



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: 06102-106/2018/13

Datum: 25.11.2019

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 Trbovlje, Rudarska cesta 9, 1420 Trbovlje (v nadaljevanju SB Trbovlje), ki ga zastopa direktorica Romana Martinčič po uradni dolžnosti izdaja naslednjo

### ODLOČBO

1. SB Trbovlje, Rudarska cesta 9, 1420 Trbovlje, mora vrniti v proračun Republike Slovenije **190.807,72 EUR** nenamensko porabljenih proračunskih sredstev.
2. SB Trbovlje Rudarska cesta 9, 1420 Trbovlje, 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 Trbovlje mora sredstva vrniti na podračun proračuna številka 01100-6300109972, sklic na številko 18 27111-7141998-61021068.
3. Stroški postopka niso nastali.

### Obrazložitev

Ministrstvo za finance, Urad RS za nadzor proračuna - Sektor proračunske inšpekcije je na podlagi naloga za inšpekcijski nadzor št. 06102-106/2018/1 z dne 4.10.2018, opravil inšpekcijski nadzor v SB Trbovlje. O ugotovitvah je bil dne 24.9.2019 izdan zapisnik št. 06102-106/2018/8.

V postopku inšpekcijskega nadzora je bilo ugotovljeno, da je SB Trbovlje 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 471.702,00 EUR.

Na podlagi navedenega je SB Trbovlje od prejetih 471.702,00 EUR upravičeno porabila 280.894,28 EUR, ostala sredstva v višini 190.807,72 EUR so bila porabljena nenamensko, ker je bolnišnica z njimi poravnala tudi tekoče neplačane obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova javne službe po starosti zapadlosti, ki so zapadle v plačilo po 30.11.2017 v obdobju od 1.12.2017 do 13.12.2017.

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 Trbovlje posredovali proračunskemu inšpektorju, je razvidno, da je imela SB Trbovlje na dan 30.11.2017 zapadlih neplačanih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in storitve v višini 286.796,05 EUR, od tega zneska 280.894,28 EUR obveznosti, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe, razlika 5.901,77 EUR pa iz naslova tržne dejavnosti. SB Trbovlje ni imela neplačanih posojil v okviru enotnega zakladniškega računa države in do komercialnih bank, najetih za financiranje tekoče likvidnosti v skladu z določbami ZIUFSZZ. Preostanek prejetih interventnih sredstev v znesku 190.807,72 EUR je SB Trbovlje 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 13.12.2017.

Proračunski inšpektor je pridobil izpise zapadlih neplačanih obveznosti do dobaviteljev za dobavo blaga in opravljene storitve po starosti zapadlosti in jih primerjal z izpisi opravljenih izplačil. Glede na zgoraj navedeno proračunski inšpektor ugotavlja, da je SB Trbovlje od prejetih sredstev v znesku 471.702,00 EUR upravičeno porabila sredstva v višini 280.894,28 EUR, sredstva v višini 190.807,72 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 Trbovlje vrniti v proračun Republike Slovenije razliko v višini 190.807,72 EUR.

Proračunski inšpektor je ugotovil, da je SB Trbovlje kršila določila 7. člena ZIUFSZZ, ker je prejela interventna sredstva v višini 190.807,72 EUR porabila v nasprotju z določili prvega odstavka 7. člena oziroma za obveznosti, ki so zapadle v plačilo po 30.11.2017, ter da sredstva, 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.

SB Trbovlje je dne 14.10.2019 na zapisnik o inšpekcijskem nadzoru št. 06102-106/2018/8 z dne 24.9.2019, ki ga je prejela 27.9.2019, podala pripombe. V uvodu pripomb na zapisnik so zapisali, da nasprotujejo ugotovitvam, da je SB Trbovlje interventna sredstva v višini 190.807,72 EUR, porabila v nasprotju s prvim odstavkom 7. člena ZIUFSZZ.

V nadaljevanju navajajo, da je v inšpekcijskem zapisniku podano mnenje, da je praksa pokazala, da prvi odstavek 7. člena ZIUFSZZ ne določa dovolj jasno presečnega datuma zapadlosti do dobaviteljev za dobavo blaga ter presečnega datuma najema posojil, ki se štejejo kot namenska poraba po tem zakonu. Slednjega bi naj natančneje določala skupna razlaga Ministrstva za finance in zdravje z dne 29.7.2019, kakor tudi pisna usmeritev direktorja UNP z dne 31.7.2019. Po njihovem mnenju je dano navodilo v nasprotju z ZIUFSZZ, saj 7. člen ne določa presečnega datuma zapadlosti oz. niti ne nakazuje na potrebe po določitvi presečnega datuma.

Nadalje SB Trbovlje v pripombah navaja, da je dajanje navodil in mnenj s strani ministrstva in nadzornih organov, ki določajo presečni datum za terjatve iz 7. člena ZIUFSZZ nezakonito in protiustavno. Pravijo, da v takšnih primerih ministrstvo lahko poda le usmeritev in navodilo za uporabo zakona (pa še ta so neobvezujoče), ne morejo pa spreminjati namen oz. vsebino posameznega člena.

Nadalje navajajo, da je Ministrstvo za zdravje zdravstvenim zavodom izdalo mnenje št. 412-7/2017/72 z dne 16.11.2017, v katerem je navedeno, da namenska poraba sredstev ni vezana na rok, ki je določen za izvedbo revizije o porabi sredstev in da namenska sredstva lahko porabijo tudi za terjatve, ki še niso zapadle v plačilo.

Po mnenju MZ in MF lahko javni zdravstveni zavodi s prejetim enkratnim transferjem pokrijejo le izgubo iz naslova plačila zapadlih in neplačanih obveznosti do dobaviteljev in plačilo posojil v okviru enotnega zakladniškega računa države, ki jih je zavod imel na dan 30.11.2017 in nič drugega. SB Trbovlje navaja, da je takšna interpretacija nelogična, saj ni smiselna, glede na to, da so morali javni zdravstveni zavodi prigrasiti vse presežke odhodkov nad prihodki na podlagi katerih so pridobili sredstva za poplačilo terjatev, če lahko iz prejetih interventnih sredstev poravnajo lahko le točno določene postavke, ki so zapadle v plačilo do 30.11.2017.

SB Trbovlje ugotavlja, da takšna interpretacija zakona postavlja javne zdravstvene zavode v različen položaj, neenakopraven položaj, saj je znesek »upravičene« namenske porabe sredstev odvisen od vrste zapadlih terjatev, ki jih je zavod imel v tistem obdobju. SB Trbovlje je v navedenem presečnem obdobju imela zapadle in neporavnane obveznosti do zaposlenih v višini 154.918,35 EUR. V primeru, da bi dolg do zaposlenih v celoti poravnali, ne bi poravnali dolga do dobaviteljev, v tem primeru bi bili upravičeni do večjega deleža enkratnega transferja, kot so ga prejeli sedaj. V SB Trbovlje menijo, da je takšno razumevanje interventnega zakona absurdno. Menijo, da je ugotovitev v inšpekcijskem zapisniku, da so bila sredstva v višini

190.807,72 EUR porabljen nenanamsko zato, ker jih je SB Trbovlje poravnala po 30.11.2017 nepravilna, saj sta presečni datum nezakonito določila MZ in MF, kot je že bilo obrazloženo. Predlagajo spremembo zapisnika v tem delu, saj po njihovem mnenju sredstva niso bila porabljen nenanamsko.

Po pregledu pripomb na zapisnik, proračunski inšpektor ugotavlja, da je bistvo pripomb, da v ZIUFSZZ ni zakonske podlage, na podlagi katere 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 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 ga določiti.

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 v inšpekcijskem nadzoru ugotovil, da je bolnišnica kršila določila prvega odstavka 7. člena ZIUFSZZ, ker je prejeta interventna sredstva v višini 471.702 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 SB Trbovlje sredstev v višini 190.807,72 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 Trbovlje pa stroškov do izdaje te odločbe ni priglasila, zato je bilo odločeno, kot je razvidno iz 3. točke izreka te odločbe.

Pouk o pravnem sredstvu :

Splošna bolnišnica Trbovlje, Rudarska cesta 9, 1420 Trbovlje 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:

- Splošna bolnišnica Trbovlje, Rudarska cesta 9, 1420 Trbovlje - po ZUP

