



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

30 1994 2024 RS RS

REVIZIJSKO POROČILO

**Pravilnost poslovanja Zavoda Brez ovir so. p.
v delu, ki se nanaša na izvajanje osebne asistence**



2025

1
ODPRAVA
REVŠČINE



3
ZDRAVJE IN
DOBRO POČUTJE



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

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

REVIZIJSKO POROČILO

**Pravilnost poslovanja Zavoda Brez ovir so. p.
v delu, ki se nanaša na izvajanje osebne asistENCE**

Številka: 326-2/2024-26

Ljubljana, 1. julija 2025

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo pravilnosti poslovanja **Zavoda Brez ovir so.p.** v letu 2023 v delu, ki se nanaša na izvajanje osebne asistencije. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Zavoda Brez ovir so.p. v letu 2023 v delu, ki se nanaša na izvajanje osebne asistencije.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja Zavoda Brez ovir so.p. v letu 2023 v delu, ki se nanaša na izvajanje osebne asistencije, izreklo **mnenje s pridržkom**, ker je ugotovilo, da je v naslednjih primerih posloval v neskladju s predpisi, notranjimi akti in pogodbenimi določili:

- v več primerih nadurnega dela ni odredil zgolj za izjemne, nujne in nepredvidene primere;
- od zaposlene osebne asistentke ni pridobil soglasja za delo preko letne časovne omejitve 170 nadur;
- za opravljene nadure ni obračunal in izplačal dodatka za nadurno delo v ocenjenem znesku 225.194 EUR;
- v več primerih je pri obračunu dodatkov upošteval drugačno število ur, kot je število ur, ki jih je zaposleni dejansko opravil v pogojih, za katere mu posamezni dodatek pripada;
- kot osnovo za obračun nadomestila za čas odsotnosti zaradi letnega dopusta in praznika ni upošteval povprečne mesečne plače delavca za polni delovni čas iz zadnjih 3 mesecev;
- nadomestila za uporabo lastnega telefona ni opredelil v svojih internih aktih;
- zaposlenim, ki so delo opravljali v neenakomerno razporejenem času, ni izplačal ustreznega števila regresov za prehrano;
- z več uporabniki osebne asistencije je sklenil dogovore, ki niso vsebovali ukrepov v primeru kršitev dogovorov;
- v več primerih stroškov, ki so skupaj znašali najmanj 6.045 EUR, ni uvrstil med neupravičena ali nenamensko porabljena sredstva v letnem finančnem poročilu za Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in jih tudi ni vrnil v proračun Republike Slovenije;
- v več primerih ni posredoval izvedbenih načrtov na pristojne centre za socialno delo pred začetkom izvajanja osebne asistencije pri uporabnikih;
- ni zagotovil, da bi osebni asistenti pri vseh uporabnikih opravili storitve osebne asistencije v takem obsegu, kot je določen v izvedbenih načrtih.

Računsko sodišče je od Zavoda Brez ovir so.p. zahtevalo predložitev **odzivnega poročila** ter mu podalo **priporočilo** za izboljšanje poslovanja.

Kazalo

1. Uvod	6
1.1 Osnovni podatki o zavodu	6
1.2 Obrazložitev revizije	9
2. Ugotovitve	11
2.1 Pogoji za opravljanje nalog v zvezi z izvajanjem osebne asistence	11
2.1.1 Sistemizacija delovnih mest	11
2.1.2 Izpolnjevanje pogojev za opravljanje nalog v zvezi z izvajanjem osebne asistence	12
2.2 Stroški dela zaposlenih	13
2.2.1 Dodatki k plači	13
2.2.1.1 Dodatek za nadurno delo	15
2.2.1.2 Obračun dodatkov za opravljene ure	18
2.2.2 Nadomestila plače	18
2.2.3 Povračila stroškov v zvezi z delom in drugi osebni prejemki	19
2.2.3.1 Regres za prehrano	19
2.2.3.2 Povračilo stroškov uporabe lastnega telefona	20
2.3 Izpolnjevanje drugih pogodbenih obveznosti	20
2.3.1 Izvajanje osebne asistence v skladu z odločbo in izvedbenim načrtom	20
2.3.2 Stroški, ki se ne financirajo iz državnega proračuna	23
3. Mnenje	27
4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila	29
5. Priporočila	31

1. Uvod

Revizijo pravilnosti poslovanja Zavoda Brez ovir, so.p. (v nadaljevanju: zavod) v delu, ki se nanaša na izvajanje osebne asistencije, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 15. 4. 2024.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o pravilnosti poslovanja zavoda v letu 2023 v delu, ki se nanaša na izvajanje osebne asistencije. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja.

1.1 Osnovni podatki o zavodu

Zavod je bil ustanovljen v letu 2014 z namenom opravljanja dejavnosti izboljšanja dostopnosti objektov za invalide in turizma za invalide. Storitve osebne asistencije na podlagi Zakona o osebni asistenci⁵ (v nadaljevanju: ZOA) opravlja zavod od 1. 1. 2019. Status izvajalca osebne asistencije je pridobil 12. 12. 2018 na podlagi odločbe Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: ministrstvo) in z vpisom v register izvajalcev osebne asistencije⁶. Zavod opravlja tudi gospodarsko dejavnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu (prodaja pripomočkov za lažjo dostopnost invalidov do objektov, dostopni turizem in izobraževanje).

Zavod ima pravnoorganizacijsko obliko zavoda v zasebni lasti, od leta 2015 ima tudi status socialnega podjetja. Organi zavoda so svet zavoda, direktor in strokovni svet.⁷ Svet zavoda je organ upravljanja in nadzora, ki med drugim tudi imenuje in razrešuje direktorja zavoda, za kar potrebuje soglasje ustanovitelja. Direktor je poslovodni organ zavoda, njegov mandat traja 5 let. Strokovni svet je kolegijski strokovni organ zavoda, ki obravnava vprašanja s področja strokovnega dela zavoda in odloča o strokovnih vprašanjih v okviru pooblastil, določenih v statutu.

Konec leta 2023 je imel zavod 401 zaposlenega⁸, od tega je bilo 99 % zaposlenih na delovnih mestih, ki se nanašajo na izvajanje osebne asistencije⁹. Zavod je v letu 2023 izkazal 12.041.184 EUR prihodkov, od tega se 96 % prihodkov nanaša na izvajanje storitev osebne asistencije. Sredstva za

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 326-2/2024/5.

⁴ Uradni list RS, št. 122/22.

⁵ Uradni list RS, št. 10/17, 31/18 in 172/21.

⁶ Dne 21. 12. 2018.

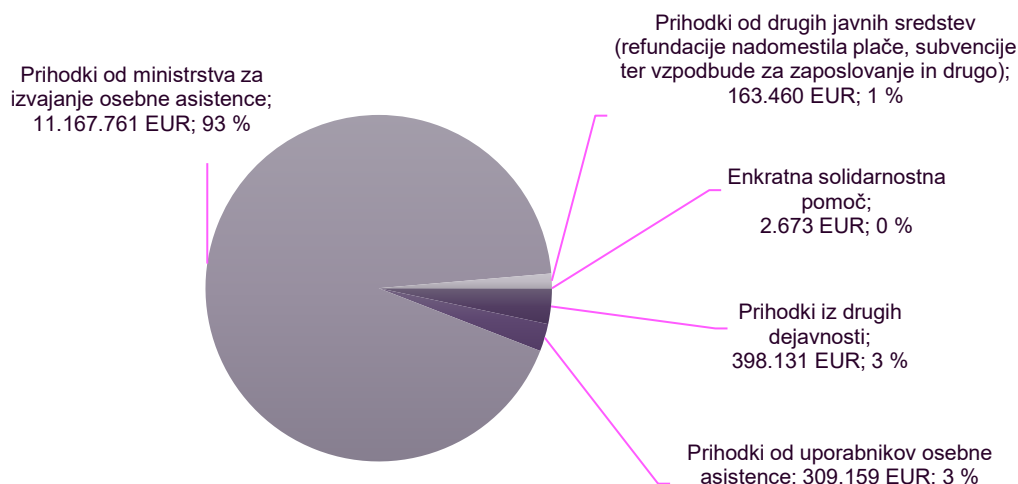
⁷ Akt o ustanovitvi Zavoda Brez ovir so.p. z dne 6. 1. 2023 in 4. 5. 2023.

⁸ Podatek iz priloge k letnemu poročilu o izvajanju osebne asistencije z dne 28. 6. 2024, ki je bila posredovana ministrstvu na podlagi pogodbe, sklenjene za izvajanje osebne asistencije za leto 2023 med zavodom in ministrstvom.

⁹ Poslovno poročilo zavoda za leto 2023.

izvajanje osebne asistencije je zavodu v letu 2023 v pretežni meri zagotavljalo ministrstvo. Del sredstev je zavod pridobil tudi od uporabnikov osebne asistencije, ki so na podlagi ZOA dolžni sofinancirati storitve osebne asistencije.¹⁰ Strukturo prihodkov zavoda prikazuje Slika 1.

Slika 1 Struktura prihodkov zavoda v letu 2023



Vir: finančno poročilo zavoda za leto 2023.

Ministrstvo z izvajalcem osebne asistencije vsako leto sklene pogodbo o izvajanju storitev osebne asistencije, na podlagi katere izvajalec uporabnikom zagotavlja storitve osebne asistencije. Izvajalec skupaj z uporabnikom sklene dogovor o izvajanju osebne asistencije in izvedbeni načrt, v katerem je opredeljen potek izvajanja storitev osebne asistencije pri tem uporabniku ter pravice in obveznosti uporabnika in izvajalca obvezne asistencije. Storitve osebne asistencije uporabnikom nudijo osebni asistenti, ki so bodisi zaposleni pri izvajalcu osebne asistencije bodisi storitve opravljajo kot samostojni podjetniki. Zgolj za primere nadomeščanja osebnih asistentov pa lahko izvajalec dodatno sklene s posamezniki tudi podjemne pogodbe ali pa delo osebnega asistenta poteka v obliki študentskega dela ali dela upokojencev.

Izvajalec osebne asistencije ministrstvu za opravljene storitve vsak mesec izstavi zahtevek za plačilo. O izvajanju osebne asistencije je izvajalec dolžan tudi poročati ministrstvu. Ministrstvo je v Pravilniku o osebni asistenci¹¹ določilo upravičene proračunske stroške, ki jih izvajalcem osebne asistencije financira ministrstvo za izvajanje osebne asistencije (v nadaljevanju: upravičeni stroški) in vključujejo stroške, povezane z delom osebnih asistentov, in stroške, povezane z organizacijo izvajanja osebne

¹⁰ Za namen sofinanciranja storitev osebne asistencije izvajalci osebne asistencije na podlagi 26. člena ZOA od uporabnikov, za katere izvajajo osebno asistenco, pridobijo polovico denarnih prejemkov iz naslova dodatka za pomoč in postrežbo ali zaradi potrebe po tuji negi in pomoči (od tistih uporabnikov, ki jo prejemajo).

¹¹ Uradni list RS, št. 26/22, 27/23 in 71/23.

asistencence.¹² Zavod je v letu 2023 pri izvajanju osebne asistencence izkazal 11.476.920 EUR upravičenih stroškov in 172.219 EUR stroškov, ki so vezani na dejavnost osebne asistencence in so bili financirani iz drugih virov.¹³ Največji delež upravičenih stroškov za izvajanje osebne asistencence so v letu 2023 predstavljali stroški, povezani z delom osebnih asistentov, ki so znašali 86 % vseh upravičenih stroškov.¹⁴

V skladu s Pravilnikom o osebni asistenci mora zavod neporabljen oziroma neupravičeno ali nenamensko porabljen sredstva vrniti v proračun Republike Slovenije. Obveznost zavoda za vračilo v proračun Republike Slovenije je v letu 2023 znašala 328.114 EUR¹⁵.

V povprečju je v letu 2023 zavod na letni ravni opravljal storitve osebne asistencence za 206 uporabnikov. Storitve uporabnikom nudijo osebni asistenti¹⁶. Število osebnih asistentov glede na različne pravne podlage za opravljanje storitev osebne asistencence in število opravljenih ur osebne asistencence za december 2023 prikazuje Tabela 1. Ob koncu leta 2023 je imel zavod med zaposlenimi tudi 1 strokovnega vodjo in 12 usklajevalcev osebne asistencence¹⁷.

¹² Posamezne vrste stroškov dela in vrste stroškov, ki so povezani z organizacijo izvajanja osebne asistencence, in zgornje vrednosti posameznih vrst stroškov, ki jih ministrstvo pri financiranju storitev osebne asistencence upošteva kot upravičene, določata 28. in 29. člen Pravilnika o osebni asistenci.

¹³ Od tega se 161.890 EUR (94 %) nanaša na refundirane boleznine; preostali stroški pa so še stroški reprezentance (6.129 EUR), enkratna solidarnostna pomoč prizadetim v poplavih (2.673 EUR) ter stroški drugih pokojninskih in socialnih zavarovanj (skupaj 1.528 EUR).

¹⁴ Med stroški, povezanimi z delom osebnih asistentov, prevladujejo stroški zaposlenih osebnih asistentov, ostalo so stroški nadomeščanja zaposlenih osebnih asistentov in stroški storitev izvajanja osebne asistencence, ki jo na podlagi sklenjenih pogodb o sodelovanju z zavodom izvajajo samostojni podjetniki. Skoraj polovico stroškov, povezanih z organizacijo izvajanja osebne asistencence, so v letu 2023 predstavljali stroški dela drugih zaposlenih (strokovni vodja, usklajevalci osebne asistencence, administrativni in pomožni delavci), ostalo so bili stroški drugih storitev, ki niso osebna asistencence, ter amortizacija, stroški porabljenega materiala in finančni in drugi odhodki.

¹⁵ Znesek je razlika med prejetimi plačili s strani ministrstva med letom in zneskom upravičenih stroškov, zmanjšanim za skupen znesek prihodkov iz naslova sofinanciranja uporabnikov (dodatek za pomoč in postrežbo).

¹⁶ Na podlagi 11. člena ZOA je osebni asistent fizična oseba, ki opravlja osebno asistenco pri izvajalcu osebne asistencence na različnih podlagah, in sicer na podlagi pogodbe o zaposlitvi, podjemne pogodbe, v obliki študentskega dela, kot začasno ali občasno delo upokojencev ali kot samostojni podjetnik posameznik, če sam opravlja delo osebnega asistenta.

¹⁷ Na podlagi 12. člena ZOA mora imeti izvajalec zaposlenega strokovnega vodjo, ki ima opravljen izpit v skladu s predpisi, ki urejajo področje socialnega varstva. Za vodenje dela osebnih asistentov mora imeti zaposlenega tudi usklajevalca osebne asistencence, ki je končal vsaj visokošolski program, če osebni asistenti na mesec pri njem opravijo najmanj 6.960 ur storitev osebne asistencence. Za vsakih nadaljnjih 5.220 opravljenih ur osebne asistencence mora zaposlovati še po najmanj 1 dodatnega usklajevalca osebne asistencence.

Tabela 1 Število osebnih asistentov po različnih podlagah in število opravljenih ur osebne asistence v decembru 2023

Podlaga	Število osebnih asistentov/ december 2023		Število opravljenih ur osebne asistence/ december 2023	
	Število	%	Število	%
Pogodba o zaposlitvi	382	71,00	52.138	82,43
Samostojni podjetniki (redni in popoldanski)	53	9,85	4.872	7,70
Pogodbe za nadomeščanje (podjemne pogodbe in študentsko delo na podlagi napotnice)	103	19,15	6.242	9,87
Skupaj	538	100,00	63.252	100,00

Vir: poslovno poročilo zavoda za leto 2023.

Direktor zavoda predstavlja in zastopa zavod in je odgovoren za zakonitost dela zavoda in strokovnost dela v zavodu.¹⁸ V letu 2023 je bila direktorica zavoda Maja Babič.

1.2 Obrazložitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje zavoda v delu, ki se nanaša na izvajanje osebne asistence, kot je opredeljena z ZOA. Osebna asistenca, kot je opredeljena v 2. členu ZOA, je pomoč posamezniku z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki ga v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodeloval v družbi (v nadaljevanju: uporabnik), in sicer pri vseh tistih opravilih in dejavnostih, ki jih ne more izvajati sam zaradi vrste in stopnje invalidnosti, a jih vsakodnevno potrebuje doma in izven doma, da lahko živi neodvisno, aktivno in je enakopravno vključen v družbo. Kot osebna asistenca se šteje pomoč pri temeljnih dnevnih opravilih in pomoč pri komunikaciji in obvezna prisotnost pri uporabniku v primeru najtežjih invalidnosti, pomoč pri podpornih dnevnih opravilih, spremstvo, pomoč na delovnem mestu in v izobraževalnem procesu ter pomoč pri drugih dejavnostih in aktivnostih, v katere je uporabnik vključen. Osebna asistenca na podlagi ZOA je namenjena uporabnikom, starim med 18 in 65 let. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja zavoda v letu 2023 v delu, ki se nanaša na izvajanje osebne asistence.

Da bi lahko izrekli mnenje o pravilnosti poslovanja zavoda v delu, ki se nanaša na izvajanje osebne asistence v letu 2023, smo preverili skladnost njegovega poslovanja s predpisi in internimi akti, ki urejajo izvajanje osebne asistence in delovna razmerja. Zagotovila za izrek mnenja smo pridobili s pregledovanjem dokumentacije ter z analiziranjem in podrobnim preizkušanjem podatkov. Izvedli smo preveritve izpolnjevanja pogojev za izvajalca osebne asistence in na nestatistično izbranem vzorcu opravili preveritve izplačil plač zaposlenih osebnih asistentov, strokovnega vodje in usklajevalcev osebne asistence in izplačil za delo osebnih asistentov, ki ga ti opravljajo na drugih podlagah. Za preveritev izpolnjevanja obveznosti zavoda, ki se nanašajo na izvajanje osebne

¹⁸ Akt o ustanovitvi Zavoda Brez ovir so.p. z dne 6. 1. 2023 in 4. 5. 2023.

asistencije in so opredeljene v pogodbi, sklenjeni za leto 2023 med ministrstvom in zavodom, smo oblikovali vzorec uporabnikov storitev osebne asistencije.

Pravni okvir, ki zavezuje zavod pri obračunu in izplačilu plač in drugih izdatkov zaposlenim, ni docela jasen. Nesporno je, da zavod zavezuje Zakon o delovnih razmerjih¹⁹ (v nadaljevanju: ZDR-1) kot temeljni zakon s področja delovnega prava, ki ureja delovna razmerja in velja za vse delodajalce, ki imajo sedež v Republiki Sloveniji, in pri njih zaposlene delavce. Vendar ZDR-1 določa le minimalni standard pravic zaposlenih in dopušča možnost, da se posamezne pravice s kolektivno pogodbo ali s pogodbo o zaposlitvi za delavce določijo ugodneje. Prav tako ZDR-1 vseh institutov ne ureja celovito, saj na več mestih predvideva, da se vsebina (na primer višina posameznih dodatkov) podrobneje uredi s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti. Za dejavnost osebne asistencije kolektivna pogodba še ni bila sprejeta. So pa med deležniki, ki so aktivni na področju osebne asistencije, različna stališča glede veljavnosti že obstoječih kolektivnih pogodb tudi na področju osebne asistencije. Tudi če za dejavnost osebne asistencije neposredno ne velja nobena kolektivna pogodba, pa delavci v tej dejavnosti ne smejo biti prikrajšani za pravice, ki jim pripadajo na podlagi ZDR-1, vendar pa jih ta določno ne ureja. Zato je pri sprejemu odločitve za uporabo kolektivne pogodbe treba upoštevati tudi stališča sodne prakse²⁰ in pravne teorije²¹, iz katerih izhaja, da se v primerih, ko delodajalca ne zavezuje nobena kolektivna pogodba, za ureditev pravic uporabi druga (primerljiva) kolektivna pogodba. To v splošnem zagotavlja delavcem, da niso prikrajšani pri tistih pravicah, za katere ZDR-1 določa, da se njihova višina opredeli v kolektivni pogodbi dejavnosti, vendar v konkretnem primeru za dejavnost osebne asistencije ni mogoče enoznačno določiti kolektivne pogodbe, ki naj bi se uporabljala kot primerljiva kolektivna pogodba. V obdobju, na katero se nanaša revizija, bi sicer v poštev prišli predvsem Kolektivna pogodba za dejavnost zdravstva in socialnega varstva Slovenije²² in pa Kolektivna pogodba za javni sektor²³.

Zaradi opisane nejasnosti smo pri presojah pravilnosti porabe sredstev za plače in druge izdatke zaposlenim izhajali iz pravnih aktov, ki nedvoumno zavezujejo zavod glede na njegov pravni status in dejavnost izvajanja osebne asistencije, to je iz ZDR-1 in internih aktov zavoda, predvsem Pravilnika o delovnih razmerjih Zavoda Brez ovir so.p.²⁴ (v nadaljevanju: pravilnik o delovnih razmerjih). Ta je med drugim uredil višino plače, povračil in drugih osebnih prejemkov zaposlenih. Nekateri dodatki, nadomestila in povračila stroškov dela so v njem določeni v višinah, kot jih določa Kolektivna pogodba za javni sektor, nekateri v višinah, kot jih določa Kolektivna pogodba za dejavnost zdravstva in socialnega varstva Slovenije, v nekaterih primerih pa je zavod višino določil samostojno.

¹⁹ Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1 in 136/23 – ZIUZDS.

²⁰ Sklep Vrhovnega sodišča RS, VIII Ips 191/2018, Sodba Vrhovnega sodišča RS, VIII Ips 26/2022.

²¹ E. Korpič Horvat, Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, GV Založba, Ljubljana, 2016.

²² Uradni list RS, št. 15/94, 18/94 – ZRPJZ, 57/95, 19/96, 56/98, 76/98, 39/99 – ZMPUPR, 102/00, 62/01, 43/06 – ZKolP, 60/08, 75/08, 107/11, 40/12, 46/13, 106/15, 46/17, 80/18, 5/19 – popr., 160/20, 88/21, 181/21, 136/22, 165/22 in 21/23 – popr.

²³ Uradni list RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/15, 21/17, 46/17, 69/17, 80/18 in 136/22.

²⁴ Z dne 1. 1. 2023, sprememba v veljavi od 1. 8. 2023 in sprememba od 1. 10. 2023, ki je bila v veljavi do konca obdobja, na katero se nanaša revizija.

2. Ugotovitve

2.1 Pogoji za opravljanje nalog v zvezi z izvajanjem osebne asistenc

2.1.1 Sistemizacija delovnih mest

ZDR-1 v drugem odstavku 22. člena določa, da je delodajalec dolžan s splošnim aktom določiti pogoje za opravljanje dela na posameznem delovnem mestu oziroma za vrsto dela in da ta obveznost ne velja za manjše delodajalce²⁵. Direktorica zavoda je sprejela in podpisala 5 aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest zavoda (v nadaljevanju: akti o sistemizaciji), ki se nanašajo na obdobje, na katero se nanaša revizija. Delovna mesta, ki so neposredno povezana z izvajanjem osebne asistenc in ki so opredeljena v aktih o sistemizaciji, prikazuje Tabela 2.

Tabela 2 Delovna mesta, opredeljena v aktih o sistemizaciji, ki so neposredno povezana z izvajanjem osebne asistenc

Naziv delovnega mesta	Obdobje veljavnosti aktov o sistemizaciji			
	od 2. 9. 2022 do 28. 2. 2023	od 1. 3. 2023 do 31. 7. 2023	od 1. 8. 2023 do 25. 10. 2023	od 26. 10. 2023 dalje
Strokovni vodja osebne asistenc	✓	✓	✓	✓
Pomočnik strokovnega vodje osebne asistenc	✓	✓	✗	✗
Vodja usklajevalcev osebne asistenc	✓	✓	✓	✓
Pomočnik vodje usklajevalcev	✗	✗	✗ ali ✓ ¹⁾	✓
Usklajevalec osebne asistenc	✓	✓	✓	✓
Osebni asistent	✓	✓	✓	✓

Opomba: ¹⁾ Več v točki 2.1.1.a.

Vir: akti o sistemizaciji.

Zavod je poleg delovnih mest strokovni vodja, usklajevalec osebne asistenc in osebni asistent, ki izhajajo iz ZOA, določil še 3 delovna mesta, in sicer pomočnik strokovnega vodje osebne asistenc, vodja usklajevalcev osebne asistenc in pomočnik vodje usklajevalcev, pri čemer je bilo le delovno mesto vodja usklajevalcev osebne asistenc sistemizirano celo leto 2023.

2.1.1.a Prvi odstavek 22. člena ZDR-1 določa, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati predpisane, s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca določene oziroma s strani delodajalca zahtevane in v skladu z ZDR-1 objavljene pogoje za opravljanje dela. Zavod je z zaposlenim sklenil pogodbo za delo na delovnem mestu pomočnik vodje usklajevalcev osebne

²⁵ Manjši delodajalec je v 5. členu ZDR-1 opredeljen kot delodajalec, ki zaposluje 10 ali manj delavcev, kar pomeni, da določba ZDR-1 zanj velja.

asistence za nedoločen čas od 1. 8. 2023 s polnim delovnim časom. Zavod je predložil 2 akta o sistemizaciji z dne 14. 7. 2023, pri čemer je bilo v enem aktu o sistemizaciji sistemizirano delovno mesto pomočnik vodje usklajevalcev osebne asistence, v drugem pa ne. Oba akta sta podpisana s strani direktorice zavoda. V aktu o sistemizaciji, v katerem je bilo delovno mesto sistemizirano, je določeno, da akt začne veljati in se uporabljati 8. dan po objavi. Zavod je navedel, da sledljivosti objav na intranetni strani nima vzpostavljene, zato v reviziji ni bilo mogoče ugotoviti, kateri akt o sistemizaciji z dne 14. 7. 2023 je bil veljaven in posledično, ali je bilo delovno mesto pomočnik vodje usklajevalcev osebne asistence od 1. 8. 2023 dalje sistemizirano. Tako ni bilo mogoče ugotoviti, ali je zavod v primeru te zaposlitve ravnal v skladu s prvim odstavkom 22. člena ZDR-1. Zaposleni na delovnem mestu pomočnik vodje usklajevalcev osebne asistence je sicer izpolnjeval pogoje za zasedbo delovnega mesta, ki so bili opredeljeni v tistem aktu o sistemizaciji, v katerem je bilo delovno mesto sistemizirano.

2.1.2 Izpolnjevanje pogojev za opravljanje nalog v zvezi z izvajanjem osebne asistence

ZOA v 11. členu določa pogoje za osebnega asistenta, v drugi alineji drugega odstavka 12. člena pogoje za strokovnega vodjo in v tretji alineji drugega odstavka 12. člena pogoje za usklajevalca osebne asistence. V prvem odstavku 18. člena pa določa še, da morajo zaposleni na delovnih mestih osebni asistent, strokovni vodja in usklajevalec osebne asistence, preden začnejo prvič izvajati osebno asistenco, opraviti tudi usposabljanja v skladu s tem zakonom.

2.1.2.a Tretja alineja prvega odstavka 11. člena ZOA za osebnega asistenta določa pogoj, da iz kazenske evidence ne izhaja, da je bil pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje na področju nasilja, spolne nedotakljivosti oziroma diskriminatornega ravnanja na podlagi invalidnosti v skladu z drugimi predpisi. Zavod pri 9 zaposlenih osebnih asistentih razpolaga zgolj z njihovo pisno izjavo, da navedeni pogoj izpolnjujejo, ne pa tudi s potrdili o nekaznovanosti, ki jih v skladu s Pravilnikom o kazenskih evidencah²⁶ izdaja Ministrstvo za pravosodje. Iz pisnih izjav ne izhaja, da bi lahko delodajalec vpogledal v evidenco izrečenih kazenskih sankcij.

Pojasnilo zavoda

Zavod je v skladu s priporočilom ministrstva od zaposlenih pridobival zgolj pisne izjave o nekaznovanosti, in sicer v obliki lastnoročno podpisane izjave posameznika, da ni bil pravnomočno obsojen za kazniva dejanja, ki bi vplivala na opravljanje dela osebnega asistenta.

Zavod tudi ne razpolaga z dokazili o nekaznovanosti za osebne asistente, ki storitve opravljajo kot samostojni podjetniki, ter za osebne asistente, ki storitve opravljajo na podlagi podjemne pogodbe z zavodom in prek napotnice študentskega servisa. Zaradi navedenega ni bilo mogoče potrditi, da ti osebni asistenti izpolnjujejo pogoj nekaznovanosti iz ZOA, in posledično, da je zavod ravnal v skladu s prvim odstavkom 22. člena ZDR-1.

²⁶ Uradni list RS, št. 3/18.

Pojasnilo zavoda

Pri študentih zavod preveritev ne izvaja, za osebne asistente na podjemnih pogodbah pa zavod tega ne preverja, ker so osebni asistenti večinoma družinski člani uporabnikov. Večina samostojnih podjetnikov ima registrirano dejavnost izvajanja storitev osebne asistence in je s tem namenom status samostojnega podjetnika tudi pridobila. V kolikor bi bili v kazenskih postopkih v času registracije za samostojnega podjetnika, ne bi mogli registrirati dejavnosti osebne asistence.

Opozarjamo, da ZOA za osebne asistente, ki imajo status študenta ali so družinski člani uporabnika ali pa imajo status samostojnega podjetnika (z registrirano dejavnostjo osebne asistence), ne določa nobenih izjem v zvezi z izpolnjevanjem pogojev za delo osebnega asistenta, zato bi moral zavod izpolnjevanje pogojev v celoti preveriti tudi pri njih. Pri registraciji dejavnosti samostojnega podjetnika pa Zakon o gospodarskih družbah²⁷ sicer določa omejitve pri ustanavljanju družb in podjetnikov, med katerimi je tudi pravnomočna obsojenost za določena kazniva dejanja, vendar v teh niso zajeta vsa kazniva dejanja, ki jih ZOA za osebnega asistenta določa kot pogoj nekaznovanosti.

2.1.2.b Zavod je pri delovnih mestih strokovni vodja osebne asistence, usklajevalec osebne asistence in osebni asistent z aktom o sistemizaciji določil pogoj, da imajo opravljen voziški izpit B kategorije. Ugotovili smo, da zavod ne razpolaga z dokazili o preveritvah izpolnjevanja tega pogoja.

Pojasnilo zavoda

Predstavniki zavoda ob razgovoru s kandidati vpogleda v dokazilo oziroma voziški izpit, ga pa ne kopira in ne shrani.

Ker zavod ni razpolagal z dokazili o opravljenih preveritvah izpolnjevanja tega pogoja (na primer z uradnimi zaznamki), ni bilo mogoče ugotoviti, ali so zaposleni ta pogoj izpolnjevali, in posledično, ali je zavod ravnal v skladu s prvim odstavkom 22. člena ZDR-1.

2.2 Stroški dela zaposlenih

2.2.1 Dodatki k plači

Na zavodu so v letu 2023 veljali 3 pravilniki o delovnih razmerjih, in sicer prvi za obdobje od 1. 1. do 31. 7. 2023, drugi za obdobje od 1. 8. do 30. 9. 2023 in tretji za obdobje od 1. 10. 2023 dalje. Pravilnik o delovnih razmerjih ureja pravice in obveznosti iz delovnega razmerja ter plačo, povračila in druge prejemke iz delovnega razmerja in določa tudi dodatke k plači. Pravilnik o delovnih razmerjih velja za vse zaposlene in za osebe, ki osebno asistenco opravljajo kot samostojni podjetniki.²⁸ V pogodbah o zaposlitvi je zavod določil, da zaposlenemu pripadajo dodatki v skladu s pravilnikom o delovnih razmerjih, da mu pripadajo dodatki iz razporeditve delovnega časa, če niso

²⁷ Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C, 18/21, 18/23 – ZDU-10, 75/23 in 102/24.

²⁸ 1. člen pravilnika o delovnih razmerjih.

upoštevani v osnovni plači, in dodatek za delovno dobo. Tabela 3 prikazuje pravne podlage, povezane z izplačevanjem posameznega dodatka k plači za zaposlene na zavodu.

Tabela 3 Pravne podlage, povezane z izplačevanjem dodatkov k plači na zavodu

Vrsta dodatka k plači	ZDR-1	Pravilnik o delovnih razmerjih	Pogodba o zaposlitvi – osebni asistent	Pogodba o zaposlitvi – strokovni vodja, usklajevalec osebne asistencije	Pravilnik o osebni asistenci
Za delovno dobo	✓	✓	✓	✓	✓
Za nočno delo	✓	✓	✓	✓	✓
Za nadurno delo	✓	✓	✓	✓	✓
Za delo v nedeljo	✓	✓	✓	✓	✓
Za delo na praznike in dela proste dneve	✓	✓	✓	✓	✓
Za izmensko delo v popoldanskem (18.00–22.00) in nočnem času (22.00–6.00) oziroma za redno delo v popoldanskem času		✓	✓	✓	✓
Za delo v deljenem delovnem času		✓	✓	✓	✓
Za posebne obremenitve in odgovornosti			✓	✓	✓
Za pripravljenost na domu				✓	

Vir: pravne podlage.

Pravilnik o osebni asistenci v 28. členu določa dodatke k plači ter zgornje meje posameznega dodatka (izražene v odstotkih), ki jih ministrstvo prizna kot upravičen strošek dela. Tabela 4 prikazuje posamezne višine dodatkov, ki jih je zavod opredelil v svojem pravilniku o delovnih razmerjih, in višine, kot jih določa Pravilnik o osebni asistenci.

Tabela 4 Višine dodatkov, določene s Pravilnikom o osebni asistenci in s pravilnikom o delovnih razmerjih

Vrsta dodatka	Pravilnik o osebni asistenci	Pravilnik o delovnih razmerjih		
		od 1. 1. do 31. 7. 2023	od 1. 8. do 30. 9. 2023	od 1. 10. 2023 dalje
Dodatek za delovno dobo	Največ 0,33 % od osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe.	0,33 % od osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe.		
Dodatek za nočno delo (22.00–6.00)	Največ 50 % urne postavke osnovne plače.	30 % urne postavke osnovne plače.		40 % urne postavke osnovne plače.
Dodatek za delo v nedeljo	Največ 100 % urne postavke osnovne plače.	70 % urne postavke osnovne plače.	75 % urne postavke osnovne plače.	
Dodatek za delo na praznike in dela proste dneve	Največ 130 % urne postavke osnovne plače.	100 % urne postavke osnovne plače.		
Dodatek za nadurno delo	Največ 30 % urne postavke osnovne plače.	100 % urne postavke osnovne plače.		
Dodatek za izmensko delo v popoldanskem (18.00–22.00) in nočnem času (22.00–6.00) oziroma za redno delo v popoldanskem času	Največ 10 % urne postavke osnovne plače.	5 % urne postavke osnovne plače.		
Dodatek za delo v deljenem delovnem času	Največ 15 % urne postavke osnovne plače, če prekinitev delovnega časa traja od 1 do 2 uri, ali največ 20 % urne postavke osnovne palače, če prekinitev delovnega časa traja več kot 2 uri.	15 % od urne postavke osnovne plače delavca, če prekinitev delovnega časa traja od 1 do 2 uri, in enako, če prekinitev traja več kot 2 uri.	15 % od urne postavke osnovne plače delavca, če prekinitev delovnega časa traja od 1 do 2 uri, in 20 %, če prekinitev traja več kot 2 uri.	
Dodatek za posebne obremenitve in odgovornosti	Največ 15 % urne postavke osnovne plače za čas, ko osebni asistenti izvajajo storitve osebne asistencije z upravičenimi uporabniki.	/	/	

Vir: Pravilnik o osebni asistenci in pravilnik o delovnih razmerjih.

Kot prikazuje Tabela 4, je zavod vse dodatke, razen dodatka za nadurno delo, določil v enaki višini ali v višini, ki je nižja od zgornje meje upravičenosti posameznega dodatka kot proračunskega stroška, kot je določena v Pravilniku o osebni asistenci. Višina dodatka za nadurno delo pa presega višino, do katere je strošek upravičen kot proračunski strošek.

2.2.1.1 Dodatek za nadurno delo

ZDR-1 v 143. členu določa, da polni delovni čas ne sme biti daljši od 40 ur in da če polni delovni čas ni določen z zakonom ali kolektivno pogodbo, se šteje kot polni delovni čas 40 ur na teden.

V prvem odstavku 144. člena ZDR-1 določa, da je delavec v nekaterih primerih²⁹ dolžan na zahtevo delodajalca opravljati delo preko polnega delovnega časa – nadurno delo. Drugi odstavek tega člena določa, da mora delodajalec delavcu nadurno delo odrediti v pisni obliki praviloma pred začetkom dela. Če zaradi narave dela ali nujnosti opravljanja nadurnega dela ni možno odrediti nadurnega dela delavcu pisno pred začetkom dela, se lahko nadurno delo odredi tudi ustno. V tem primeru se pisna odreditev vroči delavcu naknadno, vendar najkasneje do konca delovnega tedna po opravljenem nadurnem delu. Tretji odstavek tega člena določa, da lahko nadurno delo traja največ 8 ur na teden, največ 20 ur na mesec in največ 170 ur na leto. Delovni dan lahko traja največ 10 ur. Dnevna, tedenska in mesečna časovna omejitev se lahko upošteva kot povprečna omejitev v obdobju, ki je določeno z zakonom ali kolektivno pogodbo in ki ne sme biti daljše od 6 mesecev. Četrti odstavek tega člena določa, da nadurno delo lahko s soglasjem delavca traja tudi preko letne časovne omejitve (170 ur letno), vendar skupaj največ 230 ur na leto. V primeru vsakokratne odreditve nadurnega dela, ki presega 170 ur na leto, mora delodajalec pridobiti pisno soglasje delavca.

Na podlagi prvega odstavka 128. člena ZDR-1 delavcu pripada dodatek za nadurno delo.

2.2.1.1.a V pravilniku o delovnih razmerjih je zavod določil, da polni delovni čas znaša 40 ur na teden. Zavod je zaposlenim odredil tudi nadurno delo. Iz podatkov zavoda izhajajo, da je v letu 2023 nadurno delo opravilo 420 osebnih asistentov, od tega je 61 osebnih asistentov realiziralo maksimalno zakonsko dovoljeno število nadur na letnem nivoju, to je 230 nadur. Zaposleni osebni asistenti so v letu 2023 skupaj opravili 34.589 nadur.

Pojasnilo zavoda

Nadure osebnih asistentov so posledica potreb po uporabi osebne asistence. Če uporabnik ali njegov zakoniti zastopnik izrazi željo po uporabi osebne asistence v obsegu, za katerega bi težko zagotovili dodaten kader, zavod osebnim asistentom omogoči nadurno delo. Na primer, če želi uporabnik koristiti 90 ur osebne asistence na teden, lahko zavod zagotovi 2 osebna asistenta za polni delovni čas (40 ur na teden), težko pa zavod najde asistenta za 10-urno zaposlitev.

Poleg tega razmere na trgu dela v zadnjih letih, zlasti v letu 2023, niso omogočale pravočasne in ustrezne zaposlitve zadostnega števila osebnih asistentov. Pomanjkanje kadra na področju osebne asistence je sistemski problem, s katerim se srečujejo številne organizacije v Sloveniji, kar je v tem obdobju še dodatno omejilo možnosti zavoda za razbremenitev že zaposlenih delavcev. V konkretni situaciji je bil zato zavod primoran zagotoviti neprekinjeno izvajanje osebne asistence s pomočjo odrejanja nadurnega dela obstoječim zaposlenim.

Ugotovili smo, da je zavod 6 zaposlenim vsak mesec vnaprej izdal odredbo za nadurno delo v največjem zakonsko dovoljenem obsegu 20 ur na mesec, razen v decembru, ko je odredil 10 ur nadurnega dela in tako zagotovil, da letno število nadur ni preseglo zakonsko določenega maksimuma dovoljenih nadur. V odredbah o nadurnem delu je zavod navedel, da odreja nadurno delo zaradi nujnosti, da odreja določeno število nadur zaradi povečanega obsega dela in predvideno

²⁹ V primerih izjemoma povečanega obsega dela; če je potrebno nadaljevanje delovnega ali proizvodnega procesa, da bi se preprečila materialna škoda ali nevarnost za življenje in zdravje ljudi; če je nujno, da se odvrne okvara na delovnih sredstvih, ki bi povzročila prekinitev dela; če je potrebno, da se zagotovi varnost ljudi in premoženja ter varnost prometa; v drugih izjemnih, nujnih in nepredvidenih primerih, določenih z zakonom ali kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti.

število nadur v mesecu, za katerega je nadurno delo odrejeno. Iz odredb ni izhajalo, kdaj točno naj bi zaposleni nadure opravili, prav tako o terminu opravljenih nadur ni bilo mogoče sklepati po izteku meseca, saj zavod ni razpolagal z načrtovanimi urniki dela osebnih asistentov in zato teh ni bilo mogoče primerjati z urnikom opravljenih ur. Tako je bilo iz mesečnih seštevkov opravljenih ur zaposlenih sicer razvidno, da so nadure bile opravljene, kdaj točno pa so bile opravljene, pa ni bilo mogoče ugotoviti.

Nadurno delo se lahko odreja zgolj izjemoma v zakonsko določenih primerih. Ti primeri izhajajo iz nastanka izjemnih, nujnih in nepredvidenih okoliščin, zaradi katerih bi v redni organizaciji dela pri delodajalcu lahko prišlo do nepričakovanih težav, zato v izogib škodljivim posledicam terjajo ukrepanje delodajalca in nadurno delo. Nadurno delo se ne sme uvesti, če bi bilo delo mogoče opraviti v polnem delovnem času z ustrezno organizacijo in delitvijo dela, razporeditvijo delovnega časa, z uvajanjem novih izmen ali z zaposlitvijo novih delavcev. Način odrejanja nadurnega dela, pri katerem so odredbe o nadurnem delu zaposlenim izdane na način, da ni razvidno, kdaj mora zaposleni delo opraviti, razvidno je zgolj dejstvo, da bo nadurno delo potekalo v času 1 meseca in vsak mesec v letu, kaže na to, da ni šlo za nepredvidene okoliščine in bi bilo mogoče z drugačno organizacijo dela odpraviti potrebo po opravljanju nadurnega dela. Premajhna konkretizacija razlogov za odreditev nadurnega dela onemogoča tudi potrditev izjemnosti in nujnosti situacije, ki je bila povod za odreditev nadurnega dela. Takšno ravnanje zavoda je v nasprotju s prvim odstavkom 144. člena ZDR-1, iz katerega izhaja, da je nadurno delo možno odrediti za izjemne, nujne in nepredvidene primere.

2.2.1.1.b Zavod od zaposlene, ki je opravila več kot 170 ur nadurnega dela, ni pridobil soglasja za delo preko letne časovne omejitve 170 nadur in je tako ravnal v neskladju s četrtnim odstavkom 144. člena ZDR-1.

2.2.1.1.c Skupen strošek nadurnega dela zavoda je v letu 2023 znašal 225.194 EUR. Pravilnik o delovnih razmerjih v prvem odstavku 28. člena določa, da dodatek za nadurno delo znaša 100 % urne postavke osnovne plače delavca³⁰. Iz te določbe v povezavi z določbo drugega odstavka 126. člena ZDR-1, po kateri je plača sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov, jasno izhaja, da se dodatek k plači "doda" k osnovni plači. Pri nadurnem delu to pomeni, da je treba za opravljene nadure obračunati in izplačati tako osnovno plačo – ta za opravljene nadure namreč za razliko od preostalih dodatkov še ni bila obračunana v okviru plačila za redno delo – kot tudi dodatek. V primeru zavoda ta dodatek znaša 100 %, kar pomeni, da bi za vsako opravljeno naduro zaposleni moral prejeti izplačilo v višini 200 % urne postavke osnovne plače³¹.

Ugotovili smo, da je zavod nadurno delo obračunaval na način, da je izplačal nadurno delo v višini 100 % urne postavke osnovne plače in ne v višini 200 %, kakor bi bilo glede na prvi odstavek 28. člena pravilnika o delovnih razmerjih v povezavi z drugim odstavkom 126. člena ZDR-1

³⁰ Višina dodatka za nadurno delo, ki predstavlja upravičen strošek za povračilo iz državnega proračuna, je v skladu s 6. točko drugega odstavka 28. člena Pravilnika o osebni asistenci omejena na 30 % urne postavke osnovne plače. Za plačilo dodatka, ki presega 30 % urne postavke osnovne plače, ne morejo biti vir javna sredstva.

³¹ Točen znesek je odvisen od cene ure nadurnega dela (brez dodatka za nadurno delo), ki poleg urne postavke osnovne plače vključuje tudi dodatke.

pravilno³². To pomeni, da zaposleni dodatka za nadurno delo dejansko niso prejeli. Takšen način obračuna nadur je pomenil, da opravljena nadura ni bila nič bolj ovrednotena kot redna delovna ura in torej zaposleni za opravljeno naduro niso prejeli višjega plačila kot za redno delo. Ker v izračunu višine urne postavke osnovne plače, ki je služila za obračun nadurnega dela, ni bil upoštevan dodatek za delovno dobo, je bila opravljena nadura dejansko celo nižje ovrednotena kot ura rednega dela. Navedeno ni v skladu s prvim odstavkom 128. člena ZDR-1, ki določa, da delavcu pripada dodatek za nadurno delo, in prvim odstavkom 28. člena pravilnika o delovnih razmerjih, ki določa višino dodatka v zavodu. Ocenjujemo, da je zavod zaposlenim izplačal za najmanj 225.194 EUR premalo dodatka za nadurno delo.

2.2.1.2 Obračun dodatkov za opravljene ure

2.2.1.2.a Pravilnik o delovnih razmerjih v drugem odstavku 28. člena določa, da se osebnemu asistentu dodatki za nočno delo, za delo v nedeljo, za delo na dan, ki je z zakonom določen kot dela prost dan, za nadurno delo, za izmensko delo in za delo v deljenem delovnem času obračunavajo za čas, ko je delavec delal v pogojih, zaradi katerih mu dodatek pripada. Enako določa četrti odstavek 128. člena ZDR-1 za dodatek za nočno delo, nadurno delo, za delo v nedeljo in za delo na praznike in dela proste dneve po zakonu.

Ugotovili smo, da je zavod pri obračunu dodatka za delo na dela proste dneve po zakonu, dodatka za izmensko delo in dodatka za delo v deljenem delovnem času v nekaterih primerih upošteval drugačno število ur, kot je število ur, ki jih je zaposleni dejansko opravil v času, ko je delal v pogojih, za katere mu posamezni dodatek pripada, in tako ravnal v neskladju z drugim odstavkom 28. člena pravilnika o delovnih razmerjih in s četrtim odstavkom 128. člena ZDR-1. Navedeno smo ugotovili v naslednjih primerih:

- pri obračunu dodatka za deljeno delo pri zaposlenih za polni delovni čas je zavod upošteval 8 ur za vsak delovni dan, ki je vključeval deljeno delo, tudi če je osebni asistent tisti dan opravil več ali manj kot 8 ur dela;
- dodatek za izmensko delo in dodatek za delo na dela prost dan je zavod v 2 primerih obračunal tudi za ure, ko zaposleni ni delal v pogojih, v katerih bi bil upravičen do dodatka;
- dodatka za izmensko delo zavod osebni asistentki ni obračunal za ure, ki jih je opravila v času, za katerega se obračuna dodatek za izmensko delo.

2.2.2 Nadomestila plače

2.2.2.a ZDR-1 v drugem odstavku 137. člena določa, da je delodajalec dolžan izplačati nadomestilo plače v primerih odsotnosti z dela zaradi izrabe letnega dopusta, plačane odsotnosti zaradi osebnih okoliščin, izobraževanja, z zakonom določenih praznikov in dela prostih dni in ko delavec ne dela iz razlogov na strani delodajalca. V sedmem odstavku 137. člena pa določa, da če s tem ali drugim zakonom oziroma na njegovi podlagi izdanim predpisom ni določeno drugače, delavcu pripada

³² Na primer, če je urna postavka osnovne plače zaposlenega znašala 8 EUR, je za 10 opravljenih nadur zaposleni prejel skupaj 80 EUR plačila in ne 160 EUR, kot bi bil upravičen.

nadomestilo plače v višini njegove povprečne mesečne plače za polni delovni čas iz zadnjih 3 mesecev oziroma iz obdobja dela v zadnjih 3 mesecih pred začetkom odsotnosti. Plača je opredeljena v drugem odstavku 126. člena ZDR-1, in sicer je plača sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. Drugi odstavek 30. člena pravilnika o delovnih razmerjih določa, da so osnove za izračun nadomestila določene v ZDR-1 ali drugih zakonih, tretji odstavek pa, da je delavec upravičen do nadomestila plače za tiste dneve in toliko ur, kolikor znaša delovna obveznost delavca na dan, ko zaradi opravičenih razlogov ne dela.

Ugotovili smo, da je zavod kot osnovo za obračun nadomestila za čas odsotnosti zaradi letnega dopusta in praznika upošteval znesek osnovne plače uslužbenca (urno postavko osnovne plače uslužbenca) tekočega meseca brez dodatkov in tako ravnal v nasprotju z 2. točko 30. člena pravilnika o delovnih razmerjih in sedmim odstavkom 137. člena ZDR-1. Zavod bi moral v osnovi za obračun nadomestila za čas odsotnosti upoštevati poleg osnovne plače tudi vse dodatke in morebitno delovno uspešnost – torej celotno plačo preteklih 3 mesecev³³. Posledično so bila zaposlenim prenizko obračunana nadomestila za čas odsotnosti zaradi izrabe letnega dopusta in odsotnosti zaradi praznika in dela prostega dne v vseh tistih primerih, ko so v preteklih 3 mesecih pred obračunom nadomestila prejeli še kakšen drug dodatek razen dodatka za delovno dobo.

2.2.3 Povračila stroškov v zvezi z delom in drugi osebni prejemki

2.2.3.1 Regres za prehrano

2.2.3.1.a Pravilnik o delovnih razmerjih povračilo stroškov za prehrano ureja v 33. členu, in sicer:

- prvi odstavek določa, da je delavec upravičen do povračila stroškov za prehrano v višini, kot ga Ministrstvo za javno upravo objavi na svoji spletni strani na podlagi ugotovitvenega sklepa o višini regresa za prehrano med delom;
- drugi odstavek določa, da je delavec upravičen do povračila stroškov za prehrano, če dela vsaj 4 ure na dan;
- tretji odstavek določa, da če je delavčev polni delovni čas razporejen neenakomerno, se število regresov za prehrano določi tako, da se število ur mesečne delovne prisotnosti deli z 8.

Pojasnilo zavoda

*Pri obračunu nadomestila za prehrano se upošteva dejanska dnevna prisotnost skladno z vsakokratno veljavno višino nadomestila. Ta znesek nadomestila se upošteva za delo v trajanju od 4 do 11 ur, za 12-urno delo pa se upošteva znesek, izračunan na način: znesek veljavnega nadomestila / 8 * 12.*

Ugotovili smo, da je znesek prehrane zavod zaposlenim obračunaval na navedeni način, pri čemer je dejansko število regresov za prehrano ugotavljal glede na število dni prisotnosti na delu. Tako je pri najmanj 7 zaposlenih osebnih asistentih v nekaterih mesecih izplačal manjše število regresov za prehrano, kot bi jih ob upoštevanju določil tretjega odstavka 33. člena pravilnika o delovnih

³³ Dodatek za delovno dobo je bil obračunan tudi pri nadomestilu za čas odsotnosti, zato zaposleni za ta dodatek niso bili prikrajšani.

razmerjih. Ker zavod pri zaposlenih, ki so delo opravljali v neenakomerno razporejenem času, števila regresov za prehrano ni določil na način, da se število ur mesečne delovne prisotnosti deli z 8, ni ravnal v skladu s tretjim odstavkom 33. člena pravilnika o delovnih razmerjih.

2.2.3.2 Povračilo stroškov uporabe lastnega telefona

2.2.3.2.a Pogodba o financiranju osebne asistencije med ministrstvom in zavodom v 8. členu določa, da bo ministrstvo v okviru cene ure storitve osebne asistencije kot upravičene stroške priznalo strošek nadomestila za uporabo lastnega telefona zaposlenega osebne asistenta v znesku največ 0,5 EUR na dan, ko izvaja storitve osebne asistencije.

Ugotovili smo, da pravilnik o delovnih razmerjih ne opredeljuje pravice do nadomestila za uporabo lastnega telefona. Zavod pravice do nadomestila pri uporabi lastnega telefona ni imel urejene niti v nobenem drugem internem aktu, ki bi bil podlaga za obračun tega nadomestila, prav tako nadomestilo ni opredeljeno v pogodbah o zaposlitvi osebnih asistentov. Zavod je s tem, ko ni opredelil nadomestila za uporabo lastnega telefona v svojih internih aktih, ravnal v nasprotju s prvim odstavkom 24. člena Pravilnika o osebni asistenci, ki določa, da izvajalci osebne asistencije pred začetkom izvajanja osebne asistencije sprejmejo interni akt, s katerim določijo pravice in obveznosti uporabnikov, osebnih asistentov in izvajalcev osebne asistencije ter pritožbeni postopek. V letu 2023 je ta strošek zavoda znašal 4.941 EUR. Zavod je to nadomestilo obračunaval in izplačeval v višini, kot jo določa pogodba, ki jo je zavod sklenil z ministrstvom.

2.3 Izpolnjevanje drugih pogodbenih obveznosti

2.3.1 Izvajanje osebne asistencije v skladu z odločbo in izvedbenim načrtom

2.3.1.a Na podlagi prvega odstavka 13. člena ZOA je izvedbeni načrt pisni dogovor o storitvah osebne asistencije iz 7. člena ZOA, ki jih uporabnik potrebuje glede na odločbo centra za socialno delo o pravici do osebne asistencije, in ga skupaj pripravita uporabnik oziroma njegov zakoniti zastopnik in izbrani izvajalec osebne asistencije. Na podlagi tretjega odstavka 13. člena ZOA izvajalec osebne asistencije pošlje podpisan izvedbeni načrt pristojnemu centru za socialno delo, ki ga posreduje koordinatorski invalidskega varstva. Skladno s 3. točko prvega odstavka 7. člena pogodbe zavoda z ministrstvom o izvajanju osebne asistencije za leto 2023 zavod posreduje izvedbeni načrt na pristojni center za socialno delo pred začetkom izvajanja osebne asistencije.

Za 5 uporabnikov, pri katerih je zavod začel z izvajanjem osebne asistencije v letu 2023, smo ugotovili, da je zavod izvedbene načrte posredoval pristojnim centrom za socialno delo po začetku izvajanja osebne asistencije.

Pojasnilo zavoda

Včasih je zamik pri posredovanju na pristojni center za socialno delo zaradi tega, ker uporabnik potrebuje dalj časa, da podpiše izvedbeni načrt.

S tem, ko zavod ni posredoval izvedbenih načrtov na pristojne centre za socialno delo pred začetkom izvajanja osebne asistencije pri uporabnikih, ni ravnal v skladu s tretjo alinejo prvega odstavka 7. člena sklenjene pogodbe z ministrstvom.

2.3.1.b Na podlagi tretjega odstavka 15. člena ZOA uporabnik ali njegov zakoniti zastopnik in izvajalec osebne asistencije skleneta dogovor o izvajanju osebne asistencije. Na podlagi prvega odstavka 13. člena Pravilnika o osebni asistenci dogovor skleneta uporabnik ali njegov zakoniti zastopnik in izvajalec osebne asistencije, podpišejo ga tudi osebni asistenti uporabnika. Na podlagi drugega odstavka 13. člena Pravilnika o osebni asistenci dogovor med uporabnikom osebne asistencije in izvajalcem osebne asistencije vsebuje zlasti časovni načrt izvajanja osebne asistencije, načrt nadomeščanja osebnih asistentov s strani uporabnika ali izvajalca osebne asistencije, podatke o osebnem asistentu ali osebnih asistentih, ki bodo izvajali osebno asistenco (podatke o osebnem imenu in kontaktne podatke), dolžnost sporočanja vseh sprememb, ki vplivajo na izvajanje osebne asistencije, določitev medsebojnih pravic in odgovornosti in ukrepe zaradi kršitev dogovora in druge določbe, ki so pomembne za izvajanje osebne asistencije.

Ugotovili smo, da 8 dogovorov ni vsebovalo ukrepov v primeru kršitev dogovora.

Ker je zavod sklepal dogovore z uporabniki, ki niso vsebovali ukrepov v primeru kršitev dogovorov, ni ravnal v skladu s 5. točko drugega odstavka 13. člena Pravilnika o osebni asistenci.

2.3.1.c Prvi odstavek 15. člena ZOA določa, da morajo izvajalci osebne asistencije za uporabnike zagotavljati izvajanje osebne asistencije v skladu z odločbo in izvedbenim načrtom.

Ugotovili smo, da osebni asistenti pri 21 uporabnikih niso opravili takšnega števila ur osebne asistencije, kot so predvidevali izvedbeni načrti. Skupaj je bilo pri teh uporabnikih opravljeno za 1.949 manj ur (oziroma 2,4 %) osebne asistencije, kot so predvidevali izvedbeni načrti. Pri 1 uporabniku so osebni asistenti v 4 tednih opravili več ur storitev osebne asistencije na teden, kot je bilo predvideno z izvedbenim načrtom.

Pri 23 uporabnikih število osebnih asistentov, ki so v posameznem tednu opravljali osebno asistenco, ni bilo enako predvidenemu številu osebnih asistentov v njihovih izvedbenih načrtih. V nekaterih tednih je delo opravljalo več ali pa manj osebnih asistentov, kot je to predvideval izvedbeni načrt. Iz urnikov je razvidno, da je razlog za večje število osebnih asistentov v nadomeščanju odsotnosti osebnih asistentov, v vseh primerih pa razlog iz urnikov ni razviden. Iz urnikov izhaja, da je bil najpogosteje razlog za manjše število osebnih asistentov v odsotnosti enega od osebnih asistentov, ki ga ni nadomeščal drug osebni asistent. V teh primerih tudi ni bilo izvedeno število ur osebne asistencije, kot je bilo predvideno v izvedbenih načrtih, ali pa so preostali osebni asistenti z nadurami nadomestili odsotnega osebnega asistenta.

Pojasnilo zavoda

Včasih je bil razlog, da ob odsotnosti osebnega asistenta ni bilo nadomeščanja v enakem obsegu, kot je bil predviden v izvedbenem načrtu, v tem, da je zavod pridobil informacijo o odsotnosti šele zjutraj in zato ni bilo mogoče pravočasno zagotoviti nadomeščanja. V nekaterih primerih pa se je zgodilo, da uporabnik ni želel drugega osebnega asistenta, ki je bil na razpolago za nadomeščanje (na primer ni

želel moškega). Do manjšega odstopanja v številu ur in do sprememb pri osebnih asistentih je prišlo iz različnih razlogov:

- *kadar je pri enem uporabniku, čigar življenje je bilo brez osebnega asistenta bolj ogroženo kot pri drugem uporabniku, prišlo do nenadnega izpada asistence, se je izvedlo urgentno nadomeščanje, zaradi česar je drugi uporabnik, ki tega ni nujno potreboval, za nekaj ur ostal brez svojega osebnega asistenta;*
- *kadar je prišlo do nesoglasij med uporabnikom in njegovim osebnim asistentom, zaradi česar je uporabnik svojega asistenta odslovil, je določeno obdobje, preden je prejel novega, ostal brez asistenta;*
- *kadar je kakšen osebni asistent zamudil na delo, se zamujena ura oziroma ure niso priznale kot opravljene ure osebne asistence, ob vsaki takšni priložnosti pa je revidiranec relevantnega osebnega asistenta opozoril, da na delo ne sme zamujati.*

Za primer uporabnika, ki je v 4 tednih prejel več ur storitve osebne asistence na teden, kot je bilo predvideno, je s strani strokovnega vodje prišlo do računske pomote pri evidentiranju ur.

Na podlagi podatkov iz urnikov smo ugotovili, da je pri večini od 23 uporabnikov razlika v številu ur nastala skoraj v celoti zaradi odsotnosti osebnih asistentov v nekaterih tednih v letu, pri čemer ni razvidno nadomeščanje odsotnih osebnih asistentov. Odstopanja pri teh uporabnikih tako večinoma niso nastala zaradi nekajurne odsotnosti osebnega asistenta po posameznih tednih, kot izhaja iz razlogov za manjše število ur, ki jih v pojasnilu navaja zavod.

Ker zavod ni zagotovil, da bi osebni asistenti pri uporabnikih opravili storitve osebne asistence v takem obsegu, kot je določen v izvedbenih načrtih, je ravnal v nasprotju s prvim odstavkom 15. člena ZOA. V kolikor pa so razlogi za ta odstopanja posledica odločitve uporabnika, bi moral zavod to dokumentirati, česar zavod ni storil.

2.3.1.d Na podlagi 5. točke 4. člena Pravilnika zavoda o izvajanju osebne asistence mora uporabnik pazljivo in točno izpolnjevati evidenco prisotnosti na delu za osebne asistente. Na podlagi 2. točke 8. člena Pravilnika zavoda o izvajanju osebne asistence je obveznost osebnega asistenta, da spremlja uporabnikovo beleženje prisotnosti na delu ter ob morebitni napaki opozori uporabnika. Ugotovili smo, da urnike pripravlja zavod in da iz realiziranih urnikov ni razvidno³⁴, da bi pri izpolnjevanju podatkov o opravljenih urah sodelovali uporabniki oziroma da bi uporabniki potrdili resničnost podatkov o prisotnosti osebnih asistentov.

Ugotavljamo, da zavod ni zagotovil, da bi evidence prisotnosti osebnega asistenta oziroma urnike vodili uporabniki, kot je predvideno s 5. točko 4. člena Pravilnika zavoda o izvajanju osebne asistence. Obveznosti uporabnika glede vodenja evidence o dejansko opravljenih urah osebne asistence ali potrditve opravljenih ur zavod tudi ni opredelil v dogovoru, ki ga je sklenil z uporabnikom in v katerem naj bi se med drugim določile tudi odgovornosti uporabnika. Zaradi odsotnosti verifikacije

³⁴ Iz urnika oziroma mesečne evidence opravljenih ur osebne asistence za posameznega uporabnika, ki je pripravljena v excelovi preglednici, so po tednih in dnevih razvidni podatki o vseh osebnih asistentih, ki so pri uporabniku izvajali osebno asistenco, in seštevek opravljenih ur po posameznih dnevih in tednih v mesecu. V posameznih primerih sta iz evidence razvidna tudi odsotnost osebnega asistenta in njegovo nadomeščanje z drugim osebnim asistentom.

opravljenih ur s strani uporabnika v reviziji ni bilo mogoče z gotovostjo potrditi, da so bile ure osebne asistencije, razvidne iz realiziranih urnikov, dejansko tudi opravljene pri uporabnikih.

Priporočilo zavodu

Zavodu priporočamo, naj v dogovoru o izvajanju osebne asistencije, ki ga sklene z uporabnikom, opredeli obveznosti uporabnika glede vodenja evidence ali potrditve opravljenih ur osebne asistencije.

2.3.2 Stroški, ki se ne financirajo iz državnega proračuna

Pravilnik o osebni asistenci v prvem odstavku 32. člena določa, da se proračunska sredstva, namenjena za financiranje storitev osebne asistencije, porabljajo le tako, kot je določeno v 27. in 28. členu tega pravilnika³⁵. V drugem odstavku istega člena pa je določeno, da če izvajalec osebne asistencije proračunskih sredstev glede na dokazljivo izkazane odhodke za izvajanje osebne asistencije za posamezno leto ne porabi ali jih porabi kot neupravičena, mora neporabljena oziroma neupravičeno porabljena sredstva vrniti v proračun Republike Slovenije. Ob 28. členu Pravilnika o osebni asistenci je za določitev upravičenih stroškov pomemben tudi 29. člen, ki določa vrste upravičenih stroškov, ki so povezani z organizacijo izvajanja osebne asistencije.

2.3.2.a V reviziji smo ugotovili več stroškov, ki skupaj znašajo najmanj 6.045 EUR, ki glede na določbe 28. in 29. člena Pravilnika o osebni asistenci niso upravičeni do financiranja iz državnega proračuna in jih zavod v letnem finančnem poročilu za ministrstvo ni uvrstil med neupravičene stroške in jih tudi ni vrnil v proračun Republike Slovenije. S tem ni ravnal v skladu z drugim odstavkom 32. člena Pravilnika o osebni asistenci. Navedeno smo ugotovili v naslednjih primerih:

- V pogodbi o zaposlitvi z osebno asistentko, ki je bila v veljavi od 1. 2. 2023 do konca leta 2023, je zavod dogovoril osnovno plačo v znesku 1.226 EUR oziroma v višini 26. plačnega razreda, ki je veljala za javni sektor³⁶. Zavod je od februarja do decembra 2023 obračunaval in izplačal osebni asistentki višjo osnovno plačo, in sicer v znesku 1.266 EUR. Zavod je od te osnove obračunal in izplačal tudi dodatke. Skupen znesek plače za 11 mesecev za osebno asistentko, ki je presegel upravičene stroške, je znašal 596 EUR³⁷.

Pojasnilo zavoda

Pri tem obračunu je šlo izključno za človeški faktor/pomoto – za tipkarsko napako pri vnosu podatkov. Namesto dveh 2, sta bili v program vneseni dve 6.

³⁵ V 27. členu Pravilnika o osebni asistenci je opredeljena metodologija za izračun cene ure storitve osebne asistencije, v 28. členu pa stroški, povezani z delom osebnih asistentov.

³⁶ Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-AA; Uradni list RS, št. 139/22).

³⁷ Skupen znesek bruto osnovnih plač, ki je presegel upravičene stroške, znaša 440 EUR, skupen znesek dodatkov k osnovni plači, ki presega upravičene stroške, znaša 156 EUR. Seštevek znaša 596 EUR.

- Zavod je osebnemu asistentu obračunal in izplačal osnovno plačo, dodatke k plači in vsa povračila stroškov v skupnem znesku 1.544 EUR za avgust 2023 za 204 ure osebne asistencije, ki so razvidne iz urnika osebnega asistenta, vendar niso bile opravljene. Zavod je plačo izplačal, kot da bi bile te 204 ure opravljene. Zavod teh ur ni izkazal v mesečnem poročilu o opravljenih urah za avgust, ki ga je posredoval ministrstvu skupaj z zahtevkom za izplačilo, kljub temu pa je izplačilo plače v letnem finančnem poročilu prikazal med upravičenimi stroški dela. Z osebnim asistentom je zavod sklenil sporazum o prekinitvi pogodbe o zaposlitvi z dnem 28. 9. 2023.

Pojasnilo zavoda

V mesečno poročilo za avgust 2023, ki je bilo poslano ministrstvu, zavod ni vključil podatka o opravljenih urah, ker ni bilo osnove za obračun in zaračunavanje teh ur. Osebna asistentka je osebno asistenco izvajala pri uporabniku, s katerim je zavod konec julija 2023 zaključil izvajanje osebne asistencije (prehod k drugemu izvajalcu). Po tem je osebna asistentka podala odpoved, plača pa ji je bila obračunana po pomoti.

- Peti odstavek 28. člena Pravilnika o osebni asistenci določa maksimalni znesek urne postavke, ki jo izvajalec osebne asistencije lahko plača osebnemu asistentu, ki delo izvaja na podlagi podjemne pogodbe, in se šteje kot upravičen strošek³⁸. Ugotovili smo, da je zavod 20 osebnim asistentom, ki so delo opravljali na podlagi podjemne pogodbe, v nekaterih mesecih plačal uro osebne asistencije v višini, ki je presegla znesek urne postavke, določen v petem odstavku 28. člena Pravilnika o osebni asistenci. Skupen znesek previsokega izplačila je znašal 2.725 EUR.

Pojasnilo zavoda

Pri tem gre za specifično situacijo, ko je bilo treba z nadomeščanjem oziroma z zamenjavo zagotoviti nemoteno izvajanje oziroma nudenje asistencije uporabniku, ki je asistenco potreboval, česar pa ni bilo mogoče zagotoviti, saj ni bilo ustreznih asistentov v tem obdobju. Izvajanje so bili pripravljeni prevzeti določeni podjemniki, vendar pod pogojem, da se jim zaradi nizke neto urne postavke in zaradi dodatnih stroškov prevoza upošteva še prevoz do uporabnika. V nasprotnem primeru se jim zaradi stroškov prevoza ne bi izplačalo delati (imeli bi izgubo), obenem pa uporabnik ne bi bil deležen osebne asistencije, ki jo potrebuje. Celotna vrednost opravljenih ur osebne asistencije po vseh podjemnih pogodbah na mesečni ravni, tudi zaradi teh stroškov, ni presegla najvišje možne urne postavke, ki je bila določena s Pravilnikom o osebni asistenci. Tega plačanega dela zavod ni odštél kot neupravičeni strošek, saj je izhajal, da je šlo za nujno in s tem upravičeno porabo, katere višina je skupaj na mesečni ravni še vedno bila pod najvišjo takrat dovoljeno urno postavko.

Kot izhaja iz 32. člena Pravilnika o osebni asistenci, je treba posamezne stroške, ki niso upravičeni, odšteti od celotnih stroškov, povezanih z izvajanjem osebne asistencije, ne glede na to, kakšna je njihova višina na mesečni ravni.

- Zavod je 1 zaposlenemu poleg plače za delo pomočnika vodje usklajevalcev osebne asistencije plačal tudi delo, ki ga je ta v obdobju od 1. 9. 2023 do 31. 12. 2023 opravil na podlagi podjemne

³⁸ Urna postavka je do 28. 2. 2023 znašala največ 10 EUR, od 1. 3. 2023 dalje pa največ 10,90 EUR bruto za opravljeno uro storitev osebne asistencije.

pogodbe kot osebni asistent. V navedenem obdobju je prejel plačilo tudi za 64 ur dela po podjemni pogodbi, ki jih je opravil v času, ko je opravljal delo po pogodbi o zaposlitvi. Skupen znesek plačil za te ure je znašal 640 EUR.

- Zavod je zaposlenim pri obračunu službenih poti obračunaval kilometrino za uporabo lastnega vozila za službene namene v višini 30 % cene neosvinčenega motornega bencina 95 oktanov za prevoženi kilometer. V januarju in v vseh mesecih od junija do decembra 2023 je znesek v višini 30 % cene neosvinčenega motornega bencina 95 oktanov za prevoženi kilometer presegel znesek, ki ga je kot upravičenega določal 28. člen Pravilnika o osebni asistenci³⁹.
- Zavod je dodatek za delovno dobo zaposlenim obračunal upošteva celotno pokojninsko dobo ne glede na to, da je ta vključevala tudi na primer obdobja brezposelnosti ali obdobja opravljanja dela v okviru drugih pravnih razmerij, ki niso primerljiva delovnopravnim razmerjem. Zavod je tako pri obračunu dodatka za delovno dobo upošteval več let delovne dobe, kot so jih zaposleni dejansko zaključili.
- Zavod je 2 zaposlenima obračunaval dodatek za posebne obremenitve in odgovornosti, čeprav uporabnik, pri katerem sta osebna asistenta opravljala delo, ni imel omejitev, zaradi katerih osebnemu asistentu pripada dodatek za posebne obremenitve. Zavod je tako v letu 2023 osebna asistentoma skupaj obračunal 540 EUR preveč dodatka za posebne obremenitve in odgovornosti.

2.3.2.b Zavod je imel v obdobju od 1. 10. 2022 do 31. 8. 2023 zaposleno pomočnico strokovnega vodje osebne asistence, v obdobju od 1. 8. 2023 do 31. 12. 2023 pa tudi pomočnika vodje usklajevalcev osebne asistence. V finančnem poročilu za leto 2023 je zavod med upravičenimi stroški, povezanimi z organizacijo izvajanja osebne asistence, izkazal skupen strošek dela za oba zaposlena v znesku 23.300 EUR⁴⁰.

V drugem odstavku 29. člena Pravilnika o osebni asistenci, ki ureja upravičene stroške, povezane z organizacijo izvajanja osebne asistence, in določa najnižjo oziroma najvišjo plačo za strokovnega vodjo in za usklajevalca osebne asistence, ki se šteje kot upravičen strošek, nista predvideni delovni mesti pomočnika strokovnega vodje osebne asistence in pomočnika vodje usklajevalcev osebne asistence in najnižja oziroma najvišja osnovna plača, ki se šteje kot upravičen strošek, zanje ni opredeljena.⁴¹

³⁹ Pravilnik o osebni asistenci v 12. točki drugega odstavka 28. člena določa, da se stroški službenih poti zaposlenih priznajo do zneska, ki se ne všteva v davčno osnovo v skladu z uredbo, ki ureja davčno obravnavo povračil stroškov in drugih dohodkov iz delovnega razmerja. Uredba o davčni obravnavi povračil stroškov in drugih dohodkov iz delovnega razmerja (Uradni list RS, št. 140/06, 76/08, 63/17, 71/18, 104/21, 114/21, 87/22, 113/22 in 162/22) v tretjem odstavku 5. člena določa, da se v primeru, da delojemalec uporablja lastno prevozno sredstvo, povračilo stroškov prevoza na službenem potovanju ne všteva v davčno osnovo do zneska 0,43 EUR za vsak prevožen kilometer.

⁴⁰ Od tega za zaposleno pomočnico strokovnega vodje v skupnem znesku 15.961 EUR in za zaposlenega pomočnika vodje usklajevalcev v skupnem znesku 7.339 EUR.

⁴¹ Ministrstvo je dne 9. 3. 2023 posredovalo pisno stališče zavodu, da zaposlitev osebe na delovnem mestu pomočnik strokovnega vodje ni upravičen strošek in naj zavod to upošteva pri pripravi letnih poročil za leto 2022. Zavod je na tej podlagi 14. 7. 2023 odločil o ukinitvi tega delovnega mesta in prekinil delovno razmerje z uslužbenko z dnem 31. 8. 2023.

Na podlagi 15. točke tretjega odstavka 29. člena Pravilnika o osebni asistenci med upravičene stroške, povezane z organizacijo izvajanja osebne asistence, spadajo tudi stroški dela oseb, ki izvajajo pisarniška in pomožna dela za izvajanje osebne asistence. Zaradi nejasnosti tega določila v Pravilniku o osebni asistenci, ki ne opredeljuje, katere vrste dela sodijo med pomožna dela za izvajanje osebne asistence in s tem med upravičene stroške, povezane z organizacijo izvajanja osebne asistence, v reviziji ni bilo mogoče ugotoviti, ali so stroški dela na delovnih mestih pomočnik strokovnega vodje osebne asistence in pomočnik vodje usklajevalcev osebne asistence, ki so v letu 2023 znašali skupaj 23.300 EUR, upravičeni.

3. Mnenje

Revidirali smo pravilnost poslovanja **Zavoda Brez ovir so.p.** v letu 2023 v delu, ki se nanaša na izvajanje osebne asistencije.

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Zavod Brez ovir so.p. pri izvajanju osebne asistencije v letu 2023 ni posloval v skladu s predpisi, notranjimi akti in pogodbenimi določili v naslednjih primerih:

- v več primerih nadurnega dela ni odredil zgolj za izjemne, nujne in nepredvidene primere; od zaposlene osebne asistentke ni pridobil soglasja za delo preko letne časovne omejitve 170 nadur; za opravljene nadure ni obračunal in izplačal dodatka za nadurno delo v ocenjenem znesku 225.194 EUR; kot osnovo za obračun nadomestila za čas odsotnosti zaradi letnega dopusta in praznika ni upošteval povprečne mesečne plače delavca za polni delovni čas iz zadnjih 3 mesecev; navedena ravnanja niso v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih – točke 2.2.1.1.a, 2.2.1.1.b, 2.2.1.1.c in 2.2.2.a;
- zaposlenim, ki so delo opravljali v neenakomerno razporejenem času, ni izplačal ustreznega števila regresov za prehrano; navedeno ni v skladu s Pravilnikom o delovnih razmerjih Zavoda Brez ovir so.p. – točka 2.2.3.1.a;
- nadomestila za uporabo lastnega telefona ni opredelil v svojih internih aktih; z več uporabniki osebne asistencije je sklenil dogovore, ki niso vsebovali ukrepov v primeru kršitev dogovorov; v več primerih stroškov, ki so skupaj znašali najmanj 6.045 EUR, ni uvrstil med neupravičena ali nenamensko porabljena sredstva v letnem finančnem poročilu za Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in jih tudi ni vrnil v proračun Republike Slovenije; navedeno ni v skladu s Pravilnikom o osebni asistenci – točke 2.2.3.2.a, 2.3.1.b in 2.3.2.a;
- v več primerih je pri obračunu dodatkov upošteval drugačno število ur, kot je število ur, ki jih je zaposleni dejansko opravil v pogojih, za katere mu posamezni dodatek pripada, kar ni v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih in Pravilnikom o delovnih razmerjih Zavoda Brez ovir so.p. – točka 2.2.1.2.a;
- v več primerih ni posredoval izvedbenih načrtov na pristojne centre za socialno delo pred začetkom izvajanja osebne asistencije pri uporabnikih, kar ni v skladu s pogodbo o izvajanju osebne asistencije za leto 2023 – točka 2.3.1.a;
- ni zagotovil, da bi osebni asistenti pri vseh uporabnikih opravili storitve osebne asistencije v takem obsegu, kot je določen v izvedbenih načrtih, kar ni v skladu z Zakonom o osebni asistenci – točka 2.3.1.c.

Zavod Brez ovir so.p. ni predložil ustreznih in zadostnih dokazov:

- na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti, ali je zavod z zaposlenim sklenil pogodbo o zaposlitvi za delovno mesto, ki je bilo opredeljeno z aktom o sistemizaciji – točka 2.1.1.a;
- na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti, ali več osebnih asistentov, usklajevalcev osebne asistencije in strokovni vodja osebne asistencije izpolnjujejo pogoje za opravljanje dela – točki 2.1.2.a in 2.1.2.b;

- na podlagi katerih bi bilo mogoče z gotovostjo potrditi, da so bile ure osebne asistence, razvidne iz realiziranih urnikov, dejansko tudi opravljene pri uporabnikih – točka 2.3.1.d.

Za nastale omejitve pri obsegu revidiranja je odgovoren Zavod Brez ovir so.p.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja Zavoda Brez ovir so.p., ki jih navajamo v prvem odstavku, in možnega učinka negotovosti, ki jih navajamo v drugem odstavku, menimo, da je Zavod Brez ovir so.p. v vseh pomembnih pogledih posloval v skladu s predpisi, notranjimi akti in pogodbenimi določili.

Druga zadeva – pravni okvir za obračun in izplačilo plač

Zaradi nejasnega pravnega okvira, ki bi opredelil, katero kolektivno pogodbo bi morali izvajalci osebne asistence uporabljati pri urejanju pravic svojih zaposlenih, kar podrobneje opisujemo v točki 1.2., to ni bilo predmet revizijske presoje.

Druga zadeva – upravičeni stroški izvajanja osebne asistence

Zaradi nejasnosti določila v Pravilniku o osebni asistenci, ki opredeljuje upravičene stroške, povezane z organizacijo izvajanja osebne asistence, v reviziji ni bilo mogoče ugotoviti, ali so stroški dela na delovnih mestih pomočnik strokovnega vodje osebne asistence in pomočnik vodje usklajevalcev osebne asistence, ki so v letu 2023 znašali skupaj 23.300 EUR, upravičeni – točka 2.3.2.b.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Zavod Brez ovir so.p. mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

- navedbo revizije, na katero se nanaša,
- kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
- izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. Zahtevani načrt aktivnosti mora vsebovati opredelitev aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za izvedbo aktivnosti.

Zavod Brez ovir so.p. mora v odzivnem poročilu izkazati:

1. da je pripravil načrt aktivnosti za izračun neizplačanega dodatka za nadurno delo in prenizko izplačanih nadomestil plače zaposlenim za čas odsotnosti zaradi letnega dopusta in praznikov in za izvedbo izplačila zaposlenim – točki 2.2.1.1.c in 2.2.2.a;
2. da dodatek za nadurno delo in nadomestila plače za čas odsotnosti zaradi letnega dopusta in praznikov izplačuje skladno z določili Pravilnika o delovnih razmerjih Zavoda Brez ovir so.p. in Zakona o delovnih razmerjih – točki 2.2.1.1.c in 2.2.2.a;
3. da je začel s postopkom za vračilo neupravičenih stroškov v znesku 6.045 EUR v državni proračun – točka 2.3.2.a.

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 izdanem 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 poslovanja⁴². Prav tako opozarjamo, da se

⁴² 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

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 Zavod Brez ovir so.p. krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

5. Priporočila

Zavodu Brez ovir so.p. priporočamo, naj:

- v dogovoru o izvajanju osebne asistence, ki ga sklene z uporabnikom, opredeli obveznosti uporabnika glede vodenja evidence ali potrditve opravljenih ur osebne asistence.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Zavodu Brez ovir so.p.;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*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
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si