



REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

<http://www.vlada.si/>

Številka: 02100-11/2019/7

Datum: 26. 9. 2019

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 Onkološkega inštituta Ljubljana, Zaloška cesta 2, 1000 Ljubljana, ki ga zastopa generalna direktorica Zlata Štiblar Kisić, 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 73. dopisni seji dne 26. 9. 2019 pod točko 42 izdala naslednjo

ODLOČBO

1. Pritožba Onkološkega inštituta Ljubljana, Zaloška cesta 2, 1000 Ljubljana, zoper odločbo Ministrstva za finance, Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna, št. 06102-74/2018/8 z dne 12. 7. 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 12. 7. 2019 izdal Odločbo št. 06102-74/2018/8 (v nadaljnjem besedilu: odločba), s katero je odločil, da mora Onkološki inštitut Ljubljana, Zaloška cesta 2, 1000 Ljubljana, ki ga zastopa generalna direktorica Zlata Štiblar Kisić (v nadaljnjem besedilu: pritožnik), v proračun Republike Slovenije vrniti 3.083.506,00 EUR neporabljenih proračunskih sredstev v roku 30 dni od pravnomočnosti odločbe.

Pritožnik je zoper odločbo vložil pritožbo iz vseh pritožbenih razlogov. V pritožbi navaja, da ne drži ugotovitev organa prve stopnje, da je porabil sredstva, prejeta na podlagi 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), v nasprotju z namenom iz prvega odstavka 7. člena tega zakona, saj sredstva sploh še niso bila porabljena. 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.

Pritožnik izpostavlja 11. člen ZIUFSZZ, ki ureja namen in pogoje sanacije. V njem je določeno, da se sanacija javnih zdravstvenih zavodov izvede v skladu s posebnim projektom, ki ga sprejme vlada. Iz Posebnega vladnega projekta za zagotavljanje poslovne in plačilne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, št. 17200-3/2017/6 z dne 30. 11. 2017, izhaja, da je cilj projekta, da se sanacija zaključi v štirih letih, to je do 30. 11. 2021, zato ima možnost ta sredstva porabiti do tega datuma. Pritožnik meni, da datum za vračilo sredstev, naveden v odločbi, to je 15. 12. 2017, nima zakonske podlage.

V zvezi z zneskom neporabljenih sredstev pritožnik pojasnjuje, da je sprva del transferja, namenjen za sanacijo, porabil, in sicer ga je namenil pokrivanju neporavnanih zahtevkov za odvajanje amortizacije na podlagi Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija (Uradni list RS, št. 90/15). Čeprav meni, da so bila sredstva v višini 1.307.707,60 EUR porabljena pravilno, ker je to potrdila revizija o porabi sredstev na

podlagi 8. člena ZIUFSZZ, je po opozorilu organa prve stopnje, da poraba ni bila ustrezna, v svojih knjigovodskih evidencah izvedel popravek knjiženja, s čimer se je višina sredstev, prejetih na podlagi ZIUFSZZ, povečala na 3.083.506,00 EUR, kar predstavlja celoten prejet znesek.

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 ali celo pred 31. 12. 2016. Meni, da se sredstva lahko porabijo tudi za plačilo obveznosti, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe, ki bodo zapadle v prihodnje, vse do predvidenega zaključka projekta 30. 11. 2021. 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 protustavne. Mnenje Ministrstva za finance ne more pomeniti avtentične oziroma obvezne razlage zakona, zanjo 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. Meni, da bi zakonodajalec, če bi želel določiti presečni datum, to določil v zakonu, ker druge presečne datume jasno določa.

Pritožnik še pojasnjuje, da je na presečni datum 31. 12. 2016 izkazoval presežek odhodkov nad prihodki, zato je izpolnjeval pogoj iz 4. člena ZIUFSZZ za izvedbo pokrivanja odhodkov nad prihodki, vendar pa na dan 30. 9. 2017 ni imel več neporavnanih zapadlih obveznosti, na kar je tudi ustno opozarjal. Dejstvo, da je pritožnik sredstva prejel, kljub temu da na dan 30. 9. 2017 ni imel neporavnanih zapadlih obveznosti, kaže na to, da ZIUFSZZ ne določa, da se pridobljena sredstva lahko porabijo le za plačilo obveznosti, zapadlih do 30. 9. 2017 ali celo 31. 12. 2016, ampak tudi za plačilo obveznosti, ki bodo zapadle v prihodnje. Interpretacija organa prve stopnje je nesmiselna, saj omogoča, da nekateri javni zdravstveni zavodi, ki so upravičeni do pridobitve sredstev, slednjih ne morejo uporabiti v skladu z zakonom. Pritožnik meni, da javni zdravstveni zavodi, ki so med presečnim dnem (31. 12. 2016) in dnem uveljavitve zakona (31. 9. 2017) ali dnem prejema sredstev 30. 11. 2017 ravnali gospodarno, uspešno in ekonomsko učinkovito ter uspeli samostojno pokrivati izgubo preteklih let, ne bi smeli biti kaznovani z odvzemom sredstev, za prejem katerih so izpolnjevali pogoje, sedaj pa jih ne bodo mogli porabiti.

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 3.083.506,00 EUR, ki jih ni porabil za namene, določene v prvem odstavku 7. člena ZIUFSZZ, zato je odločil, da mora navedena sredstva 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 nadaljnjem besedilu: 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, kot je na primer določitev plačilnega roka v 9. členu ZIUFSZZ.

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 uravnoteženim poslovnim izidom, hkrati pa zagotavljali kakovostno izvedbo zdravstvenih storitev v okviru javne službe. Nadalje je razvidno, da je predlog ZIUFSZZ v tretji alineji prvega odstavka 7. člena vseboval določbo, po kateri bi lahko javni zavodi na področju zdravstva z enkratnimi transferrnimi 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 sprva predlagano besedilo tretje alineje prvega odstavka 7. člena predloga ZIUFSZZ črtalo. Tudi iz navedenega izhaja, da veljavni ZIUFSZZ možnosti pokrivanja tekočih obveznosti z interventnimi sredstvi ne vsebuje in je torej ne dopušča.

ZIUFSZZ je za namen finančne sanacije javnih zdravstvenih zavodov tako 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 eden od ukrepov za finančno sanacijo tudi zagotovitev sredstev državnega proračuna za pokrivanje presežkov odhodkov nad prihodki javnih zdravstvenih zavodov iz preteklih let. Nadalje je v 4. členu ZIUFSZZ naveden prvi pogoj za upravičenost do sredstev, in sicer, da javni zdravstveni zavodi 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 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, vendar pa je ZIUFSZZ določil, da bo kot pogoj za prejem sredstev upošteval presežek odhodkov nad prihodki in ne vseh neplačanih zapadlih obveznosti. Navedeno pomeni, da bi zakonodajalec lahko v ZIUFSZZ določil le, da ustanovitelj javnim zdravstvenim zavodom pokrije 80 % stanja presežkov odhodkov nad prihodki iz preteklih let na dan 31. decembra 2016. Ker pa je bil namen zakonodajalca, da se sredstva javnim zdravstvenim zavodom zagotovijo nemudoma in takoj na način, da se v proračunu države zmanjšajo pri drugih uporabnikih proračuna, je zahteval tudi, da se zagotovi namenskost porabe javnih sredstev. Posledično je v prvem odstavku 7. člena ZIUFSZZ določeno, 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 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.

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)

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 in ne le za tiste, ki so zapadle do 31. 12. 2016, pravilno in ne pomeni kršitev določb ZIUFSZZ. Po oceni pritožbenega organa je takšna razlaga ZIUFSZZ dopustna, saj sredstva ob uveljavitvi ZIUFSZZ sploh še niso bila zagotovljena in zakona do takrat še ni bilo mogoče v celoti izvajati. Ni pa mogoče z namensko razlago določb ZIUFSZZ tolmačiti na način, kot to v pritožbi navaja pritožnik, in sicer da iz Posebnega vladnega projekta za zagotavljanje poslovne in plačilne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, izhaja, da je cilj projekta, da se sanacija zaključi v štirih letih, to je do 30. 11. 2021, zato bi bilo mogoče sredstva porabiti do tega datuma. Takšna razlaga je preširoka in presega dopusten domet namenske razlage zakona, predvsem pa izniči smisel in namen nujno potrebnih interventnih ukrepov za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zavodov po ZIUFSZZ. Rok za sanacijo, ki mora biti zaključena do 30. 11. 2021, je določen zgolj za vsebino III. dela ZIUFSZZ in ga ni mogoče upoštevati kot rok, v katerem se morajo izvesti enkratni ukrepi za takojšnjo finančno sanacijo.

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 možno 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 izpolnil pogoja za porabo teh sredstev, saj zaradi časovnega zamika med uveljavitvijo ZIUFSZZ in dejanskim nakazilom sredstev ni imel več neplačanih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe, in ni imel posojil v okviru enotnega zakladniškega računa države in do komercialnih bank, najetih za financiranje tekoče likvidnosti, ki bi jih s prejetimi sredstvi lahko poplačal. Pritožnik bi tako moral sredstva v zakonsko določenem roku vrniti v državni proračun. Glede na to, da je pritožnik izpolnjeval v ZIUFSZZ določen pogoj za prejem sredstev (izkazovanje presežka odhodkov nad prihodki na dan 31. 12. 2016), je bilo nakazilo sredstev na njegov račun izvedeno, kljub spremembi finančnega stanja javnega zdravstvenega zavoda, saj bi bil v nasprotnem primeru kršen ZIUFSZZ. Da do neupravičene porabe sredstev tudi pri takšnem nakazilu ne bi prišlo, so zato v 7. členu ZIUFSZZ določeni dodatni pogoji za dejansko porabo in vrnitev sredstev, ki so bila prejeta kot enkratna, transferna in strogo namenska sredstva. Kot navaja že pritožnik sam, pa pogojev za porabo sredstev takrat, ko je sredstva prejel, ni izpolnjeval.

Na podlagi nakazila sredstev v znesku, ki je – zaradi časovnega zamika do dejanskega nakazila sredstev po ZIUFSZZ, presegal neplačane obveznosti, ki bi jih s prejetimi sredstvi pritožnik smel poplačati v skladu z ZIUFSZZ, tako ni mogoče zakonu pripisati drug pomen, kot izhaja iz

njegovih določb, zato pritožbeni organ zavrača pritožnikovo trditev, da dejstvo, da je pritožnik sredstva prejel, kljub temu da ni imel neporavnanih zapadlih obveznosti, kaže na to, da se sredstva, pridobljena na podlagi ZIUFSZZ, lahko porabijo za plačilo obveznosti, ki bodo zapadle v prihodnje.

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, najetih 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. Glede na to, da je pritožnik že ob nakazilu vedel, da pogojev za porabo sredstev ne izpolnjuje, bi jih v predpisanem roku moral vrniti 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 zanjo 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, zato pritožbene navedbe v tej smeri zavrača.

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; v nadaljevanju: ZUP) 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 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 izvorniku, prepisu ali kopiji.

Stojan Trnate
generalni sekretar



Vročiti:

- Onkološki inštitut Ljubljana, Zaloška cesta 2, 1000 Ljubljana – osebno

Prejme:

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