



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: 06102-78/2020/5
Datum: 9. 2. 2021

ZAPISNIK

O INŠPEKCIJSKEM NADZORU NAD IZVAJANJEM ZAKONA O LEKARNIŠKI DEJAVNOSTI IN ZAKONA O PREGLEDNOSTI FINANČNIH ODNOSOV IN LOČENEM EVIDENTIRANJU RAZLIČNIH DEJAVNOSTI,

pri

**Javni zavod Lekarna Ljubljana in
Mestna občina Ljubljana**

Inšpekcijski pregled je bil opravljen na podlagi sedmega odstavka 112. člena Zakona o lekarniški dejavnosti – ZLD-1 (U. l. RS, št. 85/16, 77/17 in 73/19), prvega odstavka 18. člena Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti – ZPFOLERD-1 (U. l. RS, št. 33/11), 102. do 106. člena Zakona o javnih financah (U. l. RS, št. 11/11 - UPB, 14/13 - popr., 101/13, 55/15 - ZFisP, 96/15 - ZIPRS1617, 13/18 in 195/20-odl. US) in Zakona o splošnem upravnem postopku (U. l. RS, št. 24/6 – UPB, 105/6, 126/7, 65/8, 8/10, 82/13).

Zapisnik je bil sestavljen v skladu s 3. odstavkom 102. člena ZJF.

Inšpekcijski pregled je opravila Vilma Modic, inšpektorica-višja svetnica Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju: UNP) na podlagi naloga za inšpekcijski nadzor št. 06102-78/2020/1 z dne 7. 12. 2020.

Pregled dokumentacije je bil opravljen 9. 12. in v obdobju od 17. 12. do 23. 12. 2020, od 4. 1. do 18. 1. 2021 in 25. 1. ter 29. 1. 2021 v obliki dela na domu in preko elektronskih ter telefonskih komunikacij.

I. UVOD

Javni zavod Lekarna Ljubljana (Lekarna Ljubljana) je največji javni lekarniški zavod v Sloveniji. Ustanovila ga je Mestna občina Ljubljana z Odlokom o ustanovitvi javnega zavoda Lekarne Ljubljana. Lekarna Ljubljana opravlja lekarniško dejavnost kot javno službo, ki zagotavlja preskrbo prebivalstva ter zdravstvenih zavodov in organizacij z zdravili ter farmacevtsko obravnavo pacientov. Poleg preskrbe z zdravili in farmacevtske obravnave pacientov opravlja Lekarna Ljubljana še druge dejavnosti, ki so nujne za njen obstoj in natančno opredeljene v Odloku o uskladitvi ustanovitvenega akta Javnega zavoda Lekarna Ljubljana. Lekarna Ljubljana opravlja dejavnost v 52 lekarnah in lekarniških podružnicah. Skupne službe so na sedežu Lekarne Ljubljana, Komenskega ulica 11, Ljubljana. Organi zavoda so svet zavoda, direktor, strokovni vodja in strokovni svet. Svet zavoda, ki ima 13 članov nadzoruje in upravlja zavod. Direktor zavoda organizira delo in poslovanje zavoda, zastopa in predstavlja zavod in je odgovoren za zakonitost dela zavoda. Direktorja imenuje in razrešuje svet zavoda v skladu s predpisi na podlagi javnega razpisa ter s soglasjem ustanoviteljice. Direktor Lekarne Ljubljana je dr. Marjan Sedej, ki vodi Lekarno Ljubljana od 1. 4. 2013.

Ustanovitelj Javnega zavoda Lekarna Ljubljana je, kot že navedeno, Mestna občina Ljubljana (MOL), ki jo vodi in predstavlja župan Zoran Jankovič. Poleg župana so organi MOL-a še mestni svet (45 članov) in nadzorni odbor. MOL ima kot samostojni organ tudi volilno komisijo, ki skrbi za izvedbo volitev in referendumov ter varstvo zakonitosti volilnih postopkov, ter druge organe, katerih ustanovitev in naloge določa zakon.

II. PREDMET NADZORA

Predmet dela je bil nadzor nad izvajanjem drugega in petega odstavka 38. člena Zakona o lekarniški dejavnosti (ZLD-1) in preverjanje izvajanja določil Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (ZPFOLERD-1) v letih 2017, 2018 in 2019.

Področna zakonodaja in pravna podlaga

- Zakon o javnih financah (U. I. RS, št. 11/11 - UPB, 14/13 - popr., 101/13, 55/15 - ZFisP, 96/15 - ZIPRS1617 in 13/18 in 195/20-odl. US: ZJF),
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 (U. I. RS, št. 75/19, 61/20-ZDLGPE, 133/20 in 174/20-ZIPRS2122: ZIPRS2021),
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (U. I. RS, št. 71/17, 13/18 - ZJF-H, 83/18 in 19/19: ZIPRS1819),
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 (U. I. RS, št.80/16, 33/17, 59/17 in 71/17- ZIPRS1819: ZIPRS1718),
- Zakon o lekarniški dejavnosti (U. I. RS, št. 85/16, 77/17 in 73/19: ZLD-1),
- Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (U. I. RS, št. 33/11: ZPFOLERD-1),
- Pravilnik o zagotavljanju preglednosti finančnih odnosov (U. I. RS, št. 109/11) in
- Odlok o uskladitvi ustanovitvenega akta Javnega zavoda Lekarna Ljubljana (U. I. RS, št. 70/18).

III. OPIS STANJA IN UGOTOVITVE

1. Izvajanje drugega in petega odstavka 38. člena ZLD-1

Pregledano je bilo izvajanje 38. člena ZLD-1, in sicer pri Lekarni Ljubljana in MOL-u. Nadzor se je nanašal na leta 2017, 2018 in 2019.

Drugi odstavek 38. člena ZLD-1 določa, da se presežek prihodkov nad odhodki, ki ga ustvari zavod, nameni za:

- solventno in likvidno poslovanje javnega zavoda,

- investicije v prostor in opremo lekarne,
- razvoj kadrov in uvajanje novih lekarniških storitev.

Peti odstavek 38. člena ZLD-1 določa, da svet zavoda predlaga ustanovitelju, da se del presežka prihodkov nad odhodki javnega zavoda iz zasebnih sredstev vrne ustanovitelju, če s tem ni ogroženo solventno ali likvidno poslovanje javnega zavoda. Ta sredstva sme ustanovitelj uporabiti izključno za izvajanje zdravstvene dejavnosti.

Ugotovitve:

Poslovanje Lekarne Ljubljana

Presežek prihodkov nad odhodki z upoštevanjem davka od dohodka je v Lekarni Ljubljana znašal:

- za leto 2017 3.893.219,00 EUR,
- za leto 2018 4.179.601,00 EUR in
- za leto 2019 4.011.560,00 EUR.

Proračunska inšpektorica je preverila ali je Lekarna Ljubljana presežke prihodkov nad odhodki uporabila za namene, določene v drugem odstavku 38. člena ZLD-1 in ali je svet zavoda predlagal ustanovitelju, da se del sredstev iz ustvarjenega presežka prihodkov nad odhodki vrne ustanovitelju (5. odstavek 38. člena ZLD-1).

Ugotovljeno je bilo, da je presežek prihodkov nad odhodki ostal nerazporejen, razen spodaj navedenih nakazil MOL-u:

- za leto 2017 2.000.000,00 EUR,
- za leto 2018 2.500.000,00 EUR in
- za leto 2019 1.500.000,00 EUR.

Pristojna zaposlena v Lekarni Ljubljana (direktor zavoda in pomočnica direktorja za področje ekonomike in financ) sta posredovala zapise sej sveta zavoda in sklepe sveta zavoda za posamezna leta, iz katerih so razvidni izračuni potrebni za solventnost in likvidnost zavoda in potrjeni zneski izplačil iz presežkov prihodkov nad odhodki iz preteklih let.

Proračunska inšpektorica je na osnovi navedenega preverila javno objavljene računovodske podatke in računovodska poročila za posamezna leta. Iz bilanc stanja in dodatnih pojasnil k bilancam stanja je razviden presežek prihodkov nad odhodki iz preteklih let, ki je bil v posameznih letih sledeč:

- 31. 12. 2017 28.219.143,00 EUR,
- 31. 12. 2018 30.398.744,00 EUR in
- 31. 12. 2019 31.910.304,00 EUR.

Presežki prihodkov nad odhodki iz preteklih let, ki so izkazani v bilancah stanja so se v posameznem letu ustrezno povečali za izkazani presežek prihodkov nad odhodki v tekočem letu in zmanjšali za nakazila ustanovitelju v skladu s sklepi Sveta zavoda.

Poraba presežkov nakazanih na MOL:

MOL je ustrezno obrazložila porabo nakazanih sredstev iz Lekarn Ljubljana, kot sledi.

V letu 2017 je MOL pridobila in porabila 2.000.000,00 EUR. Sredstva so bila nakazana na podlagi zaključnega računa leta 2016. MOL je nakazana sredstva porabila za izvajanje zdravstvene dejavnosti v letu 2017. Realizacija v okviru glavnega programa 1707 Drugi programi na področju zdravstva je znašala 3.006.568,00 EUR. Stroški so se nanašali na zakonske in druge obveznosti MOL-a s področja zdravstvenega varstva. Med zakonske obveznosti sodi plačevanje prispevkov za zdravstveno zavarovanje občanov in gre za tekoče transfere v sklade socialnega zavarovanja (večina stroškov). Med druge obveznosti pa sodita sofinanciranje delovanja Ambulante za osebe brez zdravstvenega zavarovanja in Nočne zobozdravstvene ambulante po pogodbah. Podatki so javno objavljeni in so bili s strani proračunske inšpektorice tudi dodatno preverjeni.

V letu 2018 je MOL pridobila in porabila 2.000.000,00 EUR. Lekarna Ljubljana je sredstva nakazala na podlagi zaključnega računa 2017. MOL je iz prejetih sredstev namenila 993.847,00 EUR za porabo v okviru proračunske postavke 072105 Prizidek ZD Ljubljana-Bežigrad (enaka je tudi realizacija na tej postavki v letu 2018). Večji del realizacije je izkazan na kontu 4204 Novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije in manjši del (140.179,00 EUR) na kontu 4208 Študije izvedljivosti projektov, projektna dokumentacija, nadzor in investicijski inženiring. 1.006.153,00 EUR je MOL namenila za porabo v okviru glavnega programa 1707 Drugi programi na področju zdravstva, kjer pa je bila celotna realizacija 3.008.263,00 EUR.

V letu 2019 je MOL pridobila in porabila 2.500.000,00 EUR (Lekarna Ljubljana je sredstva nakazala na podlagi zaključnega računa 2018). MOL je 2.000.000,00 EUR porabila v okviru proračunske postavke 072106 Prizidek ZD Ljubljana-Bežigrad. Celotna poraba je izkazana na kontu 4204 Novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije. Ostanek sredstev v višini 500.000,00 EUR je bil porabljen v okviru proračunske postavke 072105 Prizidek ZD Ljubljana-Bežigrad. Celotna realizacija na tej postavki je bila 2.818.600,00 EUR. Poraba sredstev je izkazana na kontu 4204 Novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije in manjši del v višini 94.504,00 EUR na kontu 4208 Študije izvedljivosti projektov, projektna dokumentacija, nadzor in investicijski inženiring.

MOL navedene prihodke izkazuje v bilanci A v okviru konta 710 Udeležba na dobičku in dohodki od premoženja na kontu 7100 Prihodki od udeležbe na dobičku in dividend ter presežkov prihodkov nad odhodki.

Proračunska inšpektorica pri nadzoru ni ugotovila nepravilnosti ali kršitev pravnih osnov.

2. Izvajanje določil ZPFOLERD-1

Opravljen je bil nadzor nad določbami ZPFOLERD-1.

a) Razkritje podatkov v letnih poročilih

4. člen ZPFOLERD-1 določa:

»1. Preglednost finančnih odnosov se nanaša na poročanje o dodelitvi in uporabi javnih sredstev za naslednje namene :

- a) poravnava izgub iz poslovanja;
- b) zagotovitev kapitala;
- c) nepovratna sredstva (subvencije, dotacije in podobno) ali posojila, dodeljena pod pogoji, ugodnejšimi od tržnih pogojev;
- d) zagotavljanje finančnih prednosti z odpovedjo dobičku ali izterjavi zapadlih dolgov (na primer z odpisom terjatev);
- e) odpoved običajnemu nadomestilu za uporabo javnih sredstev;
- f) povračilo za finančna bremena, ki jih naložijo državni organi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti.

2. Javno podjetje, ki je prejelo javna sredstva iz prvega odstavka tega člena, mora v svojem poslovnem poročilu, ki je del letnega poročila, ki ga javno podjetje pripravi v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe, ali po zakonu, ki ureja računovodstvo, v posebnem poglavju razkriti preglednost finančnih odnosov iz prvega odstavka tega člena.«

Ugotovitve:

Lekarna Ljubljana v vseh pregledanih letih ni imela izgub iz poslovanja in je v posameznem letu ustvarila presežek prihodkov nad odhodki. Lekarna Ljubljana je presežke prihodkov nad odhodki ustrezno prikazala v obrazcih zaključnega računa in v obrazložitvah računovodskega dela letnega poročila. Iz pojasnil k računovodskim izkazom je med drugim razvidno, da je bil pretežni del pozitivnega poslovnega rezultata v posameznem letu ustvarjen iz tržne dejavnosti. V letu 2017 je bil delež tržnega dela v ustvarjenem presežku 98,7 %, v letu 2018 98,3 % in v letu 2019 97,52 %.

Javni zavod v bilanci stanja izkazuje sredstva v upravljanju in obveznost za sredstva v upravljanju. Lekarna Ljubljana ima presežek prihodkov nad odhodki, ki se vsako leto poviša za dosežen pozitiven poslovni rezultat in zmanjša za nakazila ustanovitelju, kar je v letnih poročilih ustrezno prikazano in obrazloženo. Ostalih primerov, kot jih navaja 4. člen ZPFOLERD-1, po obrazložitvi pomočnice direktorja za področje ekonomike in financ, ni bilo.

Lekarna Ljubljana vodi poslovne knjige v skladu z določili Zakona o računovodstvu (U. I. RS, št. 23/99, 30/02 in 114/06), kot temeljnega računovodskega predpisa. V računovodskem delu letnega poročila so navedeni vsi zakonski in podzakonski akti, ki jih Lekarna Ljubljana upošteva pri vodenju poslovnih knjig in pripravi letnega poročila, ki obsega poslovni in računovodski del. Med drugim je upoštevan Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (u. I. RS, št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04, 120/07, 124/08, 58/10, 60/10, 104/10, 104/11, 86/16 80/19 in) in Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna (U. I. RS, št. 12/01, 10/06, 8/07 in 102/10). Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava določa vsebino, členitev in obliko sestavnih delov letnega poročila za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava, ki so uporabniki enotnega kontnega načrta po 13. členu Zakona o računovodstvu. Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna pa med drugim določa metodologijo in postopek priprave poročila o doseženih ciljih in rezultatih posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, ki so določeni s posebnim predpisom ministra za finance ter Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. Letna poročila Lekarne Ljubljana so bila sprejeta 28. 2. v tekočem letu za predhodno leto in posredovana na AJ PES. 1. 3. pa so bila posredovana na MOL in Ministrstvu za zdravje. Lekarna Ljubljana ni prejela nobenih pripomb na posredovana poročila.

b) Hramba dokumentacije in podatkov

5. člen ZPFOLERD-1 določa:

»Javna podjetja morajo dokumentacijo s podatki o finančnih odnosih z državnimi organi in organi samoupravnih lokalnih skupnostih in z drugimi javnimi podjetji ter podatke v evidencah o finančnih tokovih javnih sredstev hraniti najmanj pet let po koncu koledarskega ali obračunskega leta, ko so jim bila sredstva dodeljena. Če javno podjetje uporabi ta sredstva v poznejšem obračunskem letu, začne petletni rok teči po koncu tega obračunskega leta.«

11. člen ZPFOLERD-1 določa:

»Izvajalci z izključnimi ali posebnimi pravicami ali pooblastili morajo dokumentacijo s podatki o preglednosti finančne in organizacijske strukture ter podatke v poslovnih knjigah hraniti najmanj pet let po koncu leta, na katerega se nanašajo podatki.«

Ugotovitve:

Hrambo dokumentacije in podatkov v poslovnih knjigah v Lekarni Ljubljana ureja notranji Pravilnik o računovodstvu Javnega zavoda Lekarna Ljubljana (Pravilnik: št. dokumenta PR-006-02) in velja tudi za podatke o evidencah finančnih tokov. Pravilnik je v veljavi od 1. 10. 2010. Pravilnik določa elektronsko hranjenje knjigovodskih listin in poslovnih knjig v skladu s predpisi. Določene so listine za katere veljajo roki hranjenja 2, 3, 5 in 10 let. Pet (5) let je določeno za hranjenje knjigovodskih listin, ki so podlaga za knjiženje (izdani in prejeti računi s prilogami, obračuni, temeljnice, potni nalogi, blagajniške vplačilnice in izplačilnice, izpiski stanja računov ipd.) in pomožne knjige. Trajno pa se hrani letne računovodske izkaze, končne obračune plač zaposlenih, pogodbe o zaposlitvi, podatke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, finančne in investicijske načrte, pogodbe za nabavo opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih sredstev (do izteka uporabe), odločbe upravnih in sodnih organov, revizijska poročila in zapisnike o uničenju računovodske dokumentacije. Po preverjanju v treh letih ni prišlo do uničenja računovodske dokumentacije (pojasnilo Lekarne Ljubljana). Za priročno arhiviranje

knjigovodskih listin in shranjevanje podatkov v poslovnih knjigah je odgovorna oseba, ki dela z listinami in knjigami. Od 1. 1. 2015 pa so v veljavi tudi Spremembe in dopolnitve Pravilnika o računovodstvu Javnega zavoda Lekarna Ljubljana, ki urejajo prejetje in izdajanje elektronskih računov in določajo, da storitev zajema in hrambe elektronskih računov opravlja za zavod zunanji izvajalec.

c) Preglednost finančnih odnosov in določitev sodil

1. odstavek 7. člena ZPFOLERD-1 določa:

»1. Izvajalci z izključnimi ali posebnimi pravicami ali pooblastili, ki poleg dejavnosti, ki jih opravljajo na podlagi pravic ali pooblastila, izvajajo še druge dejavnosti, vodijo ločene računovodske evidence po posameznih dejavnosti.

8. člen ZPFOLERD-1 določa:

1. Za vodenje ločenih računovodskih evidenc po posameznih dejavnostih se uporabljajo sodila. Sodila, ki so namenjena razporejanju posrednih stroškov po dejavnostih, temeljijo na računovodskih načelih.

2. Pri razporejanju posrednih stroškov je treba uporabiti sodila, ki temeljijo na aktivnostih, ki te stroške povzročajo. Če teh aktivnosti ni mogoče določiti, se uporabljajo sodila delitve posrednih stroškov na podlagi deleža neposrednih stroškov.

3. Določitev in spremembo sodil sprejme organ nadzora posameznega izvajalca z izključno ali posebno pravico ali pooblastilom na predlog organa vodenja.

4. Ista sodila se uporabljajo dosledno vsako poslovno leto.

5. Ob zaključku leta se ugotovijo odmiki dejanskih stroškov od ocene na enoto proizvoda ali storitve.

1. odstavek 9. člena ZPFOLERD-1 določa:

»1. Ustreznost sodil in pravilnost njihove uporabe enkrat letno, ob letni reviziji računovodskih izkazov, preveri revizor in poda pisno mnenje.«

10. člen ZPFOLERD-1 določa:

»1. Organ vodenja izvajalca z izključno ali posebno pravico ali pooblastilom o sprejetih in revidiranih sodilih seznaniti ministrstvo pristojno za urejanje področja dejavnosti, za katerega je bila izvajalcu podeljena izključna ali posebna pravica ali pooblastilo (v nadaljnjem besedilu: pristojno ministrstvo) v roku 30 dni po izdaji mnenja revizorja iz 9. člena tega zakona. Pristojno ministrstvo lahko v roku 30 dni po prejemu obvestila o sprejetih in revidiranih sodilih ter mnenju revizorja zahteva, da organ nadzora ponovno odloča o njihovi ustreznosti.

2. Če organ nadzora v roku 30 dni po prejemu zahteve pristojnega ministrstva iz prejšnjega odstavka ponovno ne odloči o ustreznosti sodil ali le teh ne spremeni tako, da bi bila ustrezna, lahko pristojno ministrstvo začne postopek za odvzem izključne ali posebne pravice ali pooblastila.«

Ugotovitve:

Lekarna Ljubljana vodi ločene evidence po posameznih dejavnostih. Ločeno evidentiranje dogodkov omogoča poslovno informacijski sistem s podporo delovanja glavne knjige in stroškovnega računovodstva. Sodila se v letih, ki so predmet nadzora niso spreminjala in omogočajo primerljivost med leti. V poslovnih poročilih, ki jih vsako leto sprejme in potrdi Svet Lekarne Ljubljana so sodila, in razporejanje posrednih stroškov (kjer ni mogoče direktno ločevanje), opisana in se upoštevajo glede na razmerje prihodkov iz naslova javne službe in prihodkov iz naslova tržne dejavnosti v celotnih prihodkih. Ustreznost sodil je potrjena tudi z vsakoletnim pregledom revizorske hiše. Revizorji revizorskih hiš Mazars d.o.o in Baker Tilly Evidas d.o.o. so po preverjanju pripravili Poročila o dogovorjenih postopkih v zvezi s preveritvijo

ustreznosti sodil in pravilnosti njihove uporabe v določenem poslovnem letu (poročila), ki so bila posredovana za potrebe proračunskega nadzora. Lekarna Ljubljana je, v skladu z 10. členom ZPFOLERD-1, vsa revizorska poročila posredovala na Ministrstvo za zdravje, ki v nadzorovanih letih na posredovana poročila ni imelo pripomb in zato tudi ni zahtevalo, da organ nadzora ponovno odloča o njihovi ustreznosti. V poročilih pristojnih revizorjev je bilo v vseh treh letih navedeno, da so postavljena sodila skladna z načeli stroškovnega računovodstva in kot taka objektivno upravičena. Nadalje je bilo v vseh letih ugotovljeno, da uporabniške rešitve poslovno-informacijskega sistema zagotavljajo ustrezne podlage za delovanje podsistema glavne knjige in stroškovnega računovodstva ter da so podrobnejša pravila o ločenem evidentiranju različnih dejavnosti s prilogami, vključno z uporabo sodil, primerna strokovna podlaga za evidentiranje prihodkov in odhodkov za različne dejavnosti.

Pomočnica direktorja za področje ekonomike in financ iz Lekarn Ljubljana je podala dodatne obrazložitve, vezane na delitev prihodkov in odhodkov na javno in tržno dejavnost. V posameznih letih so se uporabljala sodila, ki so temeljila na razmerju prihodkov iz naslova javne službe in prihodkov iz naslova tržne dejavnosti v celotnih prihodkih, kot sledi:

- leto 2017: 0,7898 javna služba/0,2102 tržna dejavnost,
- leto 2018: 0,7919 javna služba/0,2081 tržna dejavnost in
- leto 2019: 0,7888 javna služba/0,2112 tržna dejavnost.

Lekarna Ljubljana upošteva sodila in razporeja prihodke in odhodke v skladu s splošno sprejetim deležem le v primerih, ko ni mogoče nedvoumno ugotoviti vira izvora. Med prihodki Lekarna Ljubljana uporablja določena sodila samo pri finančnih prihodkih, prihodkih iz preteklih let, prevrednotovalnih in izrednih prihodkih, ker je pri ostalih prihodkih razmejitev jasna. Pri stroških Lekarna Ljubljana uporablja sodila pri stroških dela iz naslova prevoza, prehrane, regresa, jubilejnih nagrad in odpravnin. Sodila niso upoštevana pri osnovnih plačah, bruto nadomestilih in prispevkih delodajalca. Pri stroških materiala se sodila uporabijo po izločitvi materiala, ki je bil uporabljen za komercialne namene in počitniške kapacitete. Enako izločijo tudi stroške storitev, (sejmi, oglaševanje) in jih pripišejo tržni dejavnosti. Tržni dejavnosti pripišejo tudi donacije za tržno dejavnost in financiranje Hiše Ljubospica. Kot je že navedeno, so bile vse delitve prihodkov in stroškov po vsebini pregledane s strani revizorjev in posredovane pristojnemu ministrstvu.

č) Sporočanje podatkov

d) 15. člen ZPFOLERD določa:

»1. Za ugotavljanje prevladujočega vpliva iz 3. točke 3. člena tega zakona se poleg deležev vpisanega kapitala seštevajo tudi ustanoviteljske in glasovalne pravice države in samoupravnih lokalnih skupnosti ter drugih lastnikov, delničarjev ali ustanoviteljev, nad katerimi imajo država in samoupravne lokalne skupnosti neposredno ali posredno prevladujoč vpliv.

2. Za ugotovitev prevladujočega vpliva morajo:

- državni organi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti sporočiti podatke o vseh svojih neposredni deležih ter ustanoviteljskih in glasovalnih pravicah v pravnih osebah ter o pravnih aktih, ki urejajo finančno sodelovanje, ali o predpisih, v katerih jim je zagotovljen prevladujoč vpliv,
- javna podjetja sporočiti podatke o vrsti in višini vseh neposrednih in posrednih deležih ter ustanoviteljskih in glasovalnih pravicah v pravnih osebah ter o pravnih aktih, ki urejajo finančno sodelovanje, ali o predpisih, v katerih jim je zagotovljen prevladujoč vpliv in
- pravne osebe, ki jih pozove ministrstvo, sporočiti podatke o svoji lastniški strukturi.

Podatke iz prejšnjega stavka morajo po stanju na zadnji dan preteklega leta sporočiti ministrstvu do konca februarja tekočega leta ali v osmih dneh od prejema poziva ministrstva.

3. Državni organi ali organi samoupravnih lokalnih skupnosti morajo ministrstvu najpozneje do konca februarja tekočega leta sporočiti podatke o dodeljenih izključnih ali posebnih pravicah ali

pooblastilih in podatke o tem, ali izvajalci z izključnimi ali posebnimi pravicami ali pooblastili opravljajo tudi druge dejavnosti.«

10. odstavek 15. člena ZPFOLERD določa:

» Minister oziroma ministrica, pristojen oziroma pristojna za finance, lahko podrobneje določi roke, načine evidentiranja in poročanja podatkov ter postopke poročanja in pridobivanja podatkov in dokumentacije po tem zakonu.«

Ugotovitve:

Ministrstvo za finance (MF) je na podlagi 10. odstavka 15. člena ZPFOLERD-1 izdalo Pravilnik o zagotavljanju preglednosti finančnih odnosov (Pravilnik), ki je začel veljati 1. 1. 2012. Priloga Pravilnika so obrazci za poročanje podatkov v skladu z ZPFOLERD-1. Lekarna Ljubljana je na seznamu, ki ga vodi MF za javna podjetja, katerih skupni letni čisti prihodek v zadnjih dveh poslovnih letih presega 40 milijonov EUR. Pristojnost za vodenje in posodabljanje seznamov ima, v skladu s 13. členom ZPFOLERD-1, MF. MF sestavi sezname, ki mu jih nalaga 13. člen ZPFOLERD-1 na podlagi podatkov iz javno objavljenega in dostopnega Registra zavezancev za informacije javnega značaja, ki ga objavlja AJPES, posebnega dogovora z AJPES in podatkov SDH o deležu Republike Slovenije v družbah in ne na podlagi poročil iz Pravilnika. MF Lekarne Ljubljana v zadnjih treh letih tudi ni pozvalo k poročanju, v skladu z drugo alinejo drugega odstavka 15. člena ZPFOLERD-1 in kot je določeno v Pravilniku. Direktor Direktorata za javno premoženje MF je podal obrazložitev, da podatkov iz predvidenega načina poročanja v Direktoratu ne uporabljajo, ker ni zagotovljene informacijske podpore, ki jo določa tudi Pravilnik. Predpisano poročanje je zato neustrezno tako za poročevalce, kot MF.

Lekarna Ljubljana pošilja letna poročila na resorno ministrstvo in AJPES v skladu z vsemi zakonskimi in podzakonskimi predpisi. V času proračunskega nadzora se je Lekarna Ljubljana izkazala z izpolnjenimi in podpisanimi obrazci Seznam neposrednih naložb za vsa tri leta iz katerih je razvidno, da ima MOL 100 % ustanoviteljske pravice in ima ustanovitelj možnost imenovati več kot polovico članov sveta zavoda.

Iz podpisanih obrazcev je nadalje tudi razvidno, da ima Lekarna Ljubljana 7.500,00 EUR vreden poslovni delež v LL Grosistu d.o.o. Ljubljana. Lekarna Ljubljana je MOL-u posredovala letne obrazce iz katerih je razviden 100% ustanovitveni delež MOL-a v Lekarni Ljubljana.

Proračunska inšpektorica je nadalje preverila izpolnjevanje določila prve alineje drugega odstavka ZPFOLERD-1 in tretjega odstavka ZPFOLERD-1 oziroma pošiljanje poročila na MF s strani MOL. Ugotovljeno je bilo, da je MOL pripravila in poslala oba predpisana obrazca, in sicer Seznam neposrednih naložb in Seznam izvajalcev, ki imajo izključne ali posebne pravice ali javna pooblastila po stanju na dan 31. 12.. Iz prvega obrazca je razvidno, kot že navedeno, da ima MOL v Lekarni Ljubljana 100 % ustanoviteljske pravice. Kot že ugotovljeno, pa MF teh poročil ne uporablja in ne obdeluje. MF tudi ni pozvalo Lekarn Ljubljana k poročanju kot je določeno v zakonu in podrobneje opredeljeno v Pravilniku o zagotavljanju preglednosti finančnih odnosov, ki v 5. členu določa:

»1. Zavezanci, ki poročajo po drugi alineji drugega odstavka 15. člena Zakona, letno poročajo ministrstvu, pristojnemu za finance, najpozneje do konca februarja tekočega leta za podatke po stanju na zadnji dan preteklega leta na obrazcu »Seznam neposrednih in posrednih naložb«, ki je Priloga 2 tega pravilnika«.

2. Pravne osebe, za katere ministrstvo, pristojno za finance, po izteku roka za poročanje po prejšnjem odstavku z obdelavo podatkov ugotovi, da se uvrščajo med javna podjetja, jih uvrsti na seznam javnih podjetij, ki ga objavi na svoji spletni strani, in jih pozove, da poročajo v skladu z drugo alinejo drugega odstavka 15. člena Zakona na način iz prejšnjega odstavka v osmih delovnih dneh od prejema poziva.«

MF je sestavilo seznam javnih podjetij predvsem na podlagi podatkov, ki so razvidni v računovodskih izkazih. Prav tako tudi ni pozvalo Lekarn k pošiljanju podatkov po 15. členu ZPFOLERD-1, ker jih ne obdeluje in ne uporablja. Proračunska inšpektorica je pomočnico direktorja za področje ekonomike in financ v Lekarni Ljubljana opozorila, da na podlagi zakonskega določila v ZPFOLERD-1 v tekočem letu pošlje izpolnjeno tabelo o deležu Lekarne Ljubljana v drugih pravnih osebah tudi na MF. Direktor Lekarne Ljubljana, je pred zaključkom nadzora podal izjavo da bo do 28. 2. 2021 poslal poročilo na MF v Excel tabeli oziroma poročilo o svojih deležih ter ustanoviteljskih in glasovalnih pravicah v drugih pravnih osebah.

Proračunska inšpektorica pri pregledu izvajanja ostalih določil ZPFOLERD-1, ni ugotovila nepravilnosti ali kršitev.

ZAKLJUČEK

V okviru rednega letnega načrta je bil opravljen nadzor nad izvajanjem ZLD-1 in ZPFOLERD-1 v letih 2017, 2018 in 2019.

1. Izvajanje drugega in petega odstavka 38. člena ZLD-1

Pri nadzoru porabe presežka prihodkov nad odhodki v posameznem letu je bilo ugotovljeno, da je Lekarna Ljubljana v vseh treh letih ustvarila presežek prihodkov nad odhodki, in to predvsem iz tržne dejavnosti. Lekarna Ljubljana izkazuje nerazporejen presežek prihodkov nad odhodki v bilanci stanja. V letu 2019 je bilo prenesenega presežka v leto 2020 za 31.910.304,00 EUR. S prenosom presežka prihodkov nad odhodki iz preteklih let je bil zagotovljen dolgoročni vir sredstev za likvidnost in solventnost poslovanja. Potreben znesek za financiranje likvidnosti in solventnosti je bil v letu 2019 9.969.292,00 EUR (zapisnik seje Sveta zavoda in Sklep Sveta zavoda z dne 22. 10. 2020). Del presežka prihodkov nad odhodki iz preteklih let je Lekarna Ljubljana po zaključnem računu v posameznem letu nakazala ustanovitelju (MOL), ki jih je uporabil za izvajanje zdravstvene dejavnosti. Na podlagi zaključnih računov 2016, 2017 in 2018 je bilo teh sredstev za 6,5 mio EUR.

Na podlagi zapsanega je bilo ugotovljeno, da sta Lekarna Ljubljana in MOL presežek prihodkov nad odhodki namenila za namene v skladu z ZLD-1.

2. Izvajanje določil ZPFOLERD-1

Proračunska inšpektorica je pri nadzoru ZPFOLERD-1 preverjala:

- razkritje podatkov v letnih poročilih,
- hrambo dokumentacije in podatkov,
- vodenje ločenih računovodskih evidenc,
- preglednost finančnih odnosov in določitev sodil ter seznanitev pristojnega ministrstva o sodilih in
- sporočanje podatkov MF.

Ugotovljeno je bilo ustrezno razkritje podatkov v letnih poročilih in zagotovljena hramba dokumentacije in podatkov v skladu z zakonskimi določili. Lekarna Ljubljana ima na letni ravni določena sodila za vodenje ločenih računovodskih evidenc po posameznih dejavnostih, ki so vsako leto tudi revidirana in je z njimi seznanjeno resorno ministrstvo. Proračunska inšpektorica je pri preverjanju načina pridobivanja in posredovanja podatkov na MF ugotovila, da MOL posreduje na MF podatke na določenih in predvidenih obrazcih v Excel preglednicah. V teh preglednicah je na podlagi podatkov, ki jih pošlje Lekarna Ljubljana MOL-u razviden 100 % ustanoviteljski delež MOL-a v Lekarni Ljubljana. Lekarna Ljubljana razpolaga tudi s podatki in preglednicami o svojem deležu v drugi pravni osebi. Nadalje je bilo ugotovljeno, da MF pri obdelavi podatkov in sestavi seznamov za poročanje Evropski komisiji ne uporablja podatkov, ki

so poslani na podlagi ZPFOLERD-1 in MF javnega zavoda v treh letih tudi ni pozvalo k poročanju. Odgovorni v Direktoratu za javno premoženje so podali izjavo, da je predpisano poročanje postalo neustrezno za poročevalce in MF, ker podatkov ne morejo ročno obdelati. MF sestavi ustrezne sezname predvsem na podlagi podatkov, ki jih pridobi iz računovodskih evidenc, ki pa so v primeru MOL in Lekarne Ljubljana izkazani v skladu z zakonskimi osnovami. Proračunska inšpektorica je na podlagi zakonskega določila in ob upoštevanju dejanskega stanja pristojne v Lekarni Ljubljana opozorila, da so podatke dolžni sporočati tudi na MF. Direktor Lekarne Ljubljana je podal izjavo, da bo zavod poslal ustrezne podatke na MF tudi v Excel tabeli do 28. 2. 2021.

Proračunska inšpektorica pri nadzoru preglednosti finančnih odnosov oziroma pri izpolnjevanju drugih določil ZPFOLERD-1 ni ugotovila nepravilnosti ali kršitev.

Zoper ta zapisnik so dovoljene pripombe v roku 15 dni po vročitvi. Pripombe naslovite na Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, Fajfarjeva 33, Ljubljana.

Vilma Modic
PRORAČUNSKA INŠPEKTORICA
inšpektorica-višja svetnica

Vročiti:

- Mestna občina Ljubljana, Mestni trg 1, 1000 Ljubljana - po ZUP
- Lekarna Ljubljana, Komenskega ulica 11, 1000 Ljubljana – po ZUP
-

V vednost:

- Kabinet Ministrstva za finance - po elektronski pošti na gp.mf@gov.si