



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: 06102-97/2018/13

Datum: 20.11.2019

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 Splošni bolnišnici Slovenj Gradec, Gosposvetska cesta 1, 2380 Slovenj Gradec (v nadaljevanju SB Slovenj Gradec), ki jo zastopa Odvetniška družba KAC & odvetniki o.p. d.o.o., Partizanska 11/I, 2000 Maribor po uradni dolžnosti izdaja naslednjo

ODLOČBO

1. SB Slovenj Gradec, Gosposvetska cesta 1, 2380 Slovenj Gradec, mora vrniti v proračun Republike Slovenije **595.251,85 EUR** nenamensko porabljenih proračunskih sredstev.
2. SB Slovenj Gradec, Gosposvetska cesta 1, 2380 Slovenj Gradec 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. SB Slovenj Gradec mora sredstva vrniti na podračun proračuna številka 01100-6300109972, sklic na številko 18 27111-7141998-61029718.
3. Stroške postopka krije SB Slovenj Gradec.

Obrazložitev

Ministrstvo za finance, Urad RS za nadzor proračuna - Sektor proračunske inšpekcije je na podlagi naloga za inšpekcijski nadzor št. 06102-97/2018/6 z dne 5.9.2019, opravil inšpekcijski nadzor v SB Slovenj Gradec. O ugotovitvah je bil dne 25.9.2019 izdan zapisnik št. 06102-79/2018/10.

V postopku inšpekcijskega nadzora je bilo ugotovljeno, da je SB Slovenj Gradec dne 12.10.2017 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 5.242.597,00 EUR.

Navedena sredstva je 30.11.2017 in 1.12.2017, 5.12.2017, 6.12.2017 in 8.12.2017 porabila za poplačilo zapadlih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in storitve, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe po starosti zapadlosti, ki so zapadle v plačilo do 30.11.2017, in sicer v višini 3.697.345,15 EUR in vračilo neplačanega posojila, ki ga je najela v okviru zakladniškega računa države v višini 950.000,00 EUR.

Preostanek prejetih sredstev v znesku 595.251,85 EUR je SB Slovenj Gradec 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 8.12.2017 do 20.12.2017.

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« 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 SB Slovenj Gradec posredovali proračunskemu inšpektorju, je razvidno, da je imela SB Slovenj Gradec na dan 30.11.2017 zapadlih neplačanih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve v višini 3.819.571,44 EUR, od tega zneska 3.697.345,15 EUR obveznosti, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe, razliko 122.226,29 EUR pa iz naslova tržne dejavnosti. SB Slovenj Gradec 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 950.000,00 EUR, ki jih je poravnala iz naslova opravljanja javne službe. Navedene obveznosti je poravnala dne 30.11.2017 ter 1.12.2017, 5.12.2017, 6.12.2017 in 8.12.2017. Preostanek prejetih interventnih sredstev v znesku 595.251,85 EUR je SB Slovenj Gradec 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 8.12.2017 do 20.12.2017. Navedene tekoče obveznosti je poravnala dne 8.12.2017, 11.12.2017, 12.12.2017, 13.12.2017, 14.12.2017, 15.12.2017 in 20.12.2017.

Glede na zgoraj navedeno je proračunski inšpektor ugotovil, da je SB Slovenj Gradec od prejetih sredstev v znesku 5.242.597,00 EUR upravičeno porabila sredstva v višini 4.647.345,15 EUR, sredstva v višini 595.251,85 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 SB Slovenj Gradec vrniti v proračun Republike Slovenije razliko v višini 595.251,85 EUR.

Proračunski inšpektor je ugotovil, da je SB Slovenj Gradec kršila določila prvega odstavka 7. člena ZIUFSZZ, ker je prejela interventna sredstva v višini 595.251,85 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 RS 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 RS dolžna vrniti sredstva v višini 595.251,85 EUR.

SB Slovenj Gradec je dne 14.10.2019 na zapisnik o inšpekcijskem nadzoru št. 06102-197/2018/10 z dne 25.9.2019, ki ga je prejela 27.9.2019, podala pripombe. V uvodu pripomb na zapisnik so zapisali, da nasprotujejo ugotovitvam, da je SB Slovenj Gradec nenamensko porabila sredstva v višini 595.251,85 EUR.

V nadaljevanju so zapisali, da so porabili vsa enkratna prejeta sredstva v višini 5.242.597,00 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 poravnavajo z enkratnimi transfernimi sredstvi. Navajajo, da 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 SB Slovenj Gradec, ni ugotovil. Nadalje v pripombah 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. V nadaljevanju navajajo, da je zahteva iz zapisnika, da se sredstva v višini 595.251,85 EUR vrnejo v proračun, neutemeljena in v nasprotju z ZIUFSZZ. SB Slovenj Gradec je prepričana, da je ugotovitev proračunskega inšpektorja ob upoštevanju sprejete razlage MZ in MF, na podlagi katere je direktor UNP proračunskim inšpektorjem izdal usmeritev, zmotna in nezakonita. Prav tako menijo, da je razlaga 7. člena ZIUFSZZ št. 007-459/2019 (MF) in št. 412-7/179 (MZ), ki je bila sprejeta dne 29. 7. 2019 retroaktivna in tako nezakonita. Nadalje SB Slovenj Gradec pojasnjuje, da so na enak način 7. člen ZIUFSZZ razumeli tudi ostali zavodi. Navaja, da sta MF in MZ dne 29.7.2019, skoraj dve leti po izplačilu sredstev sprejela razlago 7. člena ZIUFSZZ št. 007-459/2019 (MF) in 412-7/2017/179 (MZ). SB Slovenj Gradec primarno poudarja, da navedena razlaga ne pomeni obvezujočega pravnega akta in ima retroaktivno veljavo.

SB Slovenj Gradec v pripombah nadalje navaja, da Ustava RS v 155. členu izrecno določa, da zakoni in predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj (retroaktivna veljava). Pojasnjujejo, da je hkrati kršen tudi 2. člen Ustave, ki ureja splošno načelo pravne države in je s tem poseženo v pridobljene pravice SB Slovenj Gradec.

SB Slovenj Gradec tudi predlaga, da se na osnovi podanih pripomb inšpekcijski nadzor nad izvajanjem ZIUFSZZ ustavi in SB Slovenj Gradec povrnejo vsi priglašeni odvetniški stroški.

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 sprejema, 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 zaključi 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 poravnajo 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 595.251,85 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 Slovenije v 15 – ih dneh, kot je določeno v drugem odstavku 7. člena tega zakona. Ker SB Slovenj Gradec sredstev v višini 595.251,85 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, SB Slovenj Gradec pa je v pripombah priglasila stroške pravnega zastopanja, ki so razvidni iz pripomb na zapisnik v višini 3.000 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 SB Slovenj Gradec, kar je bilo odločeno, kot je razvidno iz 3. točke izreka te odločbe.

Pouk o pravnem sredstvu :

Splošna bolnišnica Slovenj Gradec, Gosposvetska cesta 1, 2380 Slovenj Gradec 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:

- Odvetniška družba KAC & odvetniki o.p. d.o.o., Partizanska 11/I, 2000 Maribor - po ZUP

