



Inštitut za javno finančno pravo
Dunajska cesta 156, 1000 Ljubljana

Na podlagi 100. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, s spremembami in dopolnitvami), Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Uradni list RS, št. 72/02) ter v skladu z Usmeritvami za državno notranje revidiranje (Ministrstvo za finance, Urad za nadzor proračuna, št. 0601-3/2013, december 2013) Inštitut za javno finančno pravo, Dunajska cesta 156, 1000 Ljubljana, na podlagi opravljene revizije, ki jo je vodila preizkušena državna revizorka mag. Metka Cerar, izdaja

REVIZIJSKO POROČILO O OPRAVLJENI REDNI NOTRANJI REVIZIJI ZA LETO 2015



**Pregled porabe proračunskih sredstev za izplačilo potnih stroškov
(Krajevna skupnost Polica)**

Št. poročila: **NRev 152/2016-5**

Datum poročila: **29. 02. 2016**

KAZALO VSEBINE

1. UVOD	3
1.1. O naročniku _____	3
1.2. Predmet notranje revizije _____	4
1.3. Revizijske metode _____	4
1.4. Revizijska dokumentacija in navedbe v poročilu _____	4
1.5. Ocena tveganja _____	4
2. UGOTOVITVE	6
2.1. UVODNA POJASNILA IN POVZETEK NORMATIVNE UREDITVE _____	6
2.2. PREGLED IZPLAČIL POTNIH STROŠKOV PO KRAJEVNIH SKUPNOSTIH _____	7
KRAJEVNA SKUPNOST POLICA	9
3. OCENA UGOTOVITEV	9
4. PRAVNI POUK OZ. KONČNA DOLOČBA.....	10

1. UVOD

Naročnik te revizije je Občina Grosuplje, Taborska cesta 2, 1290 Grosuplje (v nadaljevanju: naročnik in/ali občina), z namenom presoje poslovanja Občinske uprave Občine Grosuplje (v nadaljevanju: Občina) ter 10-ih krajevnih skupnosti (v nadaljevanju: KS).

Notranja revizija se izvaja kot redna notranja revizija poslovanja na podlagi 101. člena Zakona o javnih financah in skladno z določbami Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Uradni list RS, št. 72/2002).

Občina je glede na obseg letnih prihodkov zavezana k izvedbi notranje revizije najmanj enkrat letno, krajevne skupnosti pa najmanj enkrat na tri leta. Izhajajoč iz določbe 65. člena Statuta občine Grosuplje¹ so krajevne skupnosti samostojne pravne osebe javnega prava.

1.1. O naročniku

Občina Grosuplje je srednje velika slovenska občina, ki leži na jugovzhodnem robu slovenskega glavnega mesta. Velika je 134 km² in ima 19.595 prebivalcev. Znana je predvsem po svoji bogati kulturni in zgodovinski dediščini in kot razvito obrtno in industrijsko mesto, ki je od Ljubljane oddaljeno le dobrih dvajset minut vožnje po avtocesti v smeri proti Zagrebu.

Občina Grosuplje ima status neposrednega proračunskega uporabnika, šifra 75310.

OSNOVNI PODATKI O NAROČNIKU:

Naziv	Občina Grosuplje
Sedež	Taborska cesta 2, 1290 Grosuplje
Tel. / Fax	01 7888 750 / 01 7888 764
Odgovorna oseba na dan 31.12.2015	Dr. Peter Verlič, župan
Šifra proračunskega uporabnika	75310
Matična številka	5880734000
Davčna številka	SI14067765
Transakcijski račun pri UJP	01232-0100001923 01232-7777000090 01232-8498910853
Skupaj prihodki v letu 2014*	28.442.224 EUR
Skupaj odhodki v letu 2014*	30.074.797 EUR
Število zaposlenih na dan 31.12.2015	36

*Vir podatkov: zaključni račun občine na dan 31.12.2014

<http://www.uradni-list.si/1/content?id=122346#!/Zakljucni-racun-proracuna-Obcine-Grosuplje-za-letu-2014>

¹ <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=201019>

Organi Občine Grosuplje so:

- župan;
- občinski svet, ki šteje 25 članov;
- nadzorni odbor, ki šteje 5 članov.

Občinsko upravo (poleg župana) sestavljajo:

- direktor občinske uprave
- štiri uradi:
 - Urad za splošne zadeve,
 - Urad za finance, gospodarstvo in družbene dejavnosti,
 - Urad za prostor
 - Urad za komunalno - gospodarsko infrastrukturo.

Pomembnih kadrovske sprememb v letu 2015 ni bilo.

1.2. Predmet notranje revizije

Predmet notranje revizije je bil pregled porabe proračunskih sredstev za izplačilo stroškov službenih potovanj (ekonomski namen 402402) za Občinsko upravo Občine Grosuplje in za vseh 10 krajevnih skupnosti.

1.3. Revizijske metode

Uporabljena je bila metoda pregledovanja listinske dokumentacije. Na občini se je uporabila metoda vzorčenja podatkov (pregledana so bile vse službene poti v mesecu decembru 2015), za krajevne skupnosti pa so bila, izhajajoč iz ocene tveganja, pregledana vsa izplačila.

Opravljenih je bilo tudi več razgovorov z odgovornimi osebami. Tako zbrani podatki so se primerjali z normativno ureditvijo, dejanskim stanjem in vzpostavljenim sistemom notranjih kontrol.

1.4. Revizijska dokumentacija in navedbe v poročilu

To revizijsko poročilo temelji na dokumentaciji, ki je bila pridobljena s strani naročnika. Poudariti je potrebno, da so v tem poročilu navedeni le tisti podatki, ki so nujno potrebni za razumevanje obsega izvedbe revizije in namena tega poročila.

1.5. Ocena tveganja

Pred pričetkom revizije je bilo potrebno določiti oceno tveganja, ki se določa kot rezultat objektivnih dejavnikov, ocene vgrajenega tveganja in ocene tveganja kontrolnega sistema.

Izhajajoč iz dejstva, da:

- nadzorni odbor področja potnih stroškov še ni preverjal;
 - pravilnik, ki ureja plače in druge prejemke občinskih funkcionarjev, članov delovnih teles občinskega sveta ter drugih občinskih organov v občini Grosuplje, ne ureja povračil potnih stroškov predsednikom KS in je poleg tega na več mestih zastarel in neažuren;
 - ima občina izdan Pravilnik o uporabi službenih avtomobilov, parkirnih mest in mobilnih telefonov, ki v 8. členu ureja tudi uporabo lastnega vozila, v kolikor službeno vozilo ni na voljo;
 - zgoraj omenjen pravilnik ne velja za krajevne skupnosti;
 - obstajajo veliko razlike v višini zneska povračil kilometrine (402402) med posameznimi krajevnimi skupnostmi;
 - stroški kilometrine ene krajevne skupnosti (KS Grosuplje) presegajo stroške kilometrine na nivoju občine;
 - krajevne skupnosti nimajo pravilnikov o računovodstvu ali drugih pravil, v katerih bi bilo urejeno področje verodostojnih listih in verodostojnih potnih nalogov;
 - nobena od krajevnih skupnosti v preteklosti še vedno ni imela nobene notranje revizije (čeprav bi jo glede na status neposrednega proračunskega uporabnika in glede na to, da so krajevne skupnosti samostojne pravne osebe morala imeti najmanj enkrat na tri leta);
 - predsedniki krajevnih skupnosti sami izvršujejo svoje finančne načrt, občinska uprava pa za potrebe krajevnih skupnosti izvaja administrativne naloge, kot je npr. računovodstvo;
 - občina vsako leto izvede notranjo revizijo poslovanja;
 - so pristojnosti in odgovornosti javnih uslužbencev jasno razmejene;
 - se javni uslužbenci redno izobražujejo;
 - občina redno sodeluje tako z drugimi občinami kot tudi z resornimi ministrstvi;
- smo ocenili, da je tveganje za napake na revidiranem področju za občino nizko do srednje visoko, tveganje za napake na revidiranem področju za krajevne skupnosti pa srednje visoko.

2. UGOTOVITVE

Vse ugotovitve, predstavljene v tem poročilu, temeljijo na uporabi standardov notranjega revidiranja, ki so določeni oz. predstavljeni v okviru Usmeritev za državno notranje revidiranje – poglavje 4.

2.1. UVODNA POJASNILA IN POVZETEK NORMATIVNE UREDITVE

Zakon o delovnih razmerjih² v 130. členu določa, da mora delodajalec delavcu med drugim zagotoviti tudi povračilo stroškov, ki jih ima pri opravljanju določenih del in nalog na službenem potovanju.

Oktober 2013 je bil v Uradnem listu RS objavljen pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o vsebini in obliki obračuna davčnih odtegljajev ter o načinu predložitve davčnemu organu (Pravilnik REK), ki je pričel veljati 01. 11. 2013, razen v delu, kjer je navedeno, da se podatki izpolnjujejo od 01. 01. 2014 dalje. Ta pravilnik je med drugim od vključno 01. 01. 2014 dalje ob izplačilu/povračilu potnih stroškov, ki jih občina ali KS izplačuje svojim zaposlenim (ali poslovnim osebam), potrebno FURS obveščati (obrazci REK – namen 1190) o izplačanih zneskih. O potnih stroških se poroča skupaj s plačo oziroma dohodkom iz delovnega razmerja. Dohodki se prikazujejo enkrat mesečno ob izplačilu plače, če ni izplačila plače in so izplačani samostojno, se uporabi vrsta dohodka 1190 (dohodek iz delovnega razmerja, ki se ne všteva v davčno osnovo).

V zvezi s samim obračun potnih stroškov je pristojno ministrstvo podalo več mnenj, ki so dostopna na: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/usluzbenski_sistem/mnenja/.

Iz mnenj jasno izhaja, mora biti vsako službeno potovanje ustrezno dokumentirano ter prisotnost zaposlenega na drugem kraju ustrezno evidentirana in preverljiva. Po eni strani je to potrebno zaradi verodostojnosti samega poslovnega dogodka, po drugi strani pa je le na ta način zagotovljena tudi ustrezna evidenca za primere morebitne nesreče in možnost dokazovanja, da je bila pot službene narave, s čimer nastane pravna podlaga za priznanje nesreče na delu, če do nesreče pride.

Glede kraja službenega potovanja pojasnjujemo, da se upošteva dejstvo, da je kraj geografski pojem, ki v predpisih ni pravno opredeljen, glede tega upošteva opredelitev, ki se nanaša le na območje kraja (znotraj mej krajevnih tabel, ki ga poimensko določijo), ne pa na teritorij upravne enote ali občine in na vsa naselja/kraje, ki se nahajajo na tem teritoriju. Torej je pri napotitvi na službeno potovanje treba upoštevati, da se kot kraj službenega potovanja lahko navede kraj, ki ni v pogodbi o zaposlitvi določen kot kraj opravljanja dela.

Potni nalog je tudi pomembna računovodska listina, ki dokazuje utemeljenost izplačil iz javnih sredstev. Mesečni potni nalogi so zaradi poenostavitve sicer dovoljeni, vendar pa mora biti tudi iz njih nedvoumno razvidna narava poslovnega dogodka (zakaj je nekdo odšel na pot, na kateri naslov).

Glede na to, da sta tako občina kot krajevna skupnost proračunska uporabnika, v skladu z določbami ZJU³, ZSPJS⁴ in 154. členom ZUJF⁵ sodita v javni sektor, za katerega pa se za obračun povračil stroškov in nekaterih drugih prejemkov iz delovnega razmerja, torej tudi za obračun kilometrine za uporabo lastnega avtomobila v službene namene, uporabljajo določbe 8. poglavja ZUJF ter kolektivne pogodbe dejavnosti.

² Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr. in 47/15 – ZZSDT; v nadaljevanju: ZDR-1

³ Zakon o javnih uslužbencih

⁴ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju

⁵ Zakon za uravnoteženje javnih financ

Če je posamezniku odobrena uporaba lastnega avtomobila, se mu torej povrnejo stroški za občasno uporabo avtomobila v obliki kilometrine. Kilometrino za občasno uporabo lastnega avtomobila v službene namene znaša 18 % cene neosvinčenega motornega bencina – 95 oktanov za prevoženi kilometer. ZUJF določa tudi kilometrino za uporabo lastnega avtomobila za opravljanje dela iz pogodbe o zaposlitvi, ki znaša 30 % cene neosvinčenega motornega bencina – 95 oktanov za prevoženi kilometer.

Kot izhaja iz mnenj, pa v nobenem primeru za javne uslužbenke ni mogoče uporabiti kilometrine v višini, ki jo določa Uredba o višini povračil stroškov v zvezi z delom in drugih dohodkov, ki se ne všttevajo v davčno osnovo. Le-ta namreč določa višino povračila, ki se ne všttevajo v davčno osnovo, in je torej namenjena davčni obravnavi tovrstnih stroškov. Ta uredba ne ureja pravic zaposlenih oziroma ne ureja povračil stroškov in ne more biti podlaga za določanje višine izplačila kilometrine. Posledično ni dopustno obračunavati kilometrine v višini 0,37 EUR, kot to počnejo krajevne skupnosti in kot je to podrobneje pojasnjeno še v nadaljevanju.

Glede na vse navedeno smo v okviru te revizije za ustrezne šteli le tiste potne naloge, kjer je mogoče na podlagi določil SRS 21 te knjigovodske listine šteti za verodostojne, kar pomeni, da je pri njihovem kontroliranju mogoče jasno in brez dvomov prepoznati naravo, obstoj in obseg teh poslovnih dogodkov.

Predmet pregleda:

V okviru revizije smo preverili sledeče:

- ali obračuni kilometrine temeljijo na verodostojnih knjigovodskih listinah, kar pomeni, da je podatke iz teh listin mogoče objektivno preveriti⁶;
- ali je višina izplačane kilometrine skladna z določili ZUJF;
- ali izplačilo temelji na ustrezni pogodbi (pogodba o zaposlitvi, pogodba o poslovanju, podjemna pogodba)?
- ali se je ob izplačilu kilometrine na FURS preko REK obrazcev ustrezno in verodostojno poročalo o višini sredstev, ki so bila izplačana kot kilometrina?

2.2. PREGLED IZPLAČIL POTNIH STROŠKOV PO KRAJEVNIH SKUPNOSTIH

Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS)⁷ v 18. členu določa, da se na območju občine lahko ustanovijo ožji deli občine (krajevne, vaške ali četrtne skupnosti). Nadalje je določeno, da:

- člani sveta ožjega dela občine ne morejo biti župan, podžupan, član nadzornega odbora občine in javni uslužbenec v občinski upravi (drugi odstavek 19. člena ZLS);
- se za zaposlene javne uslužbenke v službi ožjega dela občine, ki je pravna oseba, uporabljajo predpisi za javne uslužbenke v občinskih upravah (tretji odstavek 19. člena ZLS);

⁶ O tem se je v okviru revizije večkrat opredelilo tudi Računsko sodišče RS, ki je v svojih poročilih izpostavilo, daje mora biti knjigovodska listina sestavljena tako, da je mogoče izračun kilometrine objektivno preveriti preko spletnih programov kot so najdi.si; via.michelin.com ipd. Med drugim je takšno stališče Računsko sodišče zavzelo tudi v okviru revizije poslovanja Upravnega sodišča RS v letu 2015.

⁷ Čistopis je dostopen na spletni strani: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307>

- število članov sveta ožjega dela občine določi občinski svet. Svet ožjega dela občine ima predsednika, ki ga izmed sebe izvolijo člani sveta ožjega dela občine (1. odstavek 19.a člena ZLS);
- se s statutom občine lahko določijo naloge ožjih delov občine, ki imajo svet, in se nanašajo na urejanje prostora, zagotavljanje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb varstva okolja, gradnjo in vzdrževanje cest in drugih javnih površin, upravljanje s premoženjem, namenjenim za potrebe krajevnega prebivalstva ter pospeševanje kulturnih, športnih in drugih društvenih dejavnosti. Z odlokom se podrobneje določijo naloge in način izvajanja nalog iz prejšnjega odstavka, ki se prenesejo v izvajanje svetu ožjega dela občine (19.b člen ZLS);
- ožji del občine, ki je pravna oseba, zastopa njegov svet. Statut občine lahko določi, da zastopa ožji del občine predsednik njegovega sveta. Pravni posli, ki jih sklene ožji del občine brez predhodnega soglasja župana, so nični, vendar pa lahko predpis občine, ki je potreben za izvršitev občinskega proračuna določi, kateri pravni posli in v kateri višini so ti posli, ki jih sklene ožji del občine, veljavni brez predhodnega soglasja župana. (tretji odstavek 19.c člena ZLS);
- občinski svet s svojim aktom določi merila za izplačilo sejin za člane občinskih svetov, člane delovnih teles občinskega sveta in člane drugih občinskih organov. Občinski svet s svojim aktom lahko določi tudi merila za izplačilo sejin članom svetov ožjih delov občine (sedmi odstavek 34a. člena ZLS).

Akt občinskega sveta, ki določa merila za izplačilo sejin članom svetov krajevnih skupnosti, je PRAVILNIK o plačah in drugih prejemkih občinskih funkcionarjev, članov delovnih teles občinskega sveta ter članov drugih občinskih organov v občini Grosuplje, ki ga je občinski svet sprejel dne 30.11.2005⁸. V zvezi s tem pravilnikom smo ugotovili, da je:

- zastarel in na več mestih neažuren;
- v 12. členu predvideva povračilo potnih stroškov izključno za predsednike volilnih odborov in komisij KS, v nobenem členu pa ne predvideva, da bi bili do povračila potnih stroškov upravičeni tudi predsedniki KS;
- za predsednike KS v 13. členu ureja t.i. letne nagrade, čeprav iz določb 34a. člena ZLS (kot iz več mnenj⁹ Službe vlade RS za lokalno samoupravo) jasno izhaja, da so člani svetov KS lahko upravičeni izključno do plačila sejin. Na tem mestu še opozarjamo, da četudi pravilnik opredeljuje »nagrado«, gre po vsebini in iz davčnega vidika nedvoumno lahko le za »sejnine«¹⁰.

V ta namen smo podrobneje pregledali še Statut občine¹¹, ki ravno tako nikjer ne določa, da bi bili predsedniki krajevnih skupnosti lahko upravičeni do povračil materialnih stroškov, to je do t.i. povračila kilometrine.

Ne glede na to smo ugotovili, da so si sredstva v svojih finančnih načrtih (FN) zagotovile 4 krajevne skupnosti (KS Grosuplje, KS Št. Jurij, KS Žalna in KS Mlačevo) od desetih, do dejanskih izplačil pa je nato prišlo v treh (3) KS.

V nadaljevanju podajamo ugotovitve, vezane na posamezno krajevno skupnost.

⁸ Podatka o tem, kdaj in kje je bil javno objavljen, nismo pridobiti.

⁹ Kot npr. mnenje z dne 20.4.2011, ki se nanaša na »Izplačevanje nagrad predsednikom krajevnih odborov«

¹⁰ Smiselno to izhaja tudi iz prvega odstavka 10. člena omenjenega pravilnika, kjer je jasno navedeno, da se (cit.) »določi nagrada v obliki sejin«.

¹¹ <http://www.lex-localis.info/KatalogInformacij/VsebinaDokumenta.aspx?SectionID=c7cc78e7-dd96-4a03-92ed-fa31b91e1105>

KRAJEVNA SKUPNOST POLICA

Naziv	Krajevna skupnost Polica
Sedež	Polica 046, 1290 Grosuplje
Šifra proračunskega uporabnika	79510
Matična številka	5026903000
Transakcijski račun	SI56 0123 2645 0795 138 (BANKA SLOVENIJE)
Odgovorna oseba na dan 31.12.2015	Mitja Gioahin, predsednik
Odgovorni računovodja na dan 31.12.2015	Blanka Strojjan
Prihodki v letu 2014	154.119 EUR
Odhodki v letu 2014	161.386 EUR
Stanje sredstev na računu na dan 31.12.2014 ¹²	13.588 EUR
Vrednost premoženja na dan 31.12.2014 ¹³	607.965 EUR
Sredstva za plačilo potnih stroškov v FN	0,00 EUR
Obseg izplačanih potnih stroškov v 2015	0,00 EUR

Iz predložene dokumentacije ni razvidno, da bi si predsednik KS Polica izplačeval potne stroške. Tudi sicer pri izplačilu osebnih prejemkov v breme te KS ni bilo ugotovljenih nobenih pomembnih napak in pomanjkljivosti.

3. OCENA UGOTOVITEV

Redna notranja revizija poslovanja je bila usmerjena v pregled porabe proračunskih sredstev za izplačilo stroškov službenih potovanj za občino in krajevne skupnosti.

Sredstva za potne stroške so si v svojih finančnih načrtih (FN) zagotovile 4 krajevne skupnosti (KS Grosuplje, KS Št. Jurij, KS Žalna in KS Mlačevo) od desetih, do dejanskih izplačil pa je nato prišlo v treh (3) KS. Tudi sicer noben zakon, odlok, pravilnik ali drug splošen akt ne predvideva oz. ne določa, da bi bili predsedniki KS sploh lahko upravičeni do povračila kilometrine za službene poti.

Iz predložene dokumentacije ni razvidno, da bi si predsednik KS Polica izplačeval potne stroške. Posledično na področju izplačil potnih stroškov v okviru izbrane krajevne skupnosti nismo ugotovili nobenih nepravilnosti, napak oz. pomanjkljivosti.

¹² Za vse krajevne skupnosti je upoštevan podatek iz bilance stanja.


¹³ Vrednost premoženja predstavljajo lastni viri (AOP 044) iz bilance stanja brez dolgoročnih obveznosti proračunskega uporabnika.

4. PRAVNI POUK OZ. KONČNA DOLOČBA

Izvajalec revizije bo v postopku izvedbe notranje revizije predsedniku Krajevne skupnosti omogočil opredelitev do vseh navedb iz tega predloga poročila.

Če Krajevna skupnost meni, da so posamezne navedbe in/ali ugotovitve v tem poročilu prikazane nepopolno ali napačno, lahko v roku treh delovnih dni po prejemu tega poročila posamezna razkritja izpodbija. Pripombe je potrebno nasloviti na elektronski naslov »info@javno-finance.si«.

Izvajalec revizije bo vsa pojasnila in pripombe, za katere bo presodil, da so smiselne in utemeljene, pri izdaji končnega poročila tudi upošteval.



Mag. Metka Cerar

*Preizkušena državna revizorka
Preizkušena državna notranja revizorka*

VROČITI:

- Občina Grosuplje: 1 pisni izvod, elektronski PDF izvod;
- Krajevna skupnost: 1 elektronski izvod
- Arhiv IJFP: 1 pisni izvod