenja blagajniškega poslovanja.

2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

⁹ Sprejel svet zavoda dne 19. 2. 2010.

¹⁰ Sprejela ga je ravnateljica zavoda z dne 16. 9. 2013.

¹¹ [URL: <http://www.si-revizija.si/sites/default/files/standardi/psr-2016.pdf>], 11. 7. 2018.

¹² Sprejela ga je ravnateljica zavoda dne 7. 3. 2019.

2.5 Ravnanje s premoženjem – blagajniško poslovanje

2.5.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.3.3.b revizijskega poročila je navedeno, da mora na podlagi 26. člena Pravilnika o blagajniškem poslovanju blagajnik o vseh vplačilih in izplačilih voditi evidenco o blagajniškem poslovanju (blagajniški dnevnik), po 27. členu pa morajo vsi vpisi v blagajniški dnevnik temeljiti na blagajniških listinah (blagajniških vplačilnicah in blagajniških izplačilnicah). Na podlagi 10. člena Pravilnika o blagajniškem poslovanju se presežek ali primanjkljaj ob zaključku dnevne blagajne vpiše v blagajniški dnevnik. Razlike nad 10 evrov mora blagajnik raziskati in vpisati razloge za nastanek v blagajniški dnevnik. Iz zapisnika komisije, ki je na dan 30. 12. 2016 opravila popis blagajne, je bilo razvidno stanje blagajne v znesku 1.318 evrov. Po pregledu blagajniškega poslovanja smo na dan 30. 6. 2017 ugotovili primanjkljaj gotovine v znesku 1.318 evrov, razlogov zanj pa zavod ni izkazal. Zavod je tako ravnal v nasprotju s 26., 27. oziroma 10. členom Pravilnika o blagajniškem poslovanju, saj blagajnik ni vodil blagajniškega dnevnika o vseh vplačilih in izplačilih, poleg tega pa ni raziskal in vpisal razlogov za primanjkljaj v blagajni.

Zavod je moral v odzivnem poročilu izkazati, da je raziskal in pojasnil razloge za nastanek primanjkljaja v blagajni ter od odgovorne osebe zahteval vračilo.

2.5.2 Izkazani popravljalni ukrep

Zavod je v blagajniški dnevnik vnesel izplačila v skupnem znesku 242 evrov na podlagi blagajniških izplačilnic, ki jih v obdobju, na katero se je nanašala revizija, ni vnesel. Za primanjkljaj v znesku 860 evrov je zavod pojasnil, da je nastal zaradi medletnih manjkov v blagajni, in predložil zahtevek z dne 21. 9. 2018 do nekdanje javne uslužbenke, ki je bila v času nastanka primanjkljaja odgovorna oseba za blagajniško poslovanje, za vračilo 860 evrov v blagajno zavoda ter blagajniško vplačilnico z dne 24. 9. 2018, na kateri je evidentirano vračilo navedenega zneska. Za primanjkljaj v znesku 700 evrov pa je zavod pojasnil, da je vzpostavil terjatev do nekdanje javne uslužbenke na podlagi Zapisnika o sprejemu ustne ovadbe oziroma predloga za pregon Policijske postaje Postojna, ki ga je 13. 12. 2016 kot naznanitelj vložila odgovorna oseba za blagajniško poslovanje v tem času. Iz dokumentacije, ki jo je posredoval zavod, ni razvidno, ali je postopek pregona na podlagi navedenega zapisnika zaključen oziroma v kateri fazi je, niti ni razvidno, ali je bil postopek pregona po sestavi navedenega zapisnika sprožen.

2.5.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljani ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*, saj je zavod izkazal vnos manjkajočih blagajniških izplačilnic v blagajniški dnevnik in predložil dokumentacijo o vračilu dela primanjkljaja v blagajno, za del primanjkljaja pa ni izkazal, da je zahteval vračilo od odgovorne osebe, oziroma ni izkazal, da postopek pregona na podlagi predloženega zapisnika še ni zaključen, zaradi česar bi zavod z zahtevkom upravičeno čakal.

Zavod opozarjamo, da mora najkasneje po zaključku ustreznih kazenskih postopkov zoper nekdanjo javno uslužbenko vzpostaviti zahtevek za vračilo dela primanjkljaja v blagajni. Če njena odgovornost za nastanek primanjkljaja ne bo ugotovljena, pa mora zavod na podlagi 10. člena Pravilnika o blagajniškem poslovanju, po katerem je za primanjkljaje odgovoren blagajnik, razen izjemoma, če je dokazano, da ni kriv (na primer pri vlomni tatvini), izstaviti zahtevek za vračilo primanjkljaja odgovorni osebi za blagajniško poslovanje v času nastanka primanjkljaja.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o pravilnosti dela poslovanja Vzgojnega zavoda Planina od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2017 izdelal Vzgojni zavod Planina. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila dr. Leonida Zalokar, ravnateljica zavoda, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in predložene dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

Ocenjujemo, da so izkazani popravljalni ukrepi, opisani v točkah 2.2, 2.3 in 2.4, ki jih je sprejel Vzgojni zavod Planina, *zadovoljivi*.

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep za odpravo nepravilnosti pri raziskanju in pojasnilu razlogov za nastanek primanjkljaja v blagajni ter zahtevi za vračilo od odgovorne osebe, opisan v točki 2.5, *delno zadovoljiv*, saj zavod za del primanjkljaja v blagajni ni izkazal, da je zahteval vračilo od odgovorne osebe oziroma da tega upravičeno še ni mogel storiti.

Izkazani popravljalni ukrep zavoda, predstavljen v točki 2.1, je *nezadovoljiv*, saj v postopku izvedbe naročila pravnih storitev zavod ni ločil pravnih in svetovalnih storitev, ni izkazal načina izračuna ocenjene vrednosti teh storitev ter posledično izvedbe ustreznega postopka javnega naročanja, poleg tega pa je v postopku izbire izvajalca pridobil medsebojno neprimerljive ponudbe in kljub temu sklenil pogodbo za storitve pravnega svetovanja z eno od ponudnic.

4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NEPRAVILNOSTI

Nepravilnosti, opisane v točki 2.1, za katere Vzgojni zavod Planina ni izkazal zadovoljivega popravljalnega ukrepa, se nanašajo na naročilo pravnih in svetovalnih storitev. Nepravilnosti, za katere Vzgojni zavod Planina ni izkazal v celoti zadovoljivih popravljalnih ukrepov, so opisane v točki 2.5 in se nanašajo na primanjkljaj v blagajni.

Nepravilnosti, ki niso bile zadovoljivo odpravljene, ne presegajo pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Vzgojni zavod Planina v odzivnem poročilu *ni izkazal zadovoljivih popravljalnih ukrepov* za odpravo nepravilnosti, opisanih v točkah 2.1 in 2.5 tega poročila.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču¹³ in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije¹⁴ Vzgojni zavod Planina kršil obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

- Vzgojnemu zavodu Planina, priporočeno;
- Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
- arhivu.

¹³ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

¹⁴ Uradni list RS, št. 91/01.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si