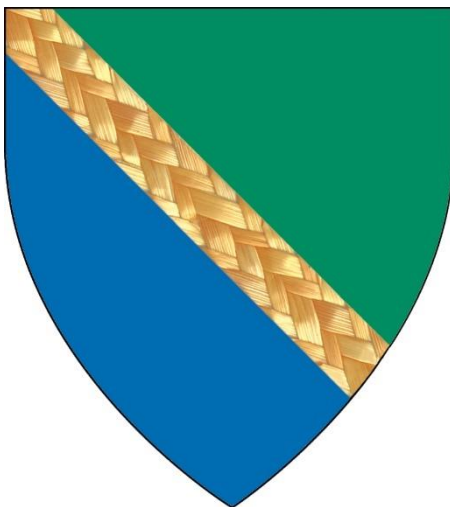




**ZAVOD ZA JAVNE FINANCE
SELO 43
4226 ŽIRI**

Tel: 031 301 998, e pošta: info@revidiranje.si

**POROČILO O NOTRANJI REVIZIJI V OBČINI DOL
PRI LJUBLJANI
ZA LETO 2020**



Datum: 13.1.2022
Kraj: Žiri

KAZALO

1	PRAVNE PODLAGE ZA NOTRANJE REVIDIRANJE.....	3
2	PREDSTAVITEV REVIDIRANCA	3
3	PREDMET, CILJ IN UGOTOVLJENA TVEGANJA	4
3.1.	Predmet revizije.....	4
3.2.	Cilji revizije.....	4
3.3.	Ocena tveganja	4
4	ODGOVORNE OSEBE ZA PREDMET REVIZIJE	5
5	POTEK REVIZIJE	5
6	SEZNAM UPORABLJENIH PREDPISOV.....	6
7	POGODBA O NAJEMU NEPREMIČNINE »VRTEC DOL«OD LETA 2008 DALJE IN FINANČNA KONSTRUKCIJA.....	6
8.	POVRAČILA PREVOZNIH STROŠKOV ZA OTROKE S POSEBNIMI POTREBAMI (PRAVICA DO BREZPLAČNEGA ŠOLSKEGA PREVOZA).....	15
8.1.	Normativna ureditev	15
8.2.	Preizkušanje notranjih kontrol na področju povračila stroškov za šolski prevoz otrok s posebnimi potrebami	16
9.	SUBVENCIJA PREDŠOLSKEGA VARSTVA, ZA OTROKE KI NISO VKLJUČENI V JAVNE VRTCE	20
9.1.	Normativna ureditev	20
9.2.	Preizkušanje notranjih kontrol na področju subvencioniranja predšolskega varstva, za otroke, ki niso vključeni v javne vrtce	21
10.	POVZETEK REVIZIJSKEGA POROČILA	25
10.1	Povzetek ugotovitev in priporočil	25
11.	ZAKLJUČEK.....	29

1 PRAVNE PODLAGE ZA NOTRANJE REVIDIRANJE

Notranja revizija dela poslovanja Občine Dol pri Ljubljani, Dol pri Ljubljani 1, 1262 Dol pri Ljubljani (v nadaljevanju: Občina ali revidiranec), je bila izvedena na podlagi pogodbe o notranjem revidiranju v letu 2021, z dne 4.8.2021 in Aneksa k pogodbi z dne 7.12.2021.

Pravne podlage in usmeritve, ki urejajo notranje revidiranje pri proračunskih uporabnikih so:

- Zakon o javnih financah;¹
- Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ;²
- Usmeritve za državno notranje revidiranje.³

Notranjo revizijo za leto 2020 je v Občini Dol pri Ljubljani izvedel Zavod za javne finance, Selo 43, 4226 Žiri, na podlagi naročila o oddaji storitve notranjega revidiranja zunanjemu izvajalcu. Odgovorna oseba za izvedbo notranje revizije je bila mag. Hermina Krajnc, preizkušena državna notranja revizorka. Revizijske postopke sta izvajali Polona Gostan, preizkušeni računovodja javnega sektorja in preizkušeni državni notranji revizor ter mag. Hermina Krajnc, preizkušeni državni notranji revizor.

2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCA

Občina Dol pri Ljubljani leži na skrajnem vzhodu ljubljanske kotline med Savo in vzpetinami severno od ceste Ljubljana - Litija. Del občine leži tudi na desnem bregu Save. Občina Dol pri Ljubljani meri 33 km². Po površini se med slovenskimi občinami uvršča na 167. mesto. Sredi leta 2014 je imela občina približno 5.800 prebivalcev (približno 2.900 moških in 2.900 žensk)⁴. Po številu prebivalcev se je med slovenskimi občinami uvrstila na 90. mesto. Na kvadratnem kilometru površine občine je živel povprečno 175 prebivalcev; torej je bila gostota naseljenosti tu večja kot v celotni državi (102 prebivalca na km²).

Na pobočjih in vznožjih so razkropljene vasi s slikovitimi imeni, tako da ima občina skupaj kar 19 naselij. Zaradi mnogih vodotokov so bili ti kraji že od nekdaj naseljeni, saj naj bi mimo Dola tekla znamenita rimska cesta od Vrhnike proti Celju. Ker je tudi reka Sava konec prejšnjega stoletja tekla bliže pod vasmí, so bili tu pristani za čolnarje in splavarje.

Organi občine so:

- župan,
- občinski svet,
- nadzorni odbor.

Občinski svet šteje 13 članov, nadzorni odbor pa 5 članov.

¹ Zakon o javnih financah ((Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US).

² Uradni list RS št. 72/02.

³ Ministrstvo za finance - Urad RS za nadzor proračuna, september 2017.

⁴ <https://www.stat.si/obcine/sl/2014/Municip/Index/32>.

Za opravljanje nalog občinske uprave je v Občini Dol pri Ljubljani ustanovljen Občinski urad Občine Dol pri Ljubljani. Predstojnik občinske uprave je župan, ki usmerja in nadzira delo. Delo občinske uprave vodi direktor občinske uprave, ki opravlja svoje delo na uradniškem delovnem mestu na položaju.⁵

3 PREDMET, CILJ IN UGOTOVLJENA TVEGANJA

3.1. Predmet revizije

Predmet revizije je določil revidiranec, notranja revizija dela poslovanja Občine Dol pri Ljubljani pa se je izvedla kot redna notranja revizija v letu 2021.

Predmet preveritve pri revidirancu je presoja sistema notranjih kontrol na področju:

- izvajanja pogodbe o najemu nepremičnine »Vrtec Dol« od leta 2008 dalje,
- povračil prevoznih stroškov za otroke s posebnimi potrebami za leto 2020,
- dodeljevanja subvencij staršem predšolskih otrok, ki niso vključeni v javne vrtce za leto 2020.

3.2. Cilji revizije

Cilji notranje revizije so bili:

- a) Oceniti ali vzpostavljeni sistem poslovanja in notranjih kontrol Občine na revidiranih področjih obstaja in deluje tako, da zagotavlja:
 - pravilnost, popolnost in ažurnost poslov in stanj v poslovnih knjigah ter računovodskih izkazih,
 - pravilno delovanje na predpisan in nameravan način (gre za vrednotenje notranjih kontrol zagotavljanja skladnosti poslovanja s predpisi, zakoni, usmeritvami in navodili vodstva).
- b) Na podlagi revizijskih ugotovitev oblikovati priporočila za izboljšanje poslovanja Občine ob upoštevanju ugotovljenih pomembnejših tveganj z namenom prispevati k njihovem obvladovanju.

3.3. Ocena tveganja

Vzpostavljen sistem notranjih kontrol, zagotovljeni kadrovski in materialni viri morajo omogočiti gospodarno, učinkovito in uspešno poslovanje ter delovanje notranjih kontrol.

Zato mora vodstvo Občine zagotoviti, da:

- se natančno predpišejo delovni postopki,
- obstajajo določila o preprečevanju navzkrižja interesov,
- obstajajo natančni in sproti dopolnjevani delovni postopki za zaposlene,
- se redno opravlja ocenjevanje vseh zaposlenih,

⁵ Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Občini Dol pri Ljubljani, z dne 21.1.2019.

- se vsi zaposleni stalno strokovno izpopolnjujejo,
- se izvajajo ukrepi v primeru nespoštovanja usmeritev, postopkov in etičnih načel,
- se zagotovi zadostno število zaposlenih za vodenje, izvajanje in nadzor poslovanja ter pravočasno predvidi nadomestitev,
- se zagotovi sodobna in učinkovita računalniška podpora s ciljem zagotoviti učinkovito upravljanje s človeškimi viri,
- se notranji predpisi, delovni postopki in organizacijske sheme sproti dopolnjujejo,
- računovodski sistem vključuje tudi ustrezne računovodske kontrole, kot so primerjave različnih zapisov iste informacije, preverjanje zaporedja dokumentov in primerjave sklopov različnih dokumentov.

V kolikor Občina pri svojem vsakodnevem poslovanju ne bi sledila veljavni zakonodaji, obstaja tveganje, da nastanejo poslovni dogodki, ki imajo za poslovanje revidiranja lahko negativne posledice.

Na podlagi predhodno izvedene revizijske ocene tveganosti, ki se določa na podlagi subjektivnih in objektivnih dejavnikov ter izhajajoč iz naslednjih dejstev in sicer, da:

- je število zaposlenih oseb na Občini, ki so zadolženi za obvladovanje strokovno zahtevnih nalog na celotnem področju poslovanja občine, majhno,
- občina redno izvaja notranje revizije poslovanja,
- je na občini informiranje in komuniciranje učinkovito,
- imajo zaposleni dolgoletne izkušnje,
- so naloge, odgovornosti in pristojnosti posameznih zaposlenih jasno razmejene,

ocenjujemo, da je tveganje za nastanek napak srednje nizko oz. primerljivo z drugimi občinami podobne velikosti.

4 ODGOVORNE OSEBE ZA PREDMET REVIZIJE

Za izvrševanje proračuna Občine je na podlagi 65. člena ZJF odgovoren župan. Odredbodajalec proračuna je župan oziroma od njega pooblaščen oseba.

Župan je na splošno odgovoren za vzpostavitev, delovanje, nadzor in stalno izboljševanje sistema finančnega poslovanja, notranjih kontrol ter za pravilnost in popolnost podatkov. Njegova naloga je vzpostaviti in zagotavljati kadrovske in materialne vire ter pogoje za učinkovito in uspešno poslovanje in delovanje notranjih kontrol.

Odgovorna oseba v obdobju, na katerega se nanaša notranja revizija od 1.1.2020 do 31.12.2020 je župan Željko Savič.

5 POTEK REVIZIJE

Revidiranje je bilo izvedeno na podlagi predhodne preučitve predpisov, ki urejajo poslovanje na izbranih revidiranih področjih in v nadaljevanju z analiziranjem, izvedbo

intervjujev in pregledom dokumentacije. Z odgovornimi osebami so bili opravljeni intervjuji. Največji del potrebnih informacij pa je bilo pridobljenih s pregledovanjem in vrednotenjem podatkov na podlagi dokumentacije o posameznih poslovnih dogodkih.

Nismo presojali ustreznosti celotnega sistema notranjih kontrol in izvajanja vseh kontrolnih postopkov v Občini, temveč obstoj in delovanje ključnih notranjih kontrol v povezavi s področjem pregleda. Ker smo preveritve izvajali na podlagi vzorčenja, na področjih zajetih v preveritev ne moremo izključiti možnosti, da obstajajo še druge nepravilnosti v poslovanju, neskladnosti z zakonodajo in pomanjkljivosti v notranjih kontrolah, ki jih notranja revizija ni razkrila.

Pridobljeni so bili zadostni, primerni in ustrezni dokazi, s katerimi je bilo možno oceniti uspešnost vzpostavljenih notranjih kontrol in njihovo delovanje ter na podlagi tega tudi skladnost poslovanja Občine s predpisi.

Pri notranji reviziji so s posredovanjem informacij sodelovali:

- Rok Prevc - direktor občinske uprave,
- Aleksandra Učakar – svetovalec za družbene dejavnosti,
- Judita Koncilija – zunanji računovodski servis Judita Koncilija s.p..

Omejitev pri notranji reviziji ni bilo.

6 SEZNAM UPORABLJENIH PREDPISOV

Seznam uporabljenih predpisov je naveden v nadaljevanju po posameznih področjih pregleda ali kot sklic na sprotno opombo, pravno podlago za izvedbo notranje revizije pa predstavljajo naslednji predpisi:

- Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Uradni list RS, št. 72/2002),
- Usmeritve za notranje kontrole, Ministrstvo za finance, Urad za nadzor proračuna, november 2004,
- Usmeritve za državno notranje revidiranje, Ministrstvo za finance, Urad za nadzor proračuna, september 2017.

Področja poslovanja na Občini urejajo še drugi predpisi, ki jih v nadaljevanju navajamo med tekstom v posameznih poglavjih.

7 POGODBA O NAJEMU NEPREMIČNINE »VRTEC DOL«OD LETA 2008 DALJE IN FINANČNA KONSTRUKCIJA

V nadaljevanju po točkah predstavljamo kronologijo dogodkov na področju izvajanja Pogodbe o najemu nepremičnine »VRTEC DOL«. Kronologija je predstavljena na podlagi predložene dokumentacije s strani Občine Dol pri Ljubljani (kot npr. sodbe sodišč, mnenja odvetniške pisarne, cenitve nepremičnin, dokumentacije, ki je nastala

v pogajanjih z Energoplanom d.d. in SKB d.d. banko, interni zapisi Občine,...). Na koncu poglavja podajamo tudi zagotovilo glede finančne konstrukcije izvedbe tega posla:

1. Občina Dol pri Ljubljani in družba Parkplan d.o.o. sta sklenili pravni posel za izgradnjo Vrtca Dol. Družbo Parkplan d.o.o. je nasledila družba EP INVEST d.o.o., ki pa se je kasneje pripojila k družbi Energoplan d.d.. Občina je z družbo Parkplan d.o.o., sklenila Pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice na nepremičninah, kjer je zgrajen vrtec in kasneje še pogodbo o najemu, v kateri se je Občina zavezala mesečno, za dobo 20 let, plačevati 28.128,50 EUR za najem vrtca, in s tem poplačati njegovo izgradnjo. Pogodba o stavbni pravici med Občino in EP INVEST d.o.o. je bila sklenjena dne 10.10.2008.
2. Najemna pogodba z dne 11.3.2009 med Občino in EP INVEST d.o.o. za obdobje od 1.9.2009 do 27.11.2028 v višini 28.128,50 EUR mesečne najemnine. Celotna pogodbena vrednost tako znaša 6.497.638,50 EUR (231*28.128,50 EUR), pri čemer amortizacijski načrt vključuje le 228 najemnin in ni pojasnjeno zakaj so v amortizacijski načrt vključene 3 najemnine manj.
3. Septembra 2009 je Občina v Občinskih novicah pod Vrednost investicije Vrtca Dol navedla: *Stroški so predvideni v višini 3.300.022,00 EUR, od tega je strošek same gradnje (gradbena dela, obrtniška dela, strojne instalacije, elektro instalacije, komunalni priključki, zunanja ureditev šole in vrtca, projektiranje, inženiring, nadzor, zavarovanje za čas gradnje in nepredvidena dela) in opreme vrtca v višini 2.869.226,00 EUR, ostalo pa odpade na zavarovanje in stroške odobritve kredita, plačilo stavbne pravice in organizacijo posla.*
4. Računsko sodišče je v svojem Revizijskem poročilu Ustanovitev stavbne pravice v Občini Dol pri Ljubljani, z dne 28.5.2012 na strani 27. navedlo, da je *Občina je sklenila pogodbo, s katero je ustanovila stavbno pravico in nato najela zgradbo, ki jo je izvajalec zgradil. Mesečna najemnina za investicijo v ocenjeni vrednosti 2.869.226 EUR⁶ znaša 28.128 EUR. Po oceni računskega sodišča pa bi mesečni obrok odplačila, če bi se investicija v vrednosti 2.869.226 EUR financirala z zadolžitvijo za enako obdobje, znašal med 15.730 EUR in 18.554 EUR.*
5. Dne 1.1.2015 Občina preneha s plačevanjem najemnine brez pravne osnove⁷, ker ocenjuje, da je Najemna pogodba nezakonita. S Energoplanom d.d. kot pravnim naslednikom EP INVEST poteka sodni postopek za ugotovitev ničnosti pogodbe (Pogodba o stavbni pravici, sklenjena dne 10.10.2008 skupaj z aneksoma številka 1 in 2).
Občina Dol pri Ljubljani je uveljavila ničnost obeh pogodb po Zakonu o javnem naročanju, ki je v času sklepanja pogodb določal ničnost pogodbe za javno naročilo, ki ni oddano brez predhodnega postopka javnega naročila, kot je bilo v konkretnem primeru, saj je naročilo bilo oddano le z javnim pozivom Občine za oddajo zainteresiranim ponudnikom na njeni spletni strani.

⁶ Tako izhaja iz zapisnika občinskega sveta z dne 12. 10. 2009, tudi iz izračuna najemnine, za katerega je občina navedla, da ga je pripravil investitor, pa izhaja, da je takšna vsota stroškov, ki se nanašajo na gradnjo objekta.

⁷ Tedanji župan Občine Dol pri Ljubljani je bil dne 18.3.2021 z dopisom iz strani Občine pozvan na podajo pojasnila in argumentov, na podlagi katerih se je Občina v začetku leta 2015 odločila, da prekine s plačevanjem spornih najemnin. Odgovora s strani tedanjega župana Občina ni prejela.

6. Sklep sodišča z dne 13.4.2015, ki izdaja začasno odredbo do pravnomočne odločitve sodišča o tožbenih zahtevkih po kateri tožeča stranka (Občina) ni dolžna plačevati denarne obveznosti, dogovorjene s pogodbo o najemu. Zoper začasno odredbo sta se Energoplan d.d. in SKB banka d.d pritožili in uspeli, tako da je začasna odredba veljala zgolj do oktobra 2015 (7 mesecev).
7. Na prvi stopnji je Okrožno sodišče dosodilo v prid Energoplana d.d. in zavrnilo tožbeni zahtevek Občine, na kar se je Občina pritožila in uspela. Sodba in sklep višjega sodišča z dne 14.3.2018 je ugotovilo ničnost Pogodbe o stavbni pravici z dne 10.10.2008 skupaj z aneksom ter da se v zemljiški knjigi vknjiži izbris stavbne pravice na nepremičninah. V delu, ki se nanaša na vračilo že plačanih najemnin v višini 1.800.224 EUR, se zadeva vrne sodišču prve stopnje v novo sojenje. Zoper sodbo Višjega sodišča je Energoplan d.d., skupaj z SKB, vložil revizijo, ki je se je končala za Občino z neugodno sodbo Vrhovnega sodišča dne 28.3.2019, ki je spremenilo izrek sodbe Višjega sodišča ter nično najemno pogodbo ponovno »razglasila« za veljavno. Glavni argument za takšno odločitev je bil, da naj bi Občina sama bila odgovorna za to posledico, saj je sklenila pravni posel navkljub vedenju, da se ta sklepa mimo zakona, torej mimo postopka javnega naročanja. Bistvena posledica te sodbe je, da mora Občina ponovno plačevati najemnine za vrtec, katere je prenehala plačevati z začetkom januarja 2015.
8. Kot prej navedeno je bilo v dosedanjih sodnih postopkih s dokončno sodbo Vrhovnega sodišča RS II ups 226/2018 z dne 28.3.2019 razsojeno, da Pogodba o stavbni pravici (sklenjena dne 10.10.2008 skupaj z aneksoma številka 1 in 2) ter Pogodba o najemu z dne 11.3.2009 (skupaj z aneksom), ki sta ju sklenili Občina Dol pri Ljubljani in pravni prednik družbe Energoplan d.d., nista nični. V zvezi z omenjenim postopkom ugotavljanja ničnosti je bil sprožen postopek za obnovo let tega. Obnovitveni razlog temelji na novi pravni podlagi oziroma novem dejstvu, ki v prejšnjem postopku ni bilo uveljavljano. Oziroma je nastopilo tudi kasneje in sicer s sodbo Okrožnega sodišča v Ljubljani, opr. st. II K 31184/2013 z dne 20.4.2018, s katero je župan, ki je sklenil omenjeni pogodbi s pravnim prednikom Energoplana d.d., bil v zvezi s sklepanjem teh pogodb obsojen za kaznivo dejanje zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic po 5. in 3. odstavku 257. člena KZ-1 in za kaznivo dejanje jemanja podkupnine po 3. odstavku 261. člena KZ-1. Na isti pravni podlagi temelji tudi nova ničnostna tožba v pravnem postopku VIII Pg 1545/2019. S tem v zvezi je najprej treba poudariti, da je predpis, ki določa ničnost pogodbe zaradi korupcijskega ravnanja, stopil v veljavo šele 5.6.2010, torej precej časa po sklenitvi obeh pogodb. Obligacijski zakonik v 1. odstavku 86. člena določa, da je pogodba, ki nasprotuje ustavi, prisilnim predpisom ali moralnim načelom, nična, če namen kršenega pravila ne odkazuje na kakšno drugo sankcijo ali če zakon v posameznem primeru ne predpisuje kaj drugega. Iz te določbe je jasno razvidno, da mora pogodba v času, ko je nastala, izpolnjevati pogoje za ničnost, se pravi mora nasprotovati ustavi, prisilnim predpisom ali moralnim načelom. V konkretnem primeru je prisilni predpis, ki kot posledico korupcijskega dejanja po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije⁸ (v nadaljevanju: ZIntPK) stopil v veljavo precej kasneje, kot sami pogodbi. Zato je skorajda nemogoče, da bi sodišča razlog za ničnost obeh pogodb utemeljevala s predpisom, ki je kasnejšega datuma oziroma poznejšega nastanka. V tem smislu kaznivi dejanji, za katera je bil obsojen

⁸ Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20.

bivši župan, podpisnik pogodb, ne igrata prav posebne vloge pri odločanju o obstoju obnovitvenega razloga. Ob tem tudi ni odveč omeniti, da je do omenjene obsodbe prišlo pravzaprav zaradi priznanja kaznivih dejanj s strani župana, kar sicer za samo obsodbo ni odločilnega pomena, zagotovo pa iz vsebine obtožb izhaja, da bi zoper obtožbo bila možna učinkovitejša obramba, tudi s precej negotovim izidom. Glede na to je s precej veliko verjetnostjo mogoče izpostaviti, da Občina Dol pri Ljubljani z zahtevo po obnovi postopka P 1335/2013 ne bi uspela že iz razloga, da zatrevanje ničnosti temelji na kasnejšem predpisu. Glede na vsebino zahtevane odločitve in obrazložitev sodbe Vrhovnega sodišča v 22. točki, pa je precej verjetno, da bo sodišče celo odločilo, da je o morebitni ničnosti obeh pogodb že razsojeno.

Izhajajoč iz navedenega je torej zelo malo možnosti, da bi do obnove postopka sploh prišlo, če pa bi se to vendarle zgodilo, kot tudi v primeru nove ničnostne tožbe na drugi pravni podlagi, ni pričakovati končne drugačne odločitve, kot je bila tista v sodbi Vrhovnega sodišča II Ips 226/2018. Ob tem tudi ni odveč omeniti povsem jasnega in nedvoumnega stališča Vrhovnega sodišča »da bi bilo favoriziranje ničnosti v primeru, ko se stranka, ki je sama povzročila ničnost (občina), sklicuje na ničnost in iz svojega protipravnega ravnanja išče koristi«. To bi po mnenju Vrhovnega sodišča bilo tudi »v nasprotju s samim namenom ničnosti ter načelom vestnosti in poštenja«.

Ničnost obeh pogodb bi torej pomenilo, da se ukine stavbna pravica, preneha pa se tudi plačevanje najemnine za vrtec. Ker je zemljišče, na katerem stoji vrtec, last Občine, bi s tem v last Občine prišel tudi vrtec. Zato pa bi Občina morala vrniti tisto, za kar bo obogatena glede na stanje pred sklenitvijo pogodb. Koliko bi znašal obseg sredstev, ki jih bi morala kot nadomestilo Občina dati je sicer težko oceniti, vendar v načelu velja, da vračila na podlagi ničnostnih pogodb praviloma ne dosežejo polne satisfakcije, saj je logično, da sankcija s sklenitvijo nične pogodbe tudi nekaj »stane«. Upoštevati je potrebno tudi, da bi v primeru ugotovitve ničnosti sklenjenih pogodb, sodišče moralo odločiti tudi o že vloženih odškodninskih oziroma vrnitvenih zahtevkih družbe Energoplan d.d. in sicer iz naslova:

- nadomestila o prenehanju stavbe pravice (983.812,00 EUR),
- plačila nadomestila za uporabo nepremičnine brez pravne podlage (2.053.380,50 EUR),
- odškodnine za škodo zaradi izgubljenega dobitka (6.497.683,50 EUR),
- vračila plačanega nadomestila za stavbo pravico (181.996,00 EUR).

Energoplan d.d. je pred sodiščem postavil tudi zahtevek po izpraznitvi in izročitvi stavbe vrtca. Kljub temu pa znaša višina zahtevkov po stanju iz leta 2015, ko so bile tožbe vložene preko 9 mio EUR. K temu pa je potrebno dodati še zakonske zamudne obresti, ki tečejo od vložitve tožbe. Tudi če ocenjujemo, da je odškodnina za škodo iz naslova izgubljenega dobička morda pretirana, so to še zmeraj zneski, ki daleč presegajo plačila, do katerih bi bila Občina obvezana s sklenitvijo morebitne poravnave.⁹

9. Občina se ni odločila za obnovo postopka za ničnost Pogodbe o stavbni pravici z dne 10.10.2008 skupaj z aneksom, temveč se je na podlagi analize variant februarja 2021, katera možnost je zanjo najboljša in najcenejša, odločila za pogajanja z Energoplanom d.d. in SKB banko d.d. ter na koncu za poravnavo.

⁹ Povzeto iz dopisa Odvetniške pisarne Mirko Bandelj d.o.o., z dne 8.3.2021, Zadeva: vrtec – odgovor na vprašanja svetnika Jureta Rabiča.

Analizo možnih rešitev predstavljamo v nadaljevanju in so povzete iz internega občinskega dokumenta Analiza variant z dne 3.3.2021.

I. Obveznosti občine v skladu z Najemno pogodbo

Občina Dol pri Ljubljani je v letu 2009 podpisala Pogodbo o najemu s katero se je obvezala, da bo skladno z amortizacijskim načrtom mesečno plačevala najemnino v znesku 28.128,50 EUR.

Plačane najemnine do sedaj:

Znesek mesečne najemnine (EUR)	število najemnin skupaj	Število plačanih najemnin do 28. februarja 2021	Znesek plačanih najemnin (EUR)	število neplačanih najemnin	Znesek neplačanih najemnin skupaj (EUR)	Vsota vseh najemnin (EUR)
28.128,50	228	85	2.390.922,5	143	4.022.375,50	6.413.298,00

Pri »znesku neplačanih najemnin skupaj« je potrebno dodati se stroške odvetnikov (SKB in Energoplan d.d.) v višini 76.000,00 EUR in zamudne obresti zapadlih neplačanih najemnin (53 najemnin v skupnem znesku glavnice 1.490.810,50 EUR) v višini 462.691,73 EUR. Skupna obveznost občine znaša:

Dolg občine na dan 28.2.2021 na podlagi Najemne pogodbe skupaj s stroki odvetnikov in zakonitimi zamudnimi	4.022.375,50 EUR + 76.000,00 EUR+ 462.691,73 EUR = 4.561.067,23 EUR
--	---

Občina bi znesek zapadlih neplačanih najemnin v višini 1.490.810,50 EUR in nezapadlih najemnin (bodoče najemnine zmanjšane za obresti financiranja) v višini 1.912.313,35 EUR financirala z zadolžitvijo (skupaj znaša 3.403.123,85 EUR), stroške zamudnih obresti (462.691,73 EUR) in odvetnikov (76.000,00 EUR) pa bi plačala v enkratnem znesku, direktno iz proračuna. Pri tem je potrebno upoštevati, da je občina že plačala 85 najemnin v skupnem znesku 2.390.922,50 EUR. Skupna Obveznost Občine bi tako na koncu obdobja financiranja znašala:

2.390.922,50 EUR + 4.015.546,75 EUR¹⁰ + 76.000,00 EUR + 462.691,73 EUR = **6.945.160,98 EUR.**

Ugotovitev:

Znesek 6.945.160,98 EUR predstavlja trenutno stanje obveznosti v primeru, da se občina ne bi odločila za pogajanja.

II. Ponudba Energoplana d.d. z dne 29.10.2020 na presečni dan 31.8.2020

Energoplan d.d. je svojo ponudbo razdelil na 53 zapadlih najemnin, ki niso bile plačane v skupnem znesku 1.490.810,50 EUR. Temu znesku so bile dodane še zakonite zamudne obresti v višini 407.906,15 EUR in odvetniške stroške v višini 77.548,73 EUR. Pri odplačilu nezapadlih najemnin (od 1.9.2020 do 31.8.2028) so obrestno mero diskontirali, tako da je ta znesek znašal 2.177.082,31 EUR.

¹⁰ Skupaj glavnica in obresti od 3.403.123,85 EUR. Upoštevana je informativna obrestna mera 1,20% in obdobje financiranja 5478 dni.

Dejanski dolg Občine do družbe Energoplan d.d. bi tako znašal 4.153.347,69 EUR. Poleg tega Energoplan d.d. prizna še popust v višini 328.977,60 EUR, tako da bi prilagojen dolg s popustom znašal 3.824.370,09 EUR. Občina bi stroške zamudnih obresti (407.906,15 EUR) in odvetnikov (77.548,73 EUR) plačala v enkratnem znesku, direktno iz proračuna, ostali znesek v višini 3.338.915,21 EUR (3.824.370,09 EUR - 407.906,15 EUR - 77.548,73 EUR) pa bi financirala z zadolžitvijo. Občina bi torej morala za znesek 3.338.915,21 EUR vzeti kredit.

Občina je do 28.2.2021 že plačala 85 najemnin v skupnem znesku 2.390.922,50 EUR. Skupna obveznost Občine bi tako na koncu obdobja financiranja znašala:
 $2.390.922,50 \text{ EUR} + 3.939.783,18 \text{ EUR}^{11} + 77.548,73 \text{ EUR} + 407.906,15 \text{ EUR} =$
6.816.160,56 EUR.

Ugotovitev:

Ponudba podjetja Energoplan d.d. je s ponudbo z dne 29.10.2020 za občino bolj ugodna za dobrih 100.000 EUR.

III. Možnost enkratnega odplačila s strani Občine

Občina je na sestanku dne 10.2.2021 predstavila ponudbo, pri čemer so izhajali iz lastne cenitve, s katero se pri SKB d.d. in Energoplanu d.d. v osnovi niso strinjali. Občina je za izračun vzela obrestno mero za posamezno leto od leta 2009 v skladu s povprečno obrestno mero poslovnih bank, objavljeno na strani Banke Slovenije. Izhodiščna vrednost objekta je po revizijskem poročilu Marije Starc v višini 2.485.311,19 EUR in DDV 497.062,24 EUR, kar skupaj znese (glavnica + DDV) je 2.982.373,43 EUR. Obresti (obrestna mera kot povprečna cena poslovnih bank po letih) znesejo 659.840,11 EUR, skupaj torej 3.642.213,54 EUR, kar bi pomenilo celoten strošek kredita.

Odziv Energoplana d.d. in SKB d.d. je bil, da je sanacija obrestne mere za nazaj nemogoča in da je za Občino najbolj ugodno, da dolg čimprej refinancira. SKB d.d. pove, da se slab podpis pogodbe Občine ne more reševati ter da so obstoječe pogodbe veljavne.

Ugotovitev:

Predstavljeno ponudbo Občine so v Energoplan d.d. in SKB d.d. odločno zavrnil. Povedali so, da se o obrestnih merah za nazaj ne bodo pogajali, zato predlagajo, da Občina izkoristi obdobje nizkih obrestnih mer in čim hitreje refinancira kreditno obveznost. Izpostavili so, da mora občina izhajati iz trenutne pogodbene obveznosti (točka I iz analize variant) ter, da je to osnova za pogajanja.

IV. Ponudba Energoplana d.d. z dne 2.3.2020 na presečni dan 15.2.2021

Energoplan d.d. je svojo ponudbo prilagodil svoji ocenjeni vrednosti vrtca v višini 3.631.022,41 EUR, ki jo je izdelal sodni izvedenec N-invest d.o.o., kar ima za posledico nov amortizacijski načrt odplačila najemnin, tako da bi nov obrok občine znašal 25.784,63 EUR.

Plačanih najemnin do sedaj je skupaj 2.390.922,50 EUR. Od prvotno 53 neplačanih najemnin v znesku 1.490.810,50 EUR v tej ponudbi glavnico znižujejo na 1.169.700,78 EUR, zakonite zamudne obresti so v znesku 462.691,73 EUR so še nekoliko povečali. Nezapadle obveznosti (bodoče najemnine zmanjšane za obresti financiranja) ocenjujejo na 1.912.313,35 EUR.

¹¹ Skupaj glavnica in obresti od 3.338.915,21 EUR. Upoštevana je informativna obrestna mera 1,20% in obdobje financiranja 5478 dni.

V primeru enkratnega poplačila stroškov odvetnikov v višini 76.000 EUR in zakonitih zamudnih v znesku 462.691,73 EUR (skupaj 538.691,73 EUR) iz tekočega proračuna občine, bi Občina morala preostali znesek v višini 3.082.014,13 EUR financirati s kreditom.

Pri tem je potrebno upoštevati, da je Občina že plačala 85 najemnin v skupnem znesku 2.390.922,50 EUR. Poleg bi morala plačati še odvetniške stroške in zakonite zamudne obresti v višini 538.691,73 EUR. Skupna obveznost Občine na koncu obdobja financiranja bi tako znašala:

2.390.922,50 EUR + 3.636.650,43¹² EUR + 538.691,73 EUR = **6.566.263,93 EUR.**

Ugotovitev:

Glede na trenutno dejansko stanje je ta ponudba nižja za slabih 380.000 EUR. S to ponudbo bi občina na koncu še vedno plačala več kot po prvotnem amortizacijskem načrtu.

V. Nadaljevanje sodnega spora in ničnost pogodbe

Občina bi lahko tudi v zameno za dogovor nadaljevala sodni spor z obnovo postopka in preko te pravde poskušala doseči ničnost pogodbe. S strani Energoplana d.d. so Občini posredovali Dodatno pojasnilo k ponudbi z dne 2.3.2021, v kateri citirajo obrazložitev sodbe Vrhovnega sodišča RS. Pri tem je potrebno upoštevati, da je sodišče zapisalo, da bi bilo favoriziranje ničnosti v primeru, ko se stranka, ki je sama povzročila ničnost in iz svojega protipravnega ravnanja išče korist, tudi v nasprotju s samim namenom ničnosti ter načeloma vestnosti in poštenja.

Energoplan d.d. je zoper Občino že vložil eventualno nasprotno tožbo, v kateri bi sodišče moralo odločiti, če bi bilo tožbenemu zahtevku Občine za ničnost pogodbe odobreno. Družba Energoplan d.d. navaja, da gre za vrnitvene in odškodninske zahteve:

- (i) iz naslova plačila nadomestila ob prenehanju stavbe pravice (983.812,00 EUR),
- (ii) iz naslova plačila nadomestila za uporabo nepremičnine brez pravne podlage (2.053.380,50 EUR),
- (iii) iz naslova odškodnine za škodo zaradi izgubljenega dobička (6.497.683,50 EUR) in (iv) iz naslova vračila plačanega nadomestila za stavbno pravico (181.296,00 EUR) ter tudi
- (v) nedenarni zahtevek na izpraznitev in izročitev stavbe vrtca. Višina eventualnih nasprotnih zahtevkov nasprotne tožbe je v letu 2015 znašala preko 9.000.000,00 EUR.

Ugotovitev:

V tem primeru bi se Občina ponovno zapletla v dolgo pravdo in preko sodnih izvedencev dokazovanje svoje resnice. Skupni stroški bi na koncu najverjetneje močno presegli stroške, ki bi jih lahko Občina dosegla z dogovorom preko sodne poravnave.

VI. Varianta vezana na cenitev N-investa d.o.o.

Sodni cenilec podjetja N-invest d.o.o. je ocenil vrtec, katerega vrednost znaša 3.631.022,41 EUR. V primeru, da bi bil amortizacijski načrt narejen na to vrednost in bi anuiteta znašala 28.128,50 EUR (takšna kot jo je Občina plačevala), bi strošek glavnice

¹² Skupaj glavnica in obresti od 3.082.014,13 EUR. Upoštevana je informativna obrestna mera 1,20% in obdobje financiranja 5478 dni.

in obresti po 5,54 % obrestni meri po koncu obdobja financiranja znašal 5.536.375,82 EUR (198 obrokov).

Do sedaj je **bilo poravnanih** 85 obrokov v skupnem znesku 2.390.922,50 EUR, tako da bi občina morala poravnati še 112 obrokov (198 vseh obrokov — 85 že plačanih) v znesku 3.150.392 EUR. Poleg bi bilo potrebno poravnati še stroške **zamudnih** obresti in odvetnikov.

Ugotovitev:

*Skupna obveznost Občine na koncu obdobja financiranja bi tako znašala: 2.390.922,50 EUR + 3.717.333,52¹³ EUR + 538.691,73 EUR = **6.646.947,75 EUR.***

VII. Varianta vezana na cenitev Marije Starc

Sodna izvedenka in cenilka Marija Starc je opravila cenitev na podlagi dostopne dokumentacije in ugotovila, da ocenjena vrednost investicije vrtca znaša 2.485.311,19 EUR in DDV 497.062,24 EUR, kar skupaj znes 2.982.373,43 EUR.

V primeru, da bi bil osnovni amortizacijski načrt prilagojen tej vrednosti in bi mesečna anuiteta znašala 28.128,50 EUR (takšna kot jo je Občina plačevala do sedaj), bi strošek glavnice in obresti po 5,54 % obrestni meri po koncu obdobja financiranja znašal 4.107.034,82 EUR (147 obrokov).

Do sedaj je bilo poravnanih 85 obrokov v skupnem znesku 2.390.922,50 EUR, tako da bi Občina morala poravnati še 62 obrokov (147 vseh obrokov — 85 že plačanih) v skupnem znesku 1.743.967 EUR. Poleg bi bilo potrebno poravnati še stroške zamudnih obresti in odvetnikov iz ponudbe z dne 2.3.2021 v višini 538.691,73 EUR. Slednje bi Občina pokrila neposredno iz proračuna, medtem ko bi znesek neplačanih obrokov financirala s kreditom.

Pri tem je potrebno upoštevati, da je Občina že plačala 85 najemnin v skupnem znesku 2.390.922,50 EUR. Poleg bi morala plačati še odvetniške stroške in zakonite zamudne obresti v višini 538.691,73 EUR. Skupna obveznost Občine na koncu obdobja financiranja bi tako znašala:

2.390.922,50 EUR + 2.057.809,63¹⁴ EUR + 538.691,73 EUR = **4.987.423,86 EUR.**

Ugotovitev:

Ta izračun je za Občino zelo ugoden, kljub plačilu zamudnih obresti, saj bi obveznost Občine na koncu obdobja financiranja znašala skoraj 2.000.000 EUR manj, kar bi bil zelo ugoden razplet.

VIII. Varianta vezana na cenitev Marije Starc s priznavanjem 10 % upravičenega dobička družbi Energoplan d.d.

Sodna izvedenka in cenilka Marija Starc je opravila cenitev na podlagi dostopne dokumentacije in ugotovila, da ocenjena vrednost investicije vrtca znaša 2.485.311,19 EUR in DDV 497.062,24 EUR, kar skupaj znes 2.982.373,43 EUR. Neto znesku prištejemo še 10 % priznanega dobička družbe, tako da končna vrednost investicije znaša 3.230.904,55 EUR

¹³ Skupaj glavnica in obresti od 3.150.392 EUR. Upoštevana je informativna obrestna mera 1,20% in obdobje financiranja 5478 dni.

¹⁴ Skupaj glavnica in obresti od 1.743.967 EUR. Upoštevana je informativna obrestna mera 1,20% in obdobje financiranja 5478 dni.

V primeru, da bi bil osnovni amortizacijski načrt prilagojen tej vrednosti in bi mesečna anuiteta znašala 28.128,50 EUR (takšna kot jo je Občina plačevala do sedaj), bi strošek glavnice in obresti po 5,54 % obrestni meri po koncu obdobja financiranja znašal 4.615.926 EUR (165 obrokov).

Do sedaj je bilo poravnanih 85 obrokov v skupnem znesku 2.390.922,50 EUR, tako da bi Občina morala poravnati še 80 obrokov (165 vseh obrokov — 85 že plačanih) v znesku 2.225.003,50 EUR. Poleg bi bilo potrebno poravnati še stroške zamudnih obresti in odvetnikov iz ponudbe z dne 2.3.2021 v višini 538.691,73 EUR. Slednje bi Občina pokrila neposredno iz proračuna, medtem ko bi znesek neplačanih obrokov financirala s kreditom.

Pri tem je potrebno upoštevati, da je Občina že plača 85 najemnin v skupnem znesku 2.390.922,50 EUR. Poleg bi morala plačati še odvetniške stroške in zakonite zamudne obresti v višini 538.691,73 EUR. Skupna obveznost Občine na koncu obdobja financiranja bi tako znašala:

2.390.922,50 EUR + 2.625.412,99¹⁵ EUR + 538.691,73 EUR = **5.555.027,22 EUR.**

Ugotovitev:

Izračun je za Občino prav tako zelo ugoden.

Ugotovitev in priporočilo

Na podlagi vseh možnih variant je Občina pristopila k aktivnim pogajanjem z Energoplanom d.d. in SKB banko d.d.. Na podlagi izvedenih pogajanj je bil dne 14.4.2021 na Občinski seji Občine potrjen Predlog končne ponudbe Energoplana d.d. z dne 14.4.2021 za dokončno poplačilo investicije v Vrtec Dol v višini 3.300.000 EUR. Zatem je bila izvedena še sodna poravnava dne 19.7.2021, kjer so se stranke pred sodiščem še formalno poravnale, da bo Občina Dol pri Ljubljani do dne 30.8.2021 dokončno poplačala obveznosti v višini 3.300.000 EUR izhajajoč iz Pogodbe o najemu z dne 11.3.2009, Aneksa k pogodbi o najemu z dne 2.11.2009 ter obveznosti izhajajoče iz Pogodbe o stavbni pravici z dne 10.10.2008, Aneksa k pogodbi z dne 27.5.2009 in Aneksa k pogodbi z dne 2.11.2009. Znesek za poplačilo obveznosti v višini 3.300.000 EUR je bil sestavljen¹⁶ iz naslednjih delov:

- 24.894,14 EUR anuiteta,
- pogodbeni vrednost z DDV in pogodbenimi obrestmi v višini 5.265.291,32 EUR,
- minus že plačano 2.390.922,50 EUR
- še za plačilo v višini 2.874.368,82 EUR (zapadlo 1.044.469,14 EUR in nezapadlo 1.829.899,68 EUR),
- zamudne obresti do 29.3.2021 v višini 476.415,36 EUR zaradi prenehanja plačevanja najemnine,
- sodni stroški SKB d.d. v višini 36.748,73 EUR,
- sodni stroški Energoplan d.d. v višini 40.800 EUR,
- minus popust za sodne stroške 77.548,73 EUR,
- minus plačilo obroka za marec 2021 v višini 28.128,50 EUR

Občina je dne 23.8.2021 pri SKB banki najela kredit v višini 3.150.000 EUR za obdobje 15 let, po obrestni meri 0,30 %, ki po predloženem informativnem amortizacijskem načrtu SKB banke z dne 7.9.2021 v absolutnem znesku znašajo 72.307 EUR.

¹⁵ Skupaj glavnica in obresti od 2.225.003,50 EUR. Upoštevana je informativna obrestna mera 1,20% in obdobje financiranja 5478 dni.

¹⁶ Po ponudbi Energoplana d.d. z dne 14.4.2021.

Skupni stroške izgradnje vrtca Dol pri Ljubljani tako znašajo:
2.390.922,50 EUR + 3.300.000 EUR + 72.307 EUR (obresti) EUR = **5.763.229,50 EUR.**

Kar je manj kot bi znašala obveznosti Občine v skladu z Najemno pogodbo po I. točki 6.945.160,98 EUR in manj kot je bila Ponudba Energoplana d.d. z dne 2.3.2020 na presečni dan 15.2.2021 po IV. točki 6.566.263,93 EUR in manj kot, če bi Občina vztrajala v sodnem sporu na ničnost pogodbe, ko je višina eventualnih nasprotnih zahtevkov nasprotne tožbe v letu 2015 znašala preko 9.000.000,00 EUR.

Glede na zatečeno stanje, v katerem se je Občina znašala po prenehanju plačila najemnine in po prejemu neugodne sodbe Vrhovnega sodišča dne 28.3.2019, ki je spremenilo izrek sodbe Višjega sodišča ter nično najemno pogodbo ponovno »razglasila« za veljavno, ocenjujemo, da je Občina kot dober gospodar izvedla vse potrebna dejanja in postopke za doseg optimalne finančne konstrukcije za odplačilo izgradnje vrtca »Dol pri Ljubljani«. Prav tako je potrebno omeniti, da je bila v vsem tem obdobju Občinska investicijska aktivnost povsem onemogočena, saj so bile zoper Občino, vse od Sodbe Vrhovnega sodišča, vložene izvršbe za vseh 53 neplačanih najemnin. Znesek izvršb skupaj z zamudnimi obrestmi je znašal okoli 2.000.000,00 EUR, kar je za Občino predstavljalo veliko breme. Občina si zaradi tega bremena vse do sodne poravnave ni smela dovoliti izvajati večjih investicij. Četudi bi z tožbami nadaljevali, bi bile izvršbe zaradi veljavne sodbe Vrhovnega sodišča verjetno odložene v prid Energoplana d.d. in SKB banke d.d.. Navedeno breme je bilo sicer »sanirano« s poravnavo, še vedno pa se Občina ni mogla izogniti ali poravnati pri znesku plačila zamudnih obresti do 29.3.2021 v višini 476.415,36 EUR, ki so nastale zaradi prenehanja plačevanja najemnine v začetku leta 2015 (točka 5 in 6), zato predlagamo, da naj Občina skupaj s pravno službo preuči možnosti povračila nastalih stroškov zamudnih obresti.

8. POVRAČILA PREVOZNIH STROŠKOV ZA OTROKE S POSEBNIMI POTREBAMI (PRAVICA DO BREZPLAČNEGA ŠOLSKEGA PREVOZA)

8.1. Normativna ureditev

Pravica do brezplačnega šolskega prevoza za otroke s posebnimi potrebami je opredeljena v Zakonu o osnovni šoli (ZOsn)¹⁷ in Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI).¹⁸

Peti in šesti odstavek 56. člena ZOsn določata naslednje:

- Otroci s posebnimi potrebami iz prvega odstavka 12. člena tega zakona imajo pravico do brezplačnega prevoza ne glede na oddaljenost njihovega prebivališča od osnovne šole, če je tako določeno v odločbi o usmeritvi.

¹⁷ Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-K.

¹⁸ Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr., 25/17 – ZVaj, 123/21 in 172/21.

- Otroci s posebnimi potrebami, ki imajo z odločbo o usmeritvi določeno izvajanje dodatne strokovne pomoči v zavodu za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, imajo pravico do povračila stroškov prevoza do zavoda, v katerem se ta pomoč izvaja, če je njihovo prebivališče od tega zavoda oddaljeno več kot štiri kilometre.

82. člen ZOFVI med drugim določa, da se sredstva za prevoze učencev osnovne šole v skladu s 56. členom ZOsn, razen za prevoze učencev s posebnimi potrebami ob pouka prostih dnevih, zagotavljajo iz sredstev lokalne skupnosti v skladu z normativi in standardi.

Na Občino Dol pri Ljubljani se starši, ki imajo otroke, za katere je bila izdana Odločba o usmeritvi, obrnejo za povračilo prevoznih stroškov šolskega prevoza. Odločba o usmeritvi je dokument, s katerim so otroku s posebnimi potrebami priznane pravice iz Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP-1)¹⁹. Odločbo izda Zavod za šolstvo Republike Slovenije (ZRSŠ) po zaključenem postopku usmerjanja.

Občina običajno v ta namen izda Sklep o upravičenosti do povračila prevoza učenca od prebivališča do osnovnošolskega zavoda, v katerega je učenec vpisan (usmerjen). V sklepu je navedena višina oz. vrsta povračila prevoznih stroškov (mesečna vozovnica, kilometrina) ter za koliko oseb (za učenca in lahko tudi za spremljevalca), do kdaj sklep velja ter komu se povračilo nakazuje na podlagi dokazil o vpisu ter potrdil o prisotnosti v šoli.

8.2. Preizkušanje notranjih kontrol na področju povračila stroškov za šolski prevoz otrok s posebnimi potrebami

V revizijskem postopku smo preverili naslednje kontrolne točke:

- obstoj občinskega akta na področju povračil stroškov šolskih prevozov,
- ali imajo otroci, upravičeni do brezplačnega prevoza, izdano Odločbo o usmeritvi,
- ali Občina razpolaga s potrdili o vpisu in dokazili o prisotnosti otrok v vzgojno izobraževalnem zavodu,
- ali so dejanska izplačila šolskih prevozov skladna s tistimi, ki so bila odobrena v sklepu o upravičenosti do povračila prevoza učenca,
- ali so bila nakazila izvršena na ustrezen TRR upravičenca,
- ali so poslovni dogodki iz naslova povračila stroškov za brezplačni šolski prevoz otrok s posebnimi potrebami pravilno knjiženi.

Iz Zaključnega računa Občine Dol za leto 2020²⁰ (ZR 2020) izhaja, da so bila sredstva za brezplačne prevoze šolskih otrok iz kraja bivanja v osnovno šolo in nazaj, planirana na glavnem programu 1906 - *Pomoči šolajočim vključuje sredstva za pomoči v osnovnem šolstvu, štipendije in študijske pomoči*, ter na podprogramu 19069001 - *Pomoči v osnovnem šolstvu*, ki vsebuje postavko »regresiranje prevozov učencev iz kraja bivanja v osnovno šolo in nazaj«²¹, ter na proračunski postavki 40122 – *Regresiranje prevozov v šolo* in podkonto 411900- *Regresiranje prevozov v šolo*, kar

¹⁹ Uradni list RS, št. 58/11, 40/12 – ZUJF, 90/12, 41/17 – ZOPOPP in 200/20 – ZOOMTVI.

²⁰ https://www.dol.si/assets/Urejanje_vsebine/E-obcina/ZR_proracuna_obcine/zr2020_final.pdf

²¹ <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/DP-SSFLS/Prirocniki/programskaklas-obrazlozitev-dec08.pdf>

štejemo za ustrezno. Realizacija v letu 2020 na proračunski postavki 40122 je bila 100.854,40 EUR, kar je predstavljalo 99,95% (oz. zaokroženo 100%) realizacijo veljavnega proračuna (100.900 EUR).

V obrazložitvah ZR 2020 so navedena naslednja pojasnila:

19069001 – Pomoči v osnovnem šolstvu 100.854,40 EUR: V okviru podprograma se izpolnjujejo zakonske obveznosti lokalne skupnosti po zagotavljanju pravice osnovnošolskih otrok do brezplačnega prevoza v šolo in domov. Prevozi znotraj občine se opravljajo z avtobusom ter kombiji.

40122 – Regresiranje prevozov v šolo: 100.854,40 EUR. Zastavljeni dolgoročni cilji se uspešno dosega, saj se v skladu z zakonodajo zagotavlja ustrezen prevoz vseh učencev do osnovnošolskega izobraževanja. Glede na vse večje potrebe se vsako leto iščejo ustrezne rešitve za zagotavljanje prevoza tistim učencem, ki niso v okviru obstoječih linij prevoza. V postavki so vključeni stroški prevozov učencev, ki so oddaljeni nad 4 km od šole, učencev, za katere je organiziran prevoz zaradi prometne nevarnosti ter prevoz učencev prvega razreda devetletke. Zastavljeni letni cilji so bili doseženi, saj je Občina Dol pri Ljubljani omogočila nemoteno izvajanje šolskih prevozov. Tudi za osnovnošolske otroke, ki se ne šolajo v OŠ Janka Modra, občina plačuje stroške prevozov do njihove šole. To so predvsem otroci, ki se šolajo v šolah s prilagojenimi programi in v posebnih zavodih. Za regresiranje prevozov otrok je bilo v letu 2020 porabljenih 100.854,40 EUR oziroma 100 % postavke iz občinskega proračuna.

Na naključno izbranem vzorcu smo preverili dva Naloga za izplačilo povračila prevozov otrok (s posebnimi potrebami) in sicer:

- Nalog za izplačilo povračila prevozov otrok (s posebnimi potrebami) št. 6400-0006/2003-242 z dne 23.3.2020 na katerem se nahajajo odobrena izplačila nadomestil za prevoz otrok za december 2019, januar in februar 2020,
- Nalog za izplačilo povračila prevozov otrok (s posebnimi potrebami) št. 6400-0006/2003-250 z dne 3.1.2021 na katerem se nahajajo odobrena izplačila nadomestil za prevoz otrok za september, oktober in november 2020 ter
- prejeta zahtevka št. 2020/00000345 z dne 16.10.2020 in št. 2020/00000397 z dne 31.10.2020 Centra za izobraževanje, rehabilitacijo in usposabljanje (CIRIUS Kamnik) za zagotavljanje prevoza dvema učencema.

V nadaljevanju podajamo naše ugotovitve.

Ugotovitev in priporočilo št. 1 – pravna podlaga, akt občine

Otroci, katerim je bila izdana Odločba o usmeritvi, imajo z zakonom zagotovljeno pravico do brezplačnega prevoza. Občina na podlagi prejetega zaprosila starša/skrbnika, ki predloži tudi Odločbo o usmeritvi, izda Sklep o upravičenosti do povračila prevoza (v nadaljevanju Sklep) v katerem običajno ugotovi upravičenost do povračila stroškov prevoza ter tudi način povračila stroškov, npr. v obliki mesečne vozovnice (mestni in primestni promet) za otroka in mestoma v sklepu zapiše tudi, da je do povračila upravičen otrokov spremljevalec. V Sklepu so navedeni tudi zneski povračil v EUR na dan ali povračilo zneska mesečnih vozovnic. Sklepi nekateri veljajo za eno leto (predvsem starejši iz npr.: leta 2007), ali pa do zaključka otrokovega šolanja oz. nimajo navedenega roka veljave. Na podlagi navedenega menimo, da Občina nima

pravne podlage za povračilo stroškov spremljevalca: zakonodaja namreč pravico do brezplačnega prevoza opredeljuje le za otroke, katerim je bila izdana Odločba o usmeritvi, Občina pa nima sprejetega akta, kjer bi bila ta pravica opredeljena tudi za spremljevalce. Pri tem dodajamo, da gre v konkretnem primeru za listino, s katero pristojni organ odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznika ali pravne osebe oziroma druge osebe, zato bi morala Občina izdati odločbo na podlagi materialnega predpisa (npr.: občinski pravilnik).

Iz navedenega ugotavljamo, da Občina nima poenotениh postopkov pri vodenju in odločanju o veljavnosti in višini povračil za brezplačne šolske prevoze otrok s posebnimi potrebami, katerim sicer že po zakonu pripada brezplačni prevoz kot izhaja iz ZOsn. Občina tudi formalno nima urejenih postopkov na tem področju. Kar se tiče višine povračila stroškov prevoza učencev s posebnimi potrebami občina lahko to vprašanje samostojno ureja, pri čemer lahko svobodno izbere predpis, ki ga bo uporabila kot podlago za obračun. V ta namen zato predlagamo, da se na ravni občine sprejme enoten akt o povračilu stroškov šolskega prevoza šoloobveznih otrok in otrok s posebnimi potrebami, kot izhaja tudi iz dobre prakse drugih občin.

Z občinskim aktom naj se uredi:

- način in postopek organiziranja šolskih prevozov in povračilu stroškov prevoza,
- upravičence do brezplačnega šolskega prevoza in povračila stroškov prevoza,
- postopek za uveljavljanje pravice do brezplačnega prevoza oziroma do povračila stroškov prevoza,
- določitev višine povračila stroškov prevoza in način izplačevanja.

Ugotovitev in priporočilo št. 2 – obračunavanje povračil stroškov za brezplačni prevoz otrok s posebnimi potrebami

Občina pridobi mesečne sezname prisotnosti učencev s posebnimi potrebami in na podlagi teh seznamov in mestoma tudi pisnih zahtevkov staršev (kar ni poenoteno urejeno – ugotovitev št. 1) pripravi Naloge za izplačilo povračila prevozov otrok s posebnimi potrebami, ki služi kot Odredba za nakazilo (v nadaljevanju Nalog za izplačilo) običajno za tri mesece skupaj.

Pri preveritvi dveh Nalogov za izplačilo ugotavljamo kar nekaj pomanjkljivosti pri izplačilih in sicer:

- Občina običajno povrne stroške vozovnic za mestni in primestni prevoz tako za otroka kot spremljevalca, čeprav to ni navedeno v Sklepu, ki ga izda v ta namen (██████████, ██████████).
- Za ██████████ iz Sklepa z dne 28.7.2005 izhaja, da se povrne strošek cene primestnega prometa in mesečne šolske vozovnice, izplačeval pa se ji je znesek v višini 26,64 EUR na dan (Nalog za izplačilo št. 6400-0006/2003-242 z dne 23.3.2020 za december 2019, januar in februar 2020).
- ██████████ je prejel povračilo za vse tri mesece v višini 318 EUR, kljub temu, da je iz dokazil o prisotnosti šole razvidno, da ni bil prisoten noben mesec (Nalog za izplačilo št. 6400-0006/2003-242 z dne 23.3.2020 za december 2019, januar in februar 2020).
- ██████████ je prejel povračilo le za en mesec (106 EUR), bil pa je prisoten dva meseca (Nalog za izplačilo št. 6400-0006/2003-250 z dne 3.1.2021 za september, oktober in november 2020).

- [REDAKTIRANO] je prejela povračilo le za en mesec (205,46 EUR), bila pa je prisotna dva meseca (Nalog za izplačilo št. 6400-0006/2003-250 z dne 3.1.2021 za september, oktober in november 2020).
- [REDAKTIRANO] je prejel povračilo le za en mesec (20 EUR), bil pa je prisoten dva meseca (Nalog za izplačilo št. 6400-0006/2003-250 z dne 3.1.2021 za september, oktober in november 2020).
- [REDAKTIRANO] je na Nalogu št. 6400-0006/2003-242 z dne 23.3.2020 za december 2019, januar in februar 2020 za tri mesece prejela povračilo v višini 423,40 EUR, na Nalogu št. 6400-0006/2003-250 z dne 3.1.2021 za september, oktober in november²² 2020 pa za dva meseca povračilo v višini 561,60 EUR, kljub enaki višini mesečne karte, ki je razvidna na samih Nalogih za izplačilo.
- Na Občini cene prevozov (mesečne karte) preverjajo v ustni obliki – telefonsko pri izvajalcu javnega prevoza.

Občini priporočamo, da poostri notranje kontrole pri izplačevanju povračil šolskih prevozov otrok s posebnimi potrebami ter izvede ustrezne poračune v kolikor je to potrebno. Za preverjanje cen prevozov predlagamo, da oseba, ki izvaja poizvedbe, o ugotovljenih cenah pripravi zapisnik oz. uradni zaznamek.

Ugotovitev in priporočilo št. 3 – obračunavanje povračil stroškov za brezplačni prevoz otrok s posebnimi potrebami za CIRIUS

Občina je sklenila pogodbo o načinu in financiranju prevoza učencev s Centrom za izobraževanje, rehabilitacijo in usposabljanje Kamnik (CIRIUS Kamnik) za dva otroke, stanujoča v Občini Dol pri Ljubljani, ki se izobražujeta v tem centru (Osnovni šoli CIRIUS Kamnik) in sicer za šolsko leto 2019/2020 dne 21.10.2019, ki se je uporabljala od 1.9.2019 do konca šolskega leta 2019/2020. Občina se je v pogodbi dogovorila, da bo za kritje prevoza učencev zagotovila 621,30 EUR mesečno (20 dni) oz. 31,07 EUR na dan.

Iz pregledanih zahtevkov št. št. 2020/00000345 z dne 16.10.2020 in št. 2020/00000397 z dne 31.10.2020 je razvidno, da je bilo zaračunanih za mesec september 2020 - 22 dni po ceni 66,33 EUR in skupaj 1.459,26 EUR, ter za mesec oktober 2020 - 17 dni po enaki ceni in skupaj 1.127,66 EUR.

Za šolsko leto 2020/2021 nam pogodba ni bila posredovana, župan je dne 1.7.2020 podpisal soglasje, da CIRIUS Kamnik za šolsko leto 2020/2021 prevzame organizacijo dnevnega prevoza učencev, ki prebivajo v Občini. Občini zato predlagamo, da se s CIRIUS Kamnik za namen zaračunavanja prevozov za vsako šolsko leto sklene ustrezno pogodbo v kateri se določi cena prevoza in opredeli, ali cena na dan velja na 1 otroka ali na vse otroke, Občina naj se CIRIUS Kamnik s pogodbo tudi dogovori glede predložitve dokazil koliko otrok in katere dneve otroke tudi dejansko prevaža.

²² Novembra 2020 pa otroci niso bili v šoli zaradi covid ukrepov, zato obračun povračila stroškov prevoza samo za 2 meseca.

9. SUBVENCija PREDŠOLSKEGA VARSTVA, ZA OTROKE KI NISO VKLJUČENI V JAVNE VRTCE

9.1. Normativna ureditev

Občinski svet Občine Dol pri Ljubljani je na 28. seji dne 1. 7. 2010 sprejel Pravilnik o merilih in postopku za dodeljevanje mesečnih subvencij za otroke, ki niso vključeni v programe vrtca in na 14. seji dne 19. 6. 2013 Pravilnik o spremembi Pravilnika o merilih in postopku za dodeljevanje mesečnih subvencij za otroke, ki niso vključeni v programe vrtca (v nadaljevanju Pravilnik).

Pravilnik ureja subvencioniranje varstva otrok, ki niso vključeni v programe vrtca, določa upravičence, višino subvencije ter določa postopek za uveljavljanje subvencije.

Do subvencioniranja so upravičeni starši oziroma zakoniti zastopniki otrok (v nadaljevanju: vlagatelj), ki skladno s Pravilnikom v zakonitem roku vložijo vlogo za sprejem otroka v Vrtec pri Osnovni šoli Janka Modra, pa jim je vpis zaradi prezasedenosti kapacitet Vrtca pri Osnovni šoli Janka Modra zavrnilen, in otroci niso vključeni v drug vrtec.

Višina subvencije za posameznega upravičenca znaša 10% veljavne ekonomske cene programov predšolske vzgoje in varstva v Vrtcu pri Osnovni šoli Janka Modra in ga občina sofinancira mesečno na otroka.

Vlagatelj uveljavlja pravico do subvencije s posebno pisno vlogo, ki jo dobi na sedežu oziroma spletni strani občine ter izpolnjeno posreduje po pošti ali osebno na naslov občine.

Vloga vsebuje:

- podatke o vlagatelju: ime in priimek, naslov stalnega prebivališča, EMŠO, davčna številka, številka osebne računa;
- podatke o otroku: ime in priimek, datum rojstva, naslov stalnega prebivališča;
- podatke o vseh družinskih članih: ime in priimek, sorodstveno razmerje do vlagatelja, leto rojstva in status;
- podatke o zaposlitvi staršev in opravljanju zasebne dejavnosti; – izjavo drugega starša, da ne bo uveljavljal pravice.

Vlagatelj mora vlogi priložiti kopijo odločbe, s katero je bil zavrnilen sprejem otroka v vrtec.

O dodelitvi subvencije občina v roku 30 dni od prejema vloge odloči z odločbo.

V primeru, da vlagatelj odda vlogo za sprejem otroka v Vrtec pri Osnovni šoli Janka Modra, pa se kasneje, ko so že obveščeni o njeni pozitivni rešitvi, premislijo in otroka ne vpišejo v predhodno omenjeni vrtec, izgubijo pravico do subvencioniranja varstva otrok po tem Pravilniku.

Pravilnik še določa, da Občina v roku 2 mesecev po sprejetem proračunu za tekoče leto objavi javni poziv za mesečno subvencioniranje otrok, ki zaradi prezasedenosti niso vključeni v eno izmed oblik predšolske vzgoje in varstva, v skladu z določili tega pravilnika in upoštevajoč razpoložljiva proračunska sredstva.

9.2. Preizkušanje notranjih kontrol na področju subvencioniranja predšolskega varstva, za otroke, ki niso vključeni v javne vrtce

V revizijskem postopku smo preverili naslednje kontrolne točke:

- obstoj občinskega akta na področju subvencioniranja predšolskega varstva, za otroke, ki niso vključeni v javne vrtce,
- ali je bila za otroke, ki so upravičeni do subvencije, izdana Odločba,
- ali Občina razpolaga z dokazili, da je bil otroku zavrnen vpis zaradi prezasedenosti vrtca,
- ali so dejanska izplačila subvencije skladna s tistimi, ki so bila odobrena v Odločbi,
- ali so bila nakazila izvršena na ustrezen TRR vlagatelja,
- ali so poslovni dogodki iz naslova povračila stroškov za subvencijo predšolskega varstva, za otroke, ki niso vključeni v javne vrtce, pravilno knjiženi.

Iz ZR 2020 izhaja, da so bila sredstva za subvencijo predšolskega varstva, za otroke ki niso vključeni v javne vrtce, knjižena na glavnem programu 1902 – *Varstvo in vzgoja predšolskih otrok* ter na podprogramu 19029001 - *Vrtci*, ter na proračunski postavki 40110 – *Vrtci* in podkonto 411921- *Plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev*. Realizacija v letu 2020 na proračunski postavki 40110 / podkonto 411921 je bila 1.047.652,37 EUR, kar je predstavljalo 91,1% realizacijo veljavnega proračuna (1.150.000,00 EUR).

V obrazložitvah ZR 2020 so navedena naslednja pojasnila:

»19029001 – Vrtci 1.205.498,05 EUR. Podprogram zajema izvajanje varstva in vzgoje predšolskih otrok. Občina mora v skladu z zakonom za celovito izvedbo omenjenih programov pokrivati razliko med potrjeno ekonomsko ceno in zneskom, ki se na osnovi Pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih z odločbo o odmeri višine plačila vrtca odredi staršem. Glede na to, da predšolska vzgoja ni obvezna in da lahko starši svoje otroke vpišejo kadarkoli in kamorkoli, je občina dolžna pokrivati tudi razliko med plačili staršev in veljavno ceno programa za vse otroke, ki imajo stalno prebivališče v občini in obiskujejo vrtce izven matične občine. Zakonska obveznost ustanovitelja je zagotavljanje ustreznih prostorov za izvajanje dejavnosti varstva in vzgoje predšolskih otrok ter izvajanje investicij in investicijskega vzdrževanja prostorov in opreme v javnih vrtcih.«

Za proračunsko postavki je v ZR naveden naslednji opis:

»40110 – Vrtci: 1.191.875,51 EUR. V občini Dol pri Ljubljani deluje Vrtec pri OŠ Janka Modra. V enoti vrtca Dol deluje 7 oddelkov, v enoti Dolsko 5 oddelkov, v župnišču v Dolu deluje začasno en oddelek, v prostorih PGD Dol pri Ljubljani en začasni oddelek in en oddelek v KD Dolsko ter v POŠ Senožeti. Skupaj deluje 16 oddelkov.

Skupno je bilo na dan 31. 12. 2020 v vrtec vpisanih 278 otrok, v ostale vrtce pa je bilo vključenih okoli 70 otrok (vzgojno varstvena družina VVD Ježek, vrtci v MOL, Vrtec Litija, Vrtec Kočevje, OŠ Trzin, Zavod G-rega, Vrtec Domžale, Vrtec Koper, Vrtec Mengeš, Uršulinski zavod, Hiša otrok Mali Princ, Inštitut Montessori, Akademija Montessori, Vrtec Dobra teta, Vrtec Urša, OŠ Artiče, Vrtec Mehurčki, OŠ Davorina Jenka, Zavod Dominik Savio).«

Letni cilji podprograma (vključitev maksimalnega števila predšolskih otrok v programe varstva otrok) so bili uspešno doseženi, saj so se programi varstva in vzgoje

predšolskih otrok nemoteno izvajali, prav tako je bilo zagotovljeno ustrezno okolje za razvoj otrok v občini. Občina je tudi zagotavljala ustrezno število mest za vključitev otrok v programe vzgojno-varstvene dejavnosti ter najnujnejšega vzdrževanja prostorov in opreme za izvajanje te dejavnosti. Višina doplačila razlike cene programa vrtca je bila določena v odločbi Centra za socialno delo.

Za namene otroškega varstva je bilo porabljenih 1.205.498,05 EUR oziroma 87,6 % postavke podprograma.«

Na naključno izbranem vzorcu smo preverili tri Odredbe za izplačilo mesečnega subvencioniranja za otroke, ki niso vključeni v programe vrtca, in sicer:

- Odredbo za izplačilo št. 121-0019/2019-3 z dne 7.2.2020 na kateri se nahajajo odobrena izplačila za januar in februar 2020,
- Odredbo za izplačilo št. 121-0019/2019-7 z dne 12.10.2020 na kateri se nahajajo odobrena izplačila za september 2020 ter
- Odredbo za izplačilo št. 121-0019/2019-8 z dne 8.10.2020 na kateri se nahajajo odobrena izplačila za oktober 2020.

V nadaljevanju podajamo naše ugotovitve.

Ugotovitev in priporočilo št. 1 – pravna podlaga, akt občine

Ugotavljamo, da je Občinski svet Občine Dol pri Ljubljani sprejel Pravilnik o merilih in postopku za dodeljevanje mesečnih subvencij za otroke, ki niso vključeni v programe vrtca. Ugotavljamo pa, da v Pravilniku ni navedeno preverjanje dejanskega stanja potem, ko je bila o dodelitvi subvencije izdana Odločba – pravica do mesečne subvencije namreč velja v skladu s Pravilnikom do vključitve otroka v vrtec. Predlagamo, da se Pravilnik dopolni z določilom npr.: da se pravica subvencije prizna za dobo enega leta oziroma do vključitve otroka v vrtec (kar nastopi prej), pri čemer se vloga za subvencijo presoja in odobrava za vsako leto ponovno. Predlagamo tudi dopolnitev 10. člena Pravilnika, npr. da v primeru naknadne ugotovitve, da vlagatelj Občine ni obvestil o vključitvi otroka v vrtec, vlagatelj materialno in kazensko odgovoren in je v tem primeru vlagatelj dolžan v roku 8 dni od izstavitve obračuna oziroma zahtevka na račun Občine vrniti sredstva za celotno obdobje prejemanja subvencije, skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi.

Ugotovitev in priporočilo št. 2 – planiranje in knjiženje subvencij otrok, ki niso bili sprejeti v vrtec v proračunu Občine

Ugotavljamo, da so navedene izplačane subvencije evidentirane na napačnem programu in podprogramu glede na Programsko klasifikacijo izdatkov občinskih proračunov.²³ Občina bi morala za knjiženje navedene subvencije uporabiti Program 19029002 – *Druge oblike varstva in vzgoje otrok z vsebino: Druge oblike varstva in vzgoje otrok: dejavnost predšolske vzgoje na domu*. Ustrezen podkonto pa bi bil 411999 – *Drugi transferi posameznikom in gospodinjstvom*.²⁴

²³ Ljubljana, december 2008 (<https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/DP-SSFLS/Prirocniki/programskaklas-obrazlozitev-dec08.pdf>).

²⁴ Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16, 75/17, 82/18, 79/19, 10/21 in 203/21).

Ugotavljamo tudi, da navedene subvencije sploh niso bile planirane v proračunu, kot to izhaja tudi iz Obrazložitev ZR 2020.

4. odstavek 2. člena Zakona o javnih financah²⁵ (v nadaljevanju: ZJF) določa, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi oziroma občini, ter vsi izdatki države oziroma občine za posamezne namene in 10. odstavek istega člena ZJF določa, da država oziroma občina lahko v tekočem letu razpolaga s tistimi prejemki, ki so bili vplačani v njen proračun do konca tekočega leta. Med izdatke proračuna tekočega leta se štejejo tista izplačila iz proračuna, ki so bila izvršena do konca tekočega leta.

107. člen ZJF določa, da se z denarno kaznijo od 500.000 tolarjev do 1.500.000 tolarjev kaznuje za prekršek odgovorna oseba neposrednega uporabnika, če prevzame obveznost ali izplača sredstva proračuna za namene, ki niso predvideni v proračunu (deseti odstavek 2. člena).

Vodstvu Občine priporočamo, da nemudoma zagotovi sredstva v proračunu za subvencijo otrok, ki niso bili sprejeti v vrtec, z uvrstitvijo pravic porabe na ustrezen program, podprogram in podkonto.

Ugotovitev št. 3 – obračun povračil stroškov subvencij otrok, ki niso bili sprejeti v vrtec v proračunu Občine - Odredba št. 121-0019/2019-3

Pri preveritvi Odredbe št. 121-0019/2019-3 z dne 7.2.2020 na katerem se nahajajo odobrena izplačila za januar in februar 2020 za pet otrok, ugotavljamo, da je bila vsem otrokom ustrezno predhodno izdana Odločba o dodelitvi mesečne subvencije in tudi za vse otroke na seznamu je bilo predloženo obvestilo o uvrstitvi v čakalni seznam z dne 25.4.2019 zaradi nesprejetja v vrtec, ki velja do zadnjega dne šolskega leta 2019/2020. Občina pa nam ni predložila morebitnih dokazil o tem, da otroci v času izplačila še vedno niso bili vključeni v vrtec v Občini Dol ali pa v vrtec v kaki drugi občini. Ugotavljamo tudi, da način izplačila ni skladen s Pravilnikom, kjer je navedeno, da računovodstvo občine odobrene subvencije izplačuje do 15. v mesecu za pretekli mesec na račun vlagatelja (8. člen Pravilnika). Subvencija je bila namreč izplačana za dva meseca skupaj dne 18.2.2020.

Ugotovitev št. 4 – obračun povračil stroškov subvencij otrok, ki niso bili sprejeti v vrtec v proračunu Občine - Odredba št. 121-0019/2019-8 in 121-0019/2019-7

Pri preveritvi Odredb št. 121-0019/2019-8 in 121-0019/2019-7 z dne 7.2.2020, na katerih se nahajajo odobrena izplačila za september in oktober 2020, nam Občina ni predložila dokazil o tem ali je bilo otrokom zavrnjen sprejem v vrtec za šolsko leto 2020/2021. Za september je bila subvencija izplačana za dva otroke, za oktober pa za enega. Ugotavljamo, da je bila za [REDACTED] plačana subvencija za september 2020 do aprila 2021²⁶, kljub temu, da so starši sami zavrnili vpis julija 2020. Občina je pojasnila, *da se je subvencija odobrila, ker je namesto tega otroka prišel na vrsto drug po seznamu in je bila vlagateljica zato upravičena do subvencije*. Navedeno ni skladno s Pravilnikom. 9. člen Pravilnika določa, da v primeru, da vlagatelji oddajo

²⁵ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US.

²⁶ Kolikor so nam bili posredovani podatki.

vlogo za sprejem otroka v Vrtec pri Osnovni šoli Janka Modra, pa se kasneje, ko so že obveščeni o njeni pozitivni rešitvi, premislijo in otroka ne vpišejo v predhodno omenjeni vrtec, izgubijo pravico do subvencioniranja varstva otrok po tem pravilniku.

Ugotavljamo tudi, da način izplačila ni skladen s Pravilnikom, kjer je navedeno, da računovodstvo občine odobrene subvencije izplačuje do 15. v mesecu za pretekli mesec na račun vlagatelja (8. člen Pravilnika). Subvencija za september je bila namreč izplačana dne 20.10.2020 in subvencija za oktober pa dne 15.10.2020, oba v znesku 47,02 EUR, Odredba za izplačilo za oktober 2020 pa je vsebovala dva zneska po 47,02 EUR.

Ugotovitev št. 5 – obračun povračil stroškov subvencij otrok, ki niso bili sprejeti v vrtec v proračunu Občine

Ugotavljamo, da na Odredbah za izplačilo ni navedenih pravic porabe: proračunske postavke in podkonta, iz katerega naj bi se plačilo izvršilo.

11. odst. 2. člena ZJF določa, da neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, če s tem zakonom ni drugače določeno.

Glede na 22. točko 2. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije²⁷ je odredba dokument, ki je podlaga za izplačilo v breme proračuna oziroma določne postavke oziroma proračunske vrstice. 184. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije določa, da sta postavka in konto obvezni sestavini Odredbe za plačilo – nakazilo²⁸.

Priporočilo za ugotovitve št. 3, 4, in 5

Priporočamo, da Občina vzpostavi ustrezen notranji kontrolni sistem na revidiranem področju in sicer:

- redno / obdobjno preverja ali so otroci, katerim se dodeljuje subvencija, vpisani v vrtec ali ne in tako še vedno upravičeni do subvencije po Pravilniku,
- izplačuje nakazila skladno s Pravilnikom,
- pripravi Odredbe skladno s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.

²⁷ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 99/09 – ZIPRS1011, 3/13 in 81/16.

²⁸ Določbe tega pravilnika se smiselno uporabljajo tudi za občine (2. odst. 1. člena).

10. POVZETEK REVIZIJSKEGA POROČILA

10.1 Povzetek ugotovitev in priporočil

Na podlagi naročila Občine Dol pri Ljubljani smo izvedli redni notranji revizijski pregled na področju:

- izvajanja pogodbe o najemu nepremičnine »Vrtec Dol« od leta 2008 dalje,
- povračil prevoznih stroškov za otroke s posebnimi potrebami za leto 2020,
- dodeljevanja subvencij staršem predšolskih otrok, ki niso vključeni v javne vrtce za leto 2020.

Za področje izvajanja pogodbe o najemu nepremičnine »Vrtec Dol« od leta 2008 dalje, ocenjujemo, da je Občina kot dober gospodar izvedla vse potrebna dejanja in postopke za doseg optimalne finančne konstrukcije za odplačilo izgradnje vrtca »Dol pri Ljubljani«, in da so tveganja za doseg cilja s to sodno poravnavo z dne 19.7.2021, ko je Občina do dne 30.8.2021 dokončno poplačala obveznosti v višini 3.300.000 EUR izhajajoč iz predmetnih pogodb, ustrezno obvladovana.

Na podlagi izvedenega pregleda pa ugotavljamo, da sistem poslovanja in notranjih kontrol na področju povračil prevoznih stroškov za otroke s posebnimi potrebami in na področju dodeljevanja subvencij staršem predšolskih otrok, ki niso vključeni v javne vrtce, ne obstaja ali ne deluje ustrezno ter tako tveganja za doseganje postavljenih ciljev niso ustrezno obvladovana.

Na revidiranem področju ugotavljamo, da naslednja tveganja še niso ustrezno obvladovana:

- tveganje pomanjkljivih pravnih podlag na področju obračunavanja prevozov učencev s posebnimi potrebami in subvencij za otroke, ki niso vključeni v vrtec,
- tveganje neustreznega planiranja pravic porabe v proračunu na področju subvencij za otroke, ki niso vključeni v vrtec,
- tveganje nepravilnega in nepopolnega obračunavanja stroškov prevozov učencev s posebnimi potrebami in subvencij za otroke, ki niso vključeni v vrtec.

Povzetek ugotovitev, priporočil iz revizijskega poročila ter revizijsko oceno stanja predstavljamo v Tabeli št. 1.

Tabela št. 1:

Povračila stroškov za brezplačni šolski prevoz otrok s posebnimi potrebami				
1.	Pravna podlaga, akt občine	Občina nima poenotenih postopkov pri vodenju in odločanju o veljavnosti in višini povračil za brezplačne šolske prevoze otrok s posebnimi potrebami. Predlagamo, da se na ravni občine sprejme enoten akt o povračilu stroškov šolskega prevoza šoloobveznih otrok in otrok s posebnimi potrebami.	Srednja stopnja tveganja	8.2
2.	Izvajanje obračunov in izplačil povračil stroškov za brezplačni prevoz otrok s posebnimi potrebami	Pri preveritvi Nalogov za izplačilo smo ugotovili pomanjkljivosti pri izplačilih. Občini priporočamo, da poostri notranje kontrole pri izplačevanju povračil šolskih prevozov otrok s posebnimi potrebami ter izvede ustrezne poračune v kolikor je to potrebno. Za preverjanje cen prevozov predlagamo, da oseba, ki izvaja poizvedbe, o ugotovljenih cenah pripravi zapisnik oz. uradni zaznamek.	Srednja stopnja tveganja	8.2.
3.	Financiranje prevoza učencev na podlagi pogodbe s Centrom za izobraževanje, rehabilitacijo in usposabljanje Kamnik (CIRIUS Kamnik)	Za šolsko leto 2020/2021 nam pogodba ni bila posredovana, župan je dne 1.7.2020 podpisal soglasje, da CIRIUS Kamnik za šolsko leto 2020/2021 prevzame organizacijo dnevnega prevoza učencev, ki prebivajo v Občini. Občini predlagamo, da s CIRIUS Kamnik za namen zaračunavanja prevozov za vsako šolsko leto sklene ustrezno pogodbo v kateri se določi cena prevoza in opredeli ali cena na dan velja na 1 otroka ali za vse otroke, Občina naj se s CIRIUS Kamnik tudi dogovori glede predložitve dokazil koliko otrok in katere dneve otroke tudi dejansko prevaža.	Srednja stopnja tveganja	8.2.

Št.	Področje pregleda	Ugotovitev in priporočilo	Pomembnost priporočila	Sklic na poglavje v poročilu
Subvencija predšolskega varstva, za otroke ki niso vključeni v javne vrtce				
4.	Pravna podlaga, akt občine	Občinski svet Občine Dol pri Ljubljani je sprejel Pravilnik o merilih in postopku za dodeljevanje mesečnih subvencij za otroke, ki niso vključeni v programe vrtca. Ugotavljamo, da v Pravilniku ni navedeno preverjanje dejanskega stanja potem, ko je bila o dodelitvi subvencije izdana Odločba – pravica do mesečne subvencije namreč velja v skladu z Odločbo do vključitve otroka v vrtec. Predlagamo, da se Pravilnik ustrezno dopolni.	Srednja stopnja tveganja	9.2.
5.	Planiranje in knjiženje subvencij otrok, ki niso bili sprejeti v vrtec v proračunu Občine	Ugotavljamo, da so navedene izplačane subvencije evidentirane na napačnem programu in podprogramu glede na Programsko klasifikacijo izdatkov občinskih proračunov. Ugotavljamo tudi, da navedene subvencije sploh niso bile planirane v proračunu, kot tudi izhaja iz Obrazložitev zaključnega računa proračuna 2020. Vodstvu Občine priporočamo, da nemudoma zagotovi sredstva v proračunu za subvencije otrok, ki niso bili sprejeti v vrte, z uvrstitvijo pravic porabe na ustrezen program, podprogram in podkonto.	Visoka stopnja tveganja	9.2.
6.	Obračunavanje povračil stroškov subvencij otrok, ki niso bili sprejeti v vrtec v proračunu Občine	Občina nam ni predložila morebitnih dokazil o tem, da otroci v času izplačila še vedno niso bili vključeni v vrtec v Občini Dol ali pa v vrtec v kaki drugi občini. Ugotavljamo tudi, da način izplačila ni skladen s Pravilnikom. Ugotavljamo, da je bila za [REDACTED] plačana subvencija, kljub temu, da so starši sami zavrnilo vpis julija 2020, kar ni skladno z 9. členom Pravilnika. Ugotavljamo, da na Odredbah za izplačilo ni navedene pravice porabe: proračunske postavke in podkonta, iz katerega naj bi se plačilo izvršilo. Priporočamo, da Občina vzpostavi ustrezen notranje kontrolni sistem na revidiranem področju in sicer: • redno / obdobjno preverja ali so otroci, katerim se dodeljuje subvencija, vpisani v vrtec ali ne, • izplačuje nakazila skladno s Pravilnikom, • pripravi Odredbe skladno s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.	Srednja do visoka stopnja tveganja	9.2.

V skladu z Usmeritvami za državno notranje revidiranje so dana priporočila označena s stopnjo tveganja, pri čemer pomeni:

- Visoka stopnja tveganja – resna nepravilnost, ki zahteva takojšnjo pozornost posloводства. V primeru, da ne bodo sprejete nikakršne aktivnosti, bo z veliko verjetnostjo prišlo do dodatnih stroškov zaradi neustreznega ravnanja odgovorne osebe.
- Srednja stopnja tveganja – nepravilnosti, ki zahteva pozornost posloводства, takoj ko bo to mogoče. V primeru, da ne bo sprejeta nikakršna aktivnost posloводства, bo verjetno prišlo do sistemskih nepravilnosti v delovnih postopkih.
- Nizka stopnja tveganja – izvedba priporočila zaželena, ni pa nujna.

Občina naj takoj pristopi k sprejetju ustreznih ukrepov za obvladovanje ugotovljenih tveganj.

11. ZAKLJUČEK

Na podlagi ugotovitev so bila oblikovana priporočila vodstvu Občine, z realizacijo katerih je mogoče izboljšati poslovanje, s poudarkom na vzpostavitvi primerne sistema poslovanja in notranjih kontrol, ki bo zagotavljal poslovanje Občine v skladu s predpisi.

Skladno z 17. členom Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ mora proračunski uporabnik v roku, ki ni daljši od 90 dni, sprejeti program ukrepov za odpravljanje ugotovljenih pomanjkljivosti pri delovanju notranjih kontrol.

Z vzpostavljenimi ustreznimi notranjimi kontrolami in sistemom poslovanja bo vodstvo pripomoglo k obvladovanju tveganj na tem področju in si olajšalo nadzor nad izvajanjem nalog ter s tem zagotovilo delovanje notranjih kontrol in posledično tudi pravilno poslovanje Občine, za kar je odgovorno. Učinkoviti in vestni vodje morajo občasno zahtevati zagotovilo, da sistemi, za katere so odgovorni, delujejo dobro in v smeri doseganja ciljev organizacije na strokovno učinkovit način. Na osnovi zagotovila, ki ga pridobi od neodvisnega revizorskega strokovnjaka, bo poslovodstvo pridobilo zagotovilo o tem, ali vzpostavljeni sistem notranjih kontrol s sprejemljivo stopnjo zagotavlja:

- doseganje poslovnih ciljev,
- poslovanje v skladu z zakoni, predpisi in navodili,
- gospodarno, uspešno in učinkovito uporabo sredstev,
- varovanje sredstev pred izgubami zaradi goljufij in malomarnega ravnanja,
- varovanje ugleda in
- zagotavljanje celovitih, pravilnih in pravočasnih informacij.

Pripravili:

Polona Gostan

Preizkušeni državni notranji
revizor



mag. Hermina Krajnc

Preizkušeni državni notranji revizor

