



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

URAD REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA NADZOR PRORAČUNA

Fajfarjeva 33, 1502 Ljubljana

T: 01 369 69 00
F: 01 369 69 14
E: mf.unp@gov.si
www.unp.gov.si

Številka: 06102-94/2018/13

Datum: 18.11.2019

Ministrstvo za finance, Urad RS za nadzor proračuna na podlagi 1. točke 1. odstavka 104. člena Zakona o javnih financah (URL RS, št. 1 1/1 1 - uradno prečiščeno besedilo, 14/13 - popr., 101/13, 55/15 - ZFisP, 96/15 - ZIPRS1617 in 13/18) (v nadaljevanju: ZJF) v povezavi s 15. členom Zakona o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija (URL RS, št. 54/17) (v nadaljevanju: ZIUFSZZ) v zadevi inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem ZIUFSZZ v Bolnišnici za ginekologijo in porodništvo Kranj, Kidričeva 38a, 4000 Kranj (v nadaljevanju BGP Kranj), ki jo zastopa pooblaščen odvetnica dr. Ana Javh, Kapucinski trg 8, 4221 Škofja Loka po uradni odločbi izdaja naslednjo

ODLOČBO

1. BGP Kranj, Kidričeva 38a, 4000 Kranj, mora vrniti v proračun Republike Slovenije **122.166 EUR** nenamensko porabljenih proračunskih sredstev.

2. BGP Kranj, Kidričeva 38a, 4000 Kranj, mora znesek sredstev naveden v 1. točki, vrniti v proračun Republike Slovenije v roku 30 dni od pravnomočnosti te odločbe. Po preteku tega roka bodo obračunane zamudne obresti.

BGP Kranj mora sredstva vrniti na podračun proračuna številka 01100-6300109972, sklic na številko 18 27111-7141998-61029418.

3. Stroške postopka krije BGP Kranj.

Obrazložitev

Ministrstvo za finance, Urad RS za nadzor proračuna - Sektor proračunske inšpekcije je na podlagi naloga za inšpekcijski nadzor št. 06102-94/2018/1 z dne 7.9.2018, opravil inšpekcijski nadzor v BGP Kranj. O ugotovitvah je bil dne 24.9.2019 izdan zapisnik št. 06102-94/2018/10.

V postopku inšpekcijskega nadzora je bilo ugotovljeno, da je BGP Kranj dne 30.11.2017 na podlagi vloge za izvedbo enkratnega transfera za pokritje presežkov odhodkov nad prihodki iz preteklih let, ki jo je vložila pri Ministrstvu za zdravje na podlagi ZIUFSZZ, prejela znesek interventnih sredstev v višini 1.534.819 EUR. Navedena sredstva je 30.11.2017 in od 1.12.2017 do 3.1.2018, porabila za poplačilo zapadlih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe po starosti zapadlosti, ki so zapadle v plačilo do 30.11.2017 v višini 1.271.561 EUR in vračilo neplačanega posojila, ki ga je najela v okviru zakladniškega računa države v višini 150.001 EUR in ga je poravnala v znesku 141.091 EUR iz naslova opravljanja javne službe in 8.910 EUR iz tržne dejavnosti.

Preostanek prejetih sredstev v znesku 122.166 EUR je porabila za pokrivanje tekočih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki so zapadle v plačilo po 30.11.2017.

Prvi odstavek 7. člena ZIUFSZZ določa, da lahko javni zdravstveni zavodi enkratna transferna sredstva za pokrivanje presežkov odhodkov nad prihodki iz preteklih let namenijo le za:

- plačilo zapadlih neplačanih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe po starosti zapadlosti, plačilo posojil v okviru enotnega zakladniškega računa države in do komercialnih bank, najetih za financiranje tekoče likvidnosti.

V drugem odstavku 7. člena ZIUFSZZ je določeno, da če javni zdravstveni zavod, sredstev iz zakona ne porabi v skladu s prvim odstavkom 7. člena, ta vrne v proračun Republike Slovenije v 15 dneh.

Proračunski inšpektor ugotavlja, da ZIUFSZZ v 7. členu ne določa dovolj jasno presečnega datuma zapadlosti neplačanih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe ter presečnega datuma najema posojil v okviru zakladniškega računa države in do komercialnih bank, najetih za financiranje tekoče likvidnosti, ki štejejo kot namenska poraba po tem zakonu.

Ministrstvi za finance (MF) in za zdravje (MZ) sta dne 29.7.2019 podpisali skupno razlago 7. člena ZIUFSZZ. Ministrstvi sta zavzeli stališče, da je glede razlage »zapadlih neplačanih obveznosti«
potrebno zavzeti stališče, da se med te obveznosti štejejo vse terjatve, ki so zapadle do 30.11.2017 - torej do prejema sredstev. Da je navedeni datum skladen z namenom zakona izhaja že iz navedb v samem predlogu ZIUFSZZ, ki v delu o zagotovljenih sredstvih določa, da v veljavnem proračunu Republike Slovenije sredstva za izvajanje zakona niso zagotovljena in se bodo zagotovila po uveljavitvi zakona v skladu s postopki, kot jih določa letni zakon, ki ureja izvrševanje proračuna. Obveznosti, ki so zapadle po 30.11.2017 iz naslova sredstev pridobljenih po ZIUFSZZ ni dopustno poravnati.

Na podlagi navedenega je direktor UNP proračunskim inšpektorjem podal pisno usmeritev z obrazložitvijo v zvezi z inšpekcijskimi nadzori v zvezi s prvim odstavkom 7. člena ZIUFSZZ in se glasi:

1. Za namensko porabo sredstev šteje plačilo neplačanih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe po starosti zapadlosti, ki so zapadle v plačilo do 30.11.2017.

2. Za namensko porabo sredstev se šteje poplačilo neplačanih posojil v okviru enotnega zakladniškega računa države in do komercialnih bank, najetih za financiranje tekoče likvidnosti do 30.11.2017.

Iz seznama obveznosti po zapadlosti, ki so ga odgovorni BGP Kranj posredovali proračunskemu inšpektorju, je razvidno, da je imela BGP Kranj na dan 30.11.2017 zapadlih neplačanih obveznosti v višini 1.351.862 EUR, od tega zneska 1.271.561 EUR obveznosti, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe in 80.301 EUR iz naslova tržne dejavnosti. BGP Kranj je imela na dan 30.11.2017 neplačanih posojil v okviru enotnega zakladniškega računa države in do komercialnih bank, najetih za financiranje tekoče likvidnosti v skladu z določbami ZIUFSZZ v znesku 150.001 EUR, ki jih je poravnala dne 30.11.2017 iz naslova opravljanja javne službe v znesku 141.091 EUR. Preostanek prejetih interventnih sredstev v znesku

122.166 EUR je BGP Kranj porabila za pokrivanje tekočih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova javne službe, ki so zapadle v plačilo po 30.11.2017, in sicer v obdobju od 1.12. 2017 do 3.1. 2018.

Glede na zgoraj navedeno proračunski inšpektor ugotavlja, da je BGP Kranj od prejetih sredstev v znesku 1.534.819 EUR upravičeno porabila sredstva v višini 1.412.652 EUR, sredstva v višini 122.166 EUR pa je porabila nenamensko, ker je z njimi poravnala tudi tekoče obveznosti do dobaviteljev, ki so zapadle v plačilo po 30.11.2017. Na podlagi navedenega mora BGP Kranj vrniti v proračun Republike Slovenije razliko v višini 122.166 EUR.

Proračunski inšpektor je ugotovil, da je BGP kršila določila prvega odstavka 7. člena ZIUFSZZ, ker je prejela interventna sredstva v višini 122.166 EUR porabila v nasprotju z določili prvega odstavka 7. člena oziroma za obveznosti, ki so zapadle v plačilo po 30.11.2017, ter da sredstev, ki jih ni porabila v skladu s prvim odstavkom 7. člena ZIUFSZZ, ni vrnila v proračun Republike v 15 – ih dneh, kot je določeno v drugem odstavku 7. člena tega zakona. Na podlagi drugega odstavka 7. člena ZIUFSZZ je bolnišnica v proračun Republike Slovenije dolžna vrniti sredstva v višini 122.166 EUR.

BGP Kranj je dne 14.10.2019 na zapisnik o inšpekcijskem nadzoru št. 06102-94/2018/10 z dne 24.9.2019, ki ga je prejela 27.9.2019, podala pripombe. V pripombah na zapisnik so zapisali, da nasprotujejo ugotovitvam v zapisniku in predlogu proračunskega inšpektorja, da naj BGP Kranj interventna sredstva v višini 122.166 EUR, ki jih ni porabila za namene iz prvega odstavka 7. člena ZIUFSZZ, vrne v proračun Republike Slovenije.

Po mnenju BGP Kranj ZIUFSZZ nikjer ne določa presečnega datuma za ugotavljanje višine zapadlih neplačanih obveznosti. Določitev presečnega datuma za ugotavljanje višine zapadlih obveznosti in roka porabe teh denarnih sredstev je po njihovem mnenju nezakonit in neustrezen konstrukt izvršilne veje oblasti.

Navedeno stališče, da je potrebno vzeti kot presečni datum 30.11.2017 in da s prejetimi interventnimi sredstvi, pridobljenimi na podlagi ZIUFSZZ, ni dopustno plačati obveznosti, ki so zapadle po 30.11.2017, je UNP v citiranemu zapisniku utemeljil na skupni razlagi MF in MZ s dne 29.7.2019 in posledični pisni usmeritvi direktorja UNP proračunskim inšpektorjem z dne 31.7.2019, ki je stopila v veljavo dne 1.8.2019. Po mnenju BGP Kranj navedena skupna razlaga 7. člena ZIUFSZZ s strani MZ in MF z dne 29.7.2019 ni in ne sme biti pravni vir za kakršnokoli meritorno presojo naslovnega organa. UNP bi moral preverjati namensko porabo sredstev po določenih 7. člena ZIUFSZZ, ne pa citat skupne razlage MZ in MF z dne 29.7.2019 in usmeritve direktorja UNP proračunskim inšpektorjem z dne 31.7.2019. Po navedbah BGP Kranj je navedena usmeritev v celoti nezakonita in tudi neustavna.

Nadalje BGP Kranj navaja, da iz jezikovne razlage iz samega zakonskega besedila 7. člena ZIUFSZZ ni mogoče neposredno razbrati v čem je pravno pravilo in njegov pomen. Že iz naslova 7. člena ZIUFSZZ je jasno, da se s tem členom ureja izključno namen. ZIUFSZZ tudi v nadaljnjem besedilu ne določa presečnega datuma. BGP je mnenja, da je naknadna sprememba stališča MZ in MF brez kakršnekoli zakonske osnove oziroma v očitnem nasprotju z njo in tudi brez kakršnekoli utemeljene pravne argumentacije.

Po mnenju BGP Kranj je iz usmeritve za tolmačenje 7. člena ZIUFSZZ razvidno, da gre v bistvu za medsebojni dogovor in ne za razlago zakona. Že takoj čez dva tedna pa se je kot presečni dan določil dan prejema interventnih sredstev dne 30.11.2017 (dopis MZ št. 412-7/2017/179 z dne 29.7.2019), kar po njihovem mnenju kaže na očitno samovoljo izvršilne veje oblasti. Glede na razlago je po njihovem mnenju potemtakem mogoče sklepati, da je MZ skoraj dve leti zavestno zavajalo vse JZZ v sanaciji.

BGP Kranj v pripombah še navaja, da je namen sprejetja ZIUFSZZ v izvrševanju ustanoviteljskih obveznosti in kakršnokoli določanje presečnega datuma za ugotavljanje višine zapadlih obveznosti ne more biti kriterij. Republika Slovenija kot ustanoviteljica je namreč odgovorna za obveznosti JZZ ter njihovo finančno stabilnost. RS je po 51. členu Ustave dolžna zagotavljati sistem zdravstvenega varstva.

Nadalje BGP Kranj navaja, da v kolikor bi imel zakonodajalec namen, da se s pridobljenimi sredstvi pokriva zgolj obveznosti zapadle do določenega presečnega datuma (30.9.2017 oz. 30.11.2017) bi slednje zagotovo določil tudi kot pogoj za pridobitev sredstev (vsebina 4. in 5. člena ZIUFSZZ bi bila bistveno drugačna). Takšno neustavno in nezakonito stališče je prvič zavzeto šele po skoraj dveh letih od uveljavitve zakona. Po njihovem mnenju je očitno, da je UNP ravnal v skladu s skupno razlago MZ in MF z dne 29.7.2019. Menijo, da interpretacija UNP v citiranem zapisniku glede (ne)namenskosti porabe denarnih sredstev torej ni samo v nasprotju z ZIUFSZZ, ampak v nasprotju z ustavo. BGP Kranj pa v pripombah navaja, da zahtevanega zneska ne more vrniti brez dodatnega zadolževanja.

Dodajajo tudi, da ni zanemarljivo tudi dejstvo, da so vsi JZZ ravnali v skladu s predhodnimi pojasnili oziroma smernicami MZ (glej zlasti dopis MZ št. 412-7/2017/72 z dne 16.11.2017). Te smernice je MZ poslalo vsem JZZ v sanaciji pred prejemom denarnih sredstev dne 30.11.2017. BGP Kranj poudarja, da ima tudi Združenje zdravstvenih zavodov Slovenije v dopisu MZ št. 915 z dne 9.8.2019 enako mnenje, torej da za ugotovitev (ne)namenske rabe prejetih denarnih sredstev na podlagi ZIUFSZZ ni relevantna nobena časovna komponenta.

Po pregledu pripomb na zapisnik, proračunski inšpektor ugotavlja, da je bistvo pripomb, da v ZIUFSZZ ni zakonske podlage, na kateri bi proračunski inšpektor lahko zahteval vrnitev sredstev v proračun, saj 7. člen ZIUFSZZ ne določa presečnega datuma zapadlosti neplačanih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe, ter datuma najema posojil v okviru zakladniškega računa države in do komercialnih bank, najetih za financiranje tekoče likvidnosti.

Proračunski inšpektor ugotavlja, da drugi odstavek 7. člena ZIUFSZZ določa, da če javni zdravstveni zavod, sredstev ne porabi v skladu s prvim odstavkom 7. člena istega zakona, le ta vrne v proračun Republike Slovenije v 15 dneh. Ob upoštevanju, da ZIUFSZZ ne določa konkretnega datuma, na katerega se ugotavlja zapadle neplačane obveznosti, je proračunski inšpektor zavzel stališče, ki izhaja iz namena samega ZIUFSZZ in njegove obrazložitve predloga zakona, ki ga je Državnemu zboru RS v sprejem posredovala Vlada RS. V predlogu zakona je zapisano, da je glavni cilj zakona izvedba enkratnih ukrepov za finančno sanacijo poslovanja javnih zdravstvenih zavodov (v nadaljevanju: zavod), nato pa v nadaljevanju sanacija samih zavodov. Iz tega razloga je ZIUFSZZ tudi razdeljen na dva dela, del s katerim se zagotavlja enkratne ukrepe za finančno sanacijo poslovanja zavodov in del, ki določa način poteka sanacije zavodov, ki se izvede v skladu s posebnim projektom Vlade RS. Torej, prvi del enkratnega ukrepa za finančno sanacijo poslovanja zavodov po ZIUFSZZ se zaključí na neki datum, ki v zakonu sicer ni dorečen, je pa datum prejema sredstev t.j. 30.11.2017, za odločitev o tem, katere neplačane obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe, ter datum najema posojil v okviru zakladniškega računa države in do komercialnih bank, najetih za financiranje tekoče likvidnosti, še sodijo v termin-časovni okvir uporabe interventnih sredstev, razumen. Da je navedeni rok razumen, proračunski inšpektor navaja tudi dejstvo, da Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora v svojem mnenju o Predlogu ZIUFSZZ z dne 11.9.2017 št.: 411-05/17-5/5, nikjer ni izpostavila roka porabe prejetih sredstev kot problematičnega t.j., da obstaja potreba določiti ga.

Proračunski inšpektor je pri presoji, katere obveznosti javni zdravstveni zavodi (v nadaljevanju JZZ) lahko poravnava z interventnimi sredstvi, torej upošteval glavni namen ZIUFSZZ, ki je bil

takojšnja sanacija JZZ s sredstvi, ki so jih prejeli 30.11.2017 in niso bila namenjena za plačilo tekočih obveznosti. Ob upoštevanju jezikovne razlage določb prvega odstavka 7. člena ZIUFSZZ, je sicer mogoče razumeti, da se določba nanaša na obveznosti, ki so nastale oz. zapadle do dne uveljavitve ZIUFSZZ, t.j. 30.9.2017, vendar če izhajamo iz dejstva, da so JZZ sredstva prejeli 30.11.2017, zapadlih obveznosti niso mogli poravnati ob uveljavitvi zakona, temveč šele ob prejemu sredstev. Prejeta interventna sredstva so bila torej namenjena za sanacijo že nastalih obveznosti, ki so do takrat zapadle v plačilo. Na podlagi navedenega je po mnenju proračunskega inšpektorja potrebno upoštevati, da z interventnimi sredstvi JZZ lahko poravnajo obveznosti, ki so zapadle v plačilo do 30.11.2017.

Proračunski inšpektor je pri odločanju oziroma presoji določb 7. člena ZIUFSZZ upošteval tudi »Razlago 7. člena Zakona o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija«, ki sta ga dne 29.7.2019 pod št. 007-459/2019 (MF) in št. 412-7/2017/179 (MZ) izdali Ministrstvo za finance in Ministrstvo za zdravje. Po omenjeni razlagi se smatra upravičena poraba sredstev ZIUFSZZ za plačilo tistih neplačanih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe, ki so zapadle v plačilo do 30.11.2017.

Kot že zapisano, je proračunski inšpektor ugotovil, da je bolnišnica kršila določila prvega odstavka 7. člena ZIUFSZZ, ker je prejela interventna sredstva v višini 122.166 EUR porabila v nasprotju z določili prvega odstavka 7. člena oziroma za obveznosti, ki so zapadle v plačilo po 30.11.2017, ter da sredstev, ki jih ni porabila v skladu s prvim odstavkom 7. člena ZIUFSZZ, ni vrnila v proračun Republike v 15 - ih dneh, kot je določeno v drugem odstavku 7. člena tega zakona. Ker BGP Kranj sredstev v višini 122.166 EUR ni vrnila v proračun Republike Slovenije vse do izdaje te odločbe, je bilo potrebno odločiti, kot je razvidno iz 1. in 2. točke izreka te odločbe.

Organu stroški postopka niso nastali, BGP Kranj pa je v pripombah priglasila stroške pravnega zastopanja, ki so razvidni iz pripomb na zapisnik v višini 2.200 točk, materialni stroški, poštni stroški 2% od priznanega stroškovnika (11.člen OT) in 22% DDV na podlagi 2. odstavka 2. člena OT od priznanih stroškov.

Ker se je postopek začel po uradni dolžnosti in se je končal za stranko neugodno, v skladu z drugim odstavkom 113. člena ZUP stroške pravnega zastopanja krije BGP Kranj, kar je bilo odločeno, kot je razvidno iz 3. točke izreka te odločbe.

Pouk o pravnem sredstvu :

Bolnišnica za ginekologijo in porodništvo Kranj, Kidričeva 38a, 4000 Kranj lahko v petnajstih dneh od vročitve odločbe vloži pritožbo, o kateri odloča Vlada Republike Slovenije.

Pritožbo se vloži pisno ali ustno na zapisnik pri Ministrstvu za finance, Uradu Republike Slovenije za nadzor proračuna, Fajfarjeva 33, 1502 Ljubljana.

Marjan Cirer
PRORAČUNSKI INŠPEKTOR
Inšpektor višji svetnik



Vročiti:

- Odvetnica dr. Ana Javh, Kapucinski trg 8, 4221 Škofja Loka - po ZUP

