



Številka: 02100-18/2019/7

Datum: 12. 2. 2020

Na podlagi 105. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18) je Vlada Republike Slovenije v postopku odločanja o pritožbi Splošne bolnišnice Celje, Oblakova ulica 5, 3000 Celje, ki jo zastopa direktorica mag. Margareta Guček Zakošek, v zvezi z inšpekcijskim nadzorom nad izvajanjem Zakona o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija (Uradni list RS, št. 54/17), na 104. dopisni seji dne 12. 2. 2020 pod točko 1 izdala naslednjo

ODLOČBO

1. Pritožba Splošne bolnišnice Celje, Oblakova ulica 5, 3000 Celje, zoper odločbo Ministrstva za finance, Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna, št. 06102-105/2018/11 z dne 13. 11. 2019, se zavrne.
2. Stroški postopka niso nastali.

Obrazložitev

Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljnjem besedilu: organ prve stopnje) je dne 13. 11. 2019 izdal odločbo št. 06102-105/2018/11 (v nadaljnjem besedilu: odločba), s katero je odločil, da mora Splošna bolnišnica Celje, Oblakova ulica 5, 3000 Celje, ki jo zastopa direktorica mag. Margareta Guček Zakošek (v nadaljnjem besedilu: pritožnik), v proračun Republike Slovenije vrniti 924.087,23 EUR nenamensko porabljenih proračunskih sredstev v roku 30 dni od pravnomočnosti odločbe.

Pritožnik je zoper odločbo vložil pritožbo zaradi kršenja materialnega predpisa pri izdaji odločbe, zaradi nepopolno in napačno ugotovljenega dejanskega stanja ter zaradi bistvene kršitve pravil postopka. Glede absolutne kršitve pravil postopka navaja, da pritožniku kot stranki v postopku ni bila dana možnost, da se izjavi glede pisne usmeritve z obrazložitvijo št. 06102-33/2019/8 z dne 31. 7. 2019 v zvezi s prvim odstavkom 7. člena Zakona o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija (Uradni list RS, št. 54/17; v nadaljnjem besedilu: ZIUFSZZ), ki jo je po izdaji skupnega mnenja Ministrstva za finance in Ministrstva za zdravje izdal direktor organa prve stopnje.

Pritožnik prav tako navaja, da je organ prve stopnje napačno ugotovil dejansko stanje, saj naj bi od prejetih 4.176.884,00 EUR upravičeno porabil 3.252.796,77 EUR za plačilo obveznosti, ki so zapadle v plačilo do 30. 11. 2017 (pritožnik sicer navaja datum 30. 11. 2019, vendar gre po mnenju pritožbenega organa za pisno pomoto), ostala sredstva v višini 924.087,23 EUR pa so bila porabljena nenamensko, ker je pritožnik z njimi poravnal obveznosti za dobavljeno blago in

opravljene storitve, ki do 30. 11. 2017 še niso zapadle v plačilo, kar po mnenju pritožnika ni pravilno in ni zakonito.

V pritožbi navaja, da ne drži ugotovitev organa prve stopnje, da je porabil sredstva, prejeta na podlagi ZIUFSZZ, v nasprotju z namenom iz prvega odstavka 7. člena tega zakona. V zvezi s 7. členom ZIUFSZZ navaja, da ta ureja izključno namen, v skladu s katerim je dovoljeno porabiti transferna sredstva, nikjer pa ni določen rok, do katerega morajo biti ta sredstva porabljena. Vračilo na podlagi drugega odstavka 7. člena ZIUFSZZ je predvideno le v primeru nenamenske porabe sredstev, tega pa proračunski inšpektor za porabljena enkratna transferna sredstva, ki jih je prejel pritožnik, ni ugotovil. Obveznost vračila pa lahko nastane samo v primeru, če so sredstva porabljena nenamensko.

Pritožnik ugovarja tudi razlagi organa prve stopnje o zapadlih neplačanih obveznostih, saj po njegovem mnenju ZIUFSZZ ne določa, da se sredstva lahko porabijo le za zapadle neplačane obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe, ki so zapadle že pred 30. 11. 2017. Meni, da se sredstva lahko porabijo tudi za plačilo obveznosti, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe, ki bodo zapadle v prihodnje. Navaja dve mnenji Ministrstva za zdravje iz leta 2017 in 2018 ter mnenje Ministrstva za finance iz leta 2019, iz katerih izhaja, da 7. člen ZIUFSZZ ne določa jasnega presečnega datuma zapadlosti obveznosti. Opozarja, da so usmeritve Ministrstva za finance, ki dejansko dopolnjujejo zakon, nezakonite in protiustavne. Razumna razlaga zakona ne sodi med uveljavljene teoretične in praktične načine razlage splošnih pravnih aktov. Mnenje Ministrstva za finance ne more pomeniti avtentične oziroma obvezne razlage zakona, zanj je pristojen le zakonodajalec, zato organ prve stopnje pri odločanju takšnih usmeritev ne bi smel upoštevati in ne bi smel sprejeti odločitve na njihovi podlagi.

Pritožnik v izpodbijani odločbi zatrjuje napačno ugotovljeno dejansko stanje, saj je organ prve stopnje ugotovil, da pritožnik enkratnega denarnega transferja v znesku 924.087,23 EUR ni porabil v skladu z zakonom. Zatrjuje napačno uporabo materialne pravne določbe prve alineje prvega odstavka 7. člena ZIUFSZZ, kršitev procesnih pravil iz 6. člena, 12. člena, 3. točke drugega odstavka 237. 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), 102. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18; v nadaljevanju: ZJF), 2. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14; v nadaljevanju: ZIN) in 153. člena, 154. člena ter 155. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a).

Pritožba zoper odločbo ni utemeljena.

Iz obrazložitve izpodbijane odločbe je razvidno, da je organ prve stopnje pri pritožniku opravil inšpekcijski nadzor v zvezi s poslovanjem s sredstvi državnega proračuna, v okviru katerega je ugotovil, da je pritožnik 30. 11. 2017 na podlagi ZIUFSZZ prejel znesek interventnih sredstev v višini 4.176.884,00 EUR, od katerih je upravičeno porabil 3.252.796,77 EUR, ostala sredstva v višini 924.087,23 EUR je pritožnik porabil v nasprotju z določili prvega odstavka 7. člena ZIUFSZZ, zato je organ prve stopnje odločil, da mora sredstva v višini 924.087,23 EUR vrniti v proračun Republike Slovenije.

Pritožbeni organ uvodoma ugotavlja, da je v zvezi s pritožbo potrebno odločiti o tem, za poplačilo katerih neplačanih zapadlih obveznosti so bila sredstva, ki so jih javni zdravstveni

zavodi, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija in opravljajo zdravstveno dejavnost na sekundarni in terciarni ravni (v nadaljevanju: javni zdravstveni zavodi), prejeli na podlagi ZIUFSZZ, namenjena, in v kakšnem roku so morali ti javni zdravstveni zavodi prejeta sredstva porabiti.

Ko se presoja določbe zakona, kot je ZIUFSZZ, je treba upoštevati njegovo naravo, in sicer dejstvo, da ne gre za običajen zakon, ampak za t. i. interventni zakon, z nujno potrebnimi, interventnimi ukrepi, ki bodo sanirali negativne rezultate javnih zavodov iz preteklih let.

Iz obrazložitve predloga ZIUFSZZ, ki ga je Državnemu zboru Republike Slovenije v sprejem posredovala Vlada Republike Slovenije¹, je razvidno, da je bil glavni cilj tega zakona takojšnja finančna sanacija poslovanja z ukrepi za pokrivanje presežkov odhodkov nad prihodki iz preteklih let ter tudi celovitejša sanacija javnih zdravstvenih zavodov z namenom zagotovitve takšnega izvajanja dejavnosti, da bodo tekoče poslovali najmanj z uravnoveženim poslovnim izidom, hkrati pa zagotavljali kakovostno izvedbo zdravstvenih storitev v okviru javne službe. Nadalje je razvidno, da je predlog ZIUFSZZ, katerega besedilo je določila Vlada Republike Slovenije in ga posredovala v sprejem Državnemu zboru Republike Slovenije, v tretji alineji prvega odstavka 7. člena vseboval še določbo, po kateri bi lahko javni zavodi na področju zdravstva z enkratnimi transfernimi sredstvi pokrivali tudi tekoče plačilo dobavljenega blaga in opravljenih storitev, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe. Na opozorilo Zakonodajno pravne službe Državnega zbora Republike Slovenije², da je vprašljivo, če bi v primeru tekočega plačevanja dobavljenega blaga in opravljenih storitev še lahko opravičevali namensko porabo sredstev za namen sanacije in doseganje finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, je zakonodajalec sprejel amandma³, s katerim se je s strani Vlade Republike Slovenije sprva predlagano besedilo tretje alineje prvega odstavka 7. člena predloga ZIUFSZZ črtalo. Tudi iz navedenega izhaja, da veljavni ZIUFSZZ pravne podlage za pokrivanje tekočih obveznosti z interventnimi sredstvi ne vsebuje in torej pokrivanja tekočih obveznosti z interventnimi sredstvi ne dopušča.

ZIUFSZZ je za namen finančne sanacije javnih zdravstvenih zavodov razdeljen na dva poglavitna vsebinska dela. V II. delu se določajo enkratni ukrepi za finančno sanacijo poslovanja javnih zdravstvenih zavodov (poudarek je na enkratnih ukrepih, ki niso podprti z določitvijo terminskih planov izvajanja), v III. delu pa so določeni ukrepi za sanacijo javnih zdravstvenih zavodov (ki so podprti z določitvijo terminskih planov).

V 2. členu ZIUFSZZ je kot eden od ukrepov za finančno sanacijo javnih zdravstvenih zavodov določena tudi možnost, da se iz državnega proračuna javnim zdravstvenim zavodom zagotovijo sredstva za pokrivanje njihovih presežkov odhodkov nad prihodki iz preteklih let. Nadalje je v 4. členu ZIUFSZZ določeno, da so do sredstev upravičeni tisti javni zdravstveni zavodi, ki na dan 31. 12. 2016 v bilanci stanja izkazujejo presežek odhodkov nad prihodki, pri čemer je določena tudi višina sredstev, do katere so ti upravičeni. Pri opredelitvi presežka odhodkov nad prihodki je treba pojasniti, da gre za manko v računovodskih izkazih javnega zdravstvenega zavoda, ki ga ni mogoče enačiti z neplačanimi zapadlimi obveznostmi, čeprav ni dvoma, da na izkazani manko vplivajo tudi neplačane obveznosti. Ker pa je bil namen zakonodajalca, da se sredstva javnim zdravstvenim zavodom zagotovijo nemudoma in takoj in da se porabijo za točno določen namen, je v prvem odstavku 7. člena ZIUFSZZ določeno tudi, da javni zdravstveni zavodi lahko enkratna transferna sredstva za pokrivanje presežkov odhodkov nad prihodki iz preteklih let namenijo le za plačilo zapadlih neplačanih obveznosti do dobaviteljev za

¹ <https://imss.dz-rs.si/imis/d8f6287e0a2dc3dfbfd3.pdf>

² <https://imss.dz-rs.si/imis/15c07aa063399070c9f9.pdf>

³ <https://www.dz->

[rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C125819A0027EA87&db=kon_za k&mandat=VII&tip=doc](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C125819A0027EA87&db=kon_za k&mandat=VII&tip=doc)

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

Ob upoštevanju, da ZIUFSZZ neposredno ne določa datuma zapadlih neplačanih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe po starosti zapadlosti, je pri razlagi organ prve stopnje pravilno uporabil institut razumnega roka, saj bi v nasprotnem primeru lahko prišlo do razlage, da se za neplačane zapadle obveznosti štejejo zgolj tiste, ki so bile zapadle na dan 31. 12. 2016 (torej v obdobju, ko je bil presežek odhodkov nad prihodki izkazan). Ker ni dvoma, da je treba neplačane zapadle obveznosti poravnati po vrstnem redu bi, brez uporabe razumnega roka, ZIUFSZZ lahko postal neuporaben v II. delu, ki določa enkratne ukrepe za finančno sanacijo poslovanja javnih zdravstvenih zavodov.

Iz navedenih razlogov pritožbeni organ meni, da je bilo v inšpekcijskem postopku na prvi stopnji zavzeto stališče, da so se lahko sredstva, pridobljena na podlagi ZIUFSZZ, porabila za obveznosti, zapadle do dneva prejema sredstev, pravilno in ne pomeni kršitve določb ZIUFSZZ. Po oceni pritožbenega organa je takšna razlaga ZIUFSZZ pravilna, saj sredstva ob uveljavitvi ZIUFSZZ sploh še niso bila zagotovljena in zakona do takrat še ni bilo mogoče v celoti izvajati.

Bistveno je, da je ZIUFSZZ poleg pogoja za prejem sredstev iz državnega proračuna, in sicer, da javni zdravstveni zavod na dan 31. 12. 2016 v bilanci stanja izkazuje presežek odhodkov nad prihodki, določil še dodaten pogoj s tem, ko je v 7. členu določil, za kakšen namen je prejeta sredstva dopustno porabiti. Če sredstev za ta namen ni možno porabiti, je ZIUFSZZ v drugem odstavku 7. člena določil, da morajo biti v 15 dneh vrnjena v državni proračun.

Kot je pritožnik že sam navedel, je izpolnjeval prvi pogoj, to je da je na dan 31. 12. 2016 v svojih bilancah izkazoval presežek odhodkov nad prihodki, ni pa za celotni prejeti znesek izpolnil pogoja za porabo teh sredstev, saj je pritožnik sredstva v višini 924.087,23 EUR porabil nenamensko, ker je z njimi poravnal neplačane obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki so zapadle v plačilo po 30. 11. 2017. Pritožnik bi tako moral ta sredstva v zakonsko določenem roku vrniti v državni proračun.

V zvezi z rokom, do katerega bi morali javni zdravstveni zavodi sredstva, prejeta na podlagi ZIUFSZZ, porabiti, pritožbeni organ zaključuje, da je organ prve stopnje, ki je pri določitvi roka, po ugotovljenem dejanskem stanju, uporabil inštitut razumnega roka, ravnal pravilno. Stališče, da se upošteva razumni rok pomeni, da javni zdravstveni zavodi lahko koristijo prejeta sredstva, dokler niso poplačane tiste zapadle neplačane obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe in so zapadle do dne prejema sredstev iz državnega proračuna, oziroma dokler niso poplačana tista posojila v okviru enotnega zakladniškega računa države in do komercialnih bank, najeta za financiranje tekoče likvidnosti, ki so bila najeta pred prejemom sredstev iz državnega proračuna. V primeru, da ob končnem poplačilu navedenih zapadlih obveznosti in posojil določena sredstva ostanejo neporabljena, morajo biti v 15 dneh vrnjena v državni proračun.

Pritožbeni organ še pojasnjuje, da se strinja s pritožbeno navedbo, da mnenja državnih organov ne pomenijo avtentične oziroma obvezne razlage zakona, saj je zanj pristojen le zakonodajalec, ne strinja pa se z navedbo, da je organ prve stopnje svojo odločitev utemeljil na podlagi takšnega mnenja, saj to iz obrazložitve odločbe ne izhaja. Organ prve stopnje je svojo odločitev sprejel na podlagi drugega odstavka 7. člena ZIUFSZZ, ki določa, da če javni zdravstveni zavod sredstev ne porabi v skladu s prvim odstavkom 7. člena istega zakona, jih 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 organ prve stopnje pravilno zavzel stališče, ki izhaja iz samega namena ZIUFSZZ. Glavni cilj zakona je izvedba enkratnih ukrepov za finančno sanacijo poslovanja javnih zdravstvenih zavodov, nato pa v nadaljevanju sanacija samih zavodov. Ukrepi za sanacijo poslovanja zavodov se, v skladu z namenom zakona, zaključijo z datumom prejema sredstev, t.j. 30. 11. 2017. Obveznosti zavodov, ki so zapadle po tem datumu, predstavljajo tekoče izdatke, posledično pa ne morejo biti del načrtovanih enkratnih ukrepov za finančno sanacijo, katera je opredeljena v II. delu ZIUFSZZ. Glede na dejstvo, da je organ prve stopnje svojo odločitev sprejel na podlagi ZIUFSZZ, je neutemeljen očitok pritožnika, glede kršenja 6. in 12. člena ZUP, 153., 154. in 155. člena Ustave Republike Slovenije, 102. člena ZJF ter Zakona o inšpekcijskem nadzoru. Organ prve stopnje je svojo odločitev sprejel na podlagi ZIUFSZZ, zato pritožbeni organ pritožbene navedbe v tej smeri zavrača.

Glede navedb pritožnika, da mu kot stranki v postopku ni bila dana možnost, da se izjavi o pisni usmeritvi z obrazložitvijo št. 06102-33/2019/8 z dne 31. 7. 2019 v zvezi s prvim odstavkom 7. člena Zakona o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija (v nadaljevanju: pisna usmeritev), ki jo je izdal direktor organa prve stopnje, pritožbeni organ ugotavlja, da je inšpektor ugotavljal dejansko stanje v skrajšanem ugotovitvenem postopku, ker so za to bili izpolnjeni pogoji iz 144. člena ZUP. V prvem odstavku 144. člena ZUP je določeno, da organ lahko po skrajšanem postopku takoj odloči o zadevi, če se da dejansko stanje v celoti ugotoviti na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedla oziroma predložila stranka v svoji zahtevi, ali na podlagi splošno znanih dejstev oziroma dejstev, ki so organu znana. Po skrajšanem ugotovitvenem postopku je torej mogoče odločiti le ob pogoju, da ni potrebno kakšno posebno dejanje postopka za ugotovitev pravno pomembnih dejstev. Organ prve stopnje je izpolnjeval vse pogoje za odločanje v skladu s 144. členom ZUP, tako da pritožnikova navedba, da se do pisne usmeritve ni mogel opredeliti, ni relevantna.

V skladu z drugim odstavkom 18. člena ZIN je inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora dolžan upoštevati navodila in usmeritve predstojnika oziroma nadrejenega. Pisna usmeritev predstojnika, na katero se sklicuje pritožnik, je bila namenjena inšpektorjem, ki so vodili inšpekcijske postopke v skladu z ZIUFSZZ in ni bila namenjena ostalim strankam v postopku. Z vidika pritožnika torej sploh ni bistveno, kdaj se je z omenjeno usmeritvijo inšpektor oz. organ prve stopnje seznanil. V konkretnem postopku je bistveno, da je bila odločitev organa prve stopnje sprejeta na podlagi zakona, kot tudi v skladu s ciljem in namenom enkratnega ukrepa za finančno sanacijo javnih zdravstvenih zavodov po ZIUFSZZ.

Na podlagi navedenega je bilo ugotovljeno, da so pritožbene navedbe neutemeljene in je izpodbijana odločba pravilna in utemeljena na zakonu, zato je bilo na podlagi prvega odstavka 248. 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) odločeno, kot je navedeno v 1. točki izreka te odločbe.

V skladu s petim odstavkom 213. člena ZUP se v izreku odloči tudi o tem, ali so nastali stroški postopka. Ker se je pritožbeni postopek začel na zahtevo pritožnika, v skladu s prvim odstavkom 113. člena ZUP nosi stroške postopka stranka. Upravnemu organu posebni stroški postopka niso nastali. Zaradi navedenega je glede stroškov odločeno, kot izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

Pouk o pravnem sredstvu: Zoper to odločbo, ki je dokončna, ni dovoljena pritožba, dopustno pa je sprožiti upravni spor s tožbo pri Upravnem sodišču Republike Slovenije v Ljubljani, Fajfarjeva ulica 33, 1000 Ljubljana, v roku 30 dni po prejemu te odločbe, in sicer neposredno pri sodišču

ali priporočeno po pošti. Tožba se vloži v dveh izvodih, ki jima je potrebno priložiti tudi to odločbo v izvirniku, prepisu ali kopiji.



Stojan Tramte
generalni sekretar

Vročiti:

- Splošna bolnišnica Celje, Oblakova ulica 5, 3000 Celje – osebno

Prejme:

- Ministrstvo za finance, Urad za nadzor proračuna – priporočeno s povratnico