



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: 06102-105/2018/11

Datum: 13.11.2019

Ministrstvo za finance, Urad RS za nadzor proračuna na podlagi 1. točke 1. odstavka 104. člena Zakona o javnih financah (URL RS, št. 11/11 – 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 Splošni bolnišnici Celje, Oblakova ulica 5, 3000 Celje, ki jo zastopa direktorica Margareta Guček Zakošek, po uradni odločbi izdaja naslednjo

ODLOČBO

1. Splošna bolnišnica Celje, Oblakova ulica 5, 3000 Celje mora vrniti v proračun Republike Slovenije 924.087,23 EUR nenamensko porabljenih proračunskih sredstev.
2. Splošna bolnišnica Celje, Oblakova ulica 5, 3000 Celje 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. Splošna bolnišnica Celje mora sredstva vrniti na podračun proračuna številka 01100-6300109972, sklic na številko 18 27111-7141998-61021051.
3. Stroški postopka niso nastali.

O b r a z l o ž i t e v

Ministrstvo za finance, Urad RS za nadzor proračuna - Sektor proračunske inšpekcije je na podlagi naloga za inšpekcijski nadzor št. 06102-105/2018/4 z dne 18.7.2018, opravil inšpekcijski nadzor v Splošni bolnišnici Celje. O ugotovitvah je bil dne 17.9.2019 izdan zapisnik št. 06102-105/2018/8.

V postopku inšpekcijskega nadzora je bilo ugotovljeno, da je Splošna bolnišnica Celje 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 4.176.884,00 EUR. Navedena sredstva je v dneh 12.12.2017, 14.12.2017, 18.12.2017 in 20.12.2017 porabila za poplačilo zapadlih obveznosti, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe. Proračunski inšpektor je iz seznama obveznosti do dobaviteljev za plačila, ki so bila izvršena v dneh 12.12.2017, 14.12.2017, 18.12.2017 in

20.12.2017, izbral posamezna plačila in preveril, ali je Splošna bolnišnica Celje porabila prejeta sredstva v višini 4.176.884,00 EUR za obveznosti, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe, kot to določa 7. člen ZIUFSZZ. Proračunski inšpektor pri pregledu ni ugotovil nepravilnosti.

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

Ministrstvu za finance (MF) in za zdravje (MZ) sta dne 29.7.2019 podpisali skupno razlago 7. člena ZIUFSZZ. Ministrstvu sta zavzeli stališče, da »je glede razlage »zapadlih neplačanih obveznosti« treba 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 Splošne bolnišnice Celje bolnišnice posredovali proračunskemu inšpektorju, je razvidno, da je imela Splošna bolnišnica Celje na dan 30.11.2017 zapadlih neplačanih obveznosti v višini 3.396.112,73 EUR, od tega zneska 3.252.796,77 EUR obveznosti, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe, razlika pa iz naslova tržne dejavnosti. Kot zapisano je obveznosti do dobaviteljev bolnišnica poravnala v dneh 12.12.2017, 14.12.2017, 18.12.2017 in 20.12.2017. Odgovorni v Splošni bolnišnici Celje

so izjavili, da bolnišnica na dan 30.11.2017 neplačanih posojil v okviru enotnega zakladniškega računa države in do komercialnih bank, najetih za financiranje tekoče likvidnosti, ni imela.

Na podlagi navedenega je proračunski inšpektor ugotovil, da je Splošna bolnišnica Celje od prejetih 4.176.884,00 EUR upravičeno porabila 3.252.796,77 EUR, ostala sredstva v višini 924.087,23 EUR so porabljena nenamensko, ker je Splošna bolnišnica Celje z njimi poravnala tudi neplačane obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve po starosti zapadlosti, ki so zapadle v plačilo po 30.11.2017.

Proračunski inšpektor je ugotovil, da je bolnišnica kršila določila prvega odstavka 7. člena ZIUFSZZ, ker je prejeta interventna sredstva v višini 924.087,23 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 924.087,23 EUR.

Splošna bolnišnica Celje je dne 03.10.2019 na zapisnik o inšpekcijskem nadzoru št. 06102-105/2018/8 z dne 17.9.2019, ki ga je prejela 19.9.2019, podala pripombe.

V uvodu pripomb navajajo, da ugotovitev proračunskega inšpektorja v poglavju Namenska uporaba sredstev na strani 3, 4, in 5 zapisnika, da SB Celje sredstev, ki jih je prejela, ni porabila v skladu z drugim odstavkom 7. člena ZIUFSZZ ni pravilna in zakonita.

V nadaljevanju pripomb na zapisnik Splošna bolnišnica Celje v treh sklopih nasprotuje ugotovitvam v zapisniku in predlogu, da se sredstva vrne v proračun Republike Slovenije. Sklopi so :

1. Namen uporabe enkratnih transfernih sredstev,
2. Praksa določitve presečnega datuma zapadlosti neplačanih obveznosti in
3. Zakonitost pravne podlage.

V prvem sklopu navajajo določbe členov ZIUFSZZ in Zakona o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP), pojasnjujejo namen ZIUFSZZ in način pridobivanja sredstev, ki jih določa Zakon o zavodih, ter povezavo členov Zakona o zavodih in sprejem ZIUFSZZ na podlagi Zakon o zavodih.

V nadaljevanju prvega sklopa citirajo določbe 7. člena ZIUFSZZ in navajajo, da so porabili vsa enkratna prejeta sredstva v višini 4.176.884,00 EUR za namene iz prve alineje 7. člena ZIUFSZZ in da ZIUFSZZ nikjer ne določa presečnega datuma zapadlosti, ki bi bilo merilo za določanje, katere obveznosti iz naslova opravljanja javne službe se lahko poravnajo z enkratnim transfernimi sredstvi. Poleg tega pa ZIUFSZZ ne določa roka porabe prejetih sredstev in da se vračilo po 2. odstavku 7. člena ZIUFSZZ predvideva le v primeru nenamenske porabe sredstev, kar pa proračunski inšpektor za porabljena transferna sredstva, ki jih je prejela Splošna bolnišnica Celje, ni ugotovil. Navajajo, da naknadna razlaga predstavlja spremembo in dopolnitev ZIUFSZZ, saj ta razlaga namen porabe sredstev enači z rokom za namensko porabo sredstev ter retroaktivno določa presečni datum, po katerem naj se presoja namenska poraba sredstev enkratnega denarnega transferja. Mnenja so, da ZIUFSZZ ne določa presečnega datuma, zato ga nobena razlaga ne more enostransko določiti, še posebej pa ga ne more določiti za nazaj. Navajajo, da je za sprejem avtentičnosti razlage ZIUFSZZ, v skladu z načelom delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, pristojen državni zbor, za odločanje o zakonitosti pa izključno sodišče in v nadaljevanju, da je zahteva iz zapisnika, da se sredstva v



višini 924.087,23 EUR, ki so del prejetih sredstev v višini 4.176.884,00 EUR, neutemeljena in v nasprotju z ZIUFSZZ.

V drugem sklopu pripomb se sprašujejo, da iz vsebin zapisnika ni razvidno, kaj naj bi bila praksa pri določanju presečnega datuma in na čigavo prakso se zapisnik nanaša. Pripomba se nanaša na navedbe v zapisniku na strani 4 »Praksa je pokazala, da 7. člen ZIUFSZZ ne določa dovolj jasno presečnega datuma zapadlosti neplačanih obveznosti.....«. Navajajo kaj pomeni beseda praksa in pojasnjujejo, da se praksa oblikuje z večkratno izvršitvijo ali ponavljanjem istovrstnih postopkov, tega pa da pri izvedbi enkratnega denarnega transferja na podlagi določil ZIUFSZZ ni. Stališče MF in MZ ne more vplivati na prakso oziroma postopek izvedbe enkratnega transferja za nazaj. V tem delu pripomb tudi ponovijo vsebine iz prvega sklopa, da stališče MF in MZ ni pravni akt, ki bi bil lahko podlaga za sprejem odločitve v upravnem postopku in retroaktivno določanje presečnega datuma, ter na taki podlagi zahtevati vračilo proračunskih sredstev.

V tretjem sklopu pripomb so ponovno zapisali, da stališče MF in MZ ni pravni akt, ki bi bila lahko podlaga za sprejem odločitve v upravnem postopku, zato menijo, da je upravni organ kršil določilo prvega odstavka 6. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13, v nadaljevanju: ZUP), ki določa, da upravni organ odloča v upravni zadevi po zakonu, podzakonskih predpisih, predpisih lokalnih skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. V nadaljevanju pripomb so zapisali, da je proračunski inšpektor na podlagi prvega odstavka 12. člena ZUP in 102. člena ZJF samostojen pri opravljanju nalog in da ni vezan na stališče MF in MZ. Odločati mora na podlagi zakonov, podzakonskih predpisov, predpisov lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Zapisali so, da tudi Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14) v 2. členu določa, da je inšpekcijski nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov, ter, da tudi iz navedenega določila izhaja, da proračunski inšpektor ni vezan na stališče MF in MZ.

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 ZUIFSZZ 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. Zaradi navedenega je proračunski inšpektor zavzel stališče, kot je zapisano v zapisniku t.j. sledil je usmeritvam direktorja UNP z obrazložitvijo, v zvezi z inšpekcijskimi nadzori po ZUIFSZZ (št. 06102-33/2019/8 z dne 31.7.2019), ki navaja, da je treba zavzeti stališče, da se med obveznosti po prvem odstavku 7. člena ZUIFSZZ členu štejejo vse terjatve zavodov, ki so zapadle do 30. 11. 2017.

Kot že zapisano je proračunski inšpektor v inšpekcijskem nadzoru ugotovil, da je bolnišnica kršila določila prvega odstavka 7. člena ZUIFSZZ, ker je prejela interventna sredstva v višini 924.087,23 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 ZUIFSZZ, ni vrnila v proračun Republike v 15 – ih dneh, kot je določeno v drugem odstavku 7. člena tega zakona, je bilo potrebno odločiti, kot je razvidno iz 1. in 2. točke izreka te odločbe.

Ker v inšpekcijskem nadzoru stroški postopka niso nastali, je bilo odločeno, kot je razvidno iz 3. točke izreka te odločbe.

Pouk o pravnem sredstvu :

Splošna bolnišnica Celje, Oblakova ulica 5, 3000 Celje 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.

Maksi Milavec
PRORAČUNSKI INŠPEKTOR
inšpektor višji svetnik



Vročiti:

- Splošna bolnišnica Celje, Oblakova ulica 5, 3000 Celje - po ZUP

