



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2022



2023

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2022

Številka: 320-8/2022/115

Ljubljana, 21. decembra 2023

1. Uvod

V revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2022¹, št. 320-8/2022/99 z dne 25. 8. 2023 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) izreklo pozitivno mnenje o splošnem delu predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2022 in mnenje s pridržkom o pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2022.

Ker vse razkrite nepravilnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče v revizijskem poročilu od vlade, Ministrstva za zdravje in Ministrstva za pravosodje zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

V predpisanem roku 90 dni so računskemu sodišču predložili odzivna poročila:

- vlada, odzivno poročilo² je s kvalificiranim elektronskim podpisom potrdila odgovorna oseba Barbara Kolenko Helbl, generalna sekretarka,
- Ministrstvo za zdravje, odzivno poročilo³ je s kvalificiranim elektronskim podpisom potrdila odgovorna oseba dr. Valentina Prevolnik Rupel, ministrica, in
- Ministrstvo za pravosodje, odzivno poročilo je s kvalificiranim elektronskim podpisom potrdila odgovorna oseba⁴ dr. Dominika Švarc Pipan, ministrica.

V odzivnih poročilih so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivna poročila ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nepravilnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/predlog-zakljucnega-racuna-proracuna-za-leto-2022/>], 1. 12. 2023.

² Št. 00600-4/2022/62 z dne 22. 11. 2023.

³ Št. 060-6/2022/12 z dne 8. 12. 2023.

⁴ Št. 006-1/2022-2030-48 z dne 5. 12. 2023.

2. Nepravilnosti in popravljalni ukrepi

2.1 Vlada Republike Slovenije

2.1.1 Izplačila nadomestil za neizrabljen letni dopust ministrom in državnim sekretarjem

2.1.1.1 Opis nepravilnosti

V točki 3.3.2.a revizijskega poročila je navedeno, da je 8 ministrov⁵ ob prenehanju svoje funkcije v letu 2022 pri izplačilu zadnje plače prejelo skupaj 80.883 EUR denarnega nadomestila za neizrabljeni letni dopust za leti 2021 in 2022. Vloge teh ministrov za določitev in izplačilo denarnega nadomestila za neizrabljeni letni dopust so bile vključene v vladna gradiva ministrstev⁶ ter posredovane⁷ vladi za obravnavo na Komisiji Vlade Republike Slovenije za administrativne zadeve in imenovanja (v nadaljevanju: KAZI). KAZI je po obravnavi vlog v vseh 8 primerih izdala individualne odločbe⁸ o upravičenosti do izplačila nadomestila za neizrabljeni letni dopust ministrov za leti 2021 in 2022. Izplačila nadomestil ministrom za neizrabljeni dopust prikazuje Tabela 1.

Tabela 1 Izplačila nadomestil za neizrabljeni letni dopust ministrom ob prenehanju mandata v letu 2022

Št.	Minister	Dopust 2021 v dnevih	Dopust 2022 v dnevih	Dopust skupaj v dnevih	Znesek bruto v EUR	Znesek bruto bruto v EUR
1.	Zdravko Počivalšek	38	17	55	14.785	17.165
2.	dr. Simona Kustec	38	16	54	13.438	15.601
3.	mag. Andrej Šircelj	30	17	47	12.629	14.663
4.	mag. Andrej Vizjak	29	17	46	12.311	14.293
5.	Aleš Hojs	21	17	38	10.079	11.702
6.	dr. Jože Podgoršek	19	17	36	8.964	10.407
7.	Boštjan Koritnik	4	16	20	4.972	5.772
8.	Marjan Dikaučič	0	15	15	3.706	4.302
Skupaj		179	132	311	80.883	93.905

Vir: podatki ministrstev in generalnega sekretariata vlade.

⁵ Zdravko Počivalšek, mag. Andrej Vizjak, mag. Andrej Šircelj, dr. Simona Kustec, Aleš Hojs, dr. Jože Podgoršek, Boštjan Koritnik in Marjan Dikaučič.

⁶ Oziroma predlogi sklepov ministrstev o določitvi denarnega nadomestila za neizrabljeni del letnega dopusta.

⁷ 31. 5. 2022 (6 predlogov) in 1. 6. 2022 (2 predloga).

⁸ Z dne 31. 5. 2022 naslednje odločbe: št. 10005-123/2022/4, št. 10005-156/2022/3, št. 10005-152/2022/3, št. 10005-155/2022/3, št. 10005-117/2022/6, št. 10005-138/2022/4. Z dne 1. 6. 2022 naslednji odločbi: št. 10005-159/2022/3 in št. 10005-160/2022/3.

V vlogah ministrov in v obrazložitvah odločb KAZI je bilo navedeno, da ministri niso uspeli koristiti letnega dopusta zaradi nujnih delovnih potreb oziroma stalnih aktivnosti vlade predvsem v zvezi s pripravo ukrepov za preprečevanje širjenja epidemije covid-19, s pripravo interventne zakonodaje⁹ in s predsedovanjem Slovenije Svetu Evropske unije¹⁰. Navedeno naj bi ministrom predstavljalo objektivno nezmožnost koriščenja letnega dopusta, ki pa je vlada ni izkazala. Iz obrazložitev odločb je izhajalo, da naj bi pravno podlago za utemeljenost izplačila denarnega nadomestila za neizrabljeni dopust predstavljal 164. člen Zakona o delovnih razmerjih¹¹ (v nadaljevanju: ZDR-1), ki ob prenehanju delovnega razmerja med delavcem in delodajalcem dopušča sklenitev sporazuma o denarnem nadomestilu za neizrabljeni letni dopust. V delu, ki se nanaša na neizrabljeni letni dopust iz leta 2021, so se odločbe KAZI sklicevale tudi na sklep vlade¹² z dne 26. 5. 2022, ki je bil sprejet 4 dni pred iztekom mandata ministrom in več kot 5 mesecev po zaključku obdobja, na katero se je nanašalo koriščenje dopusta za leto 2021, in je določal, da funkcionarji vlade¹³ zaradi nujnih delovnih potreb, povezanih z obvladovanjem virusa SARS-CoV-2 in zaradi posledic epidemije covid-19, niso mogli izrabiti letnega dopusta v rokih, kot jih določa ZDR-1.

V revizijskem poročilu smo opozorili, da ne glede na navedeno in tudi če bi bile objektivne okoliščine nezmožnosti koriščenja letnega dopusta ministrov ustrezno oziroma pravočasno izkazane, ZDR-1 ne predstavlja ustrezne pravne podlage za odločitev o upravičenosti izplačil nadomestila za neizrabljeni letni dopust ministrom. Skladno s 1. členom ZDR-1 ta zakon ureja delovna razmerja, ki se sklepajo s pogodbo o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem, s ciljem vključevanja delavcev v delovni proces, zagotavljanja usklajenega poteka delovnega procesa ter preprečevanja brezposelnosti, pri čemer se upošteva pravica delavcev do svobode dela, dostojanstva pri delu in varujejo interese delavcev v delovnem razmerju. Ministri nimajo sklenjenih pogodb o zaposlitvi, ampak opravljajo funkcijo ministra, na katero jih na predlog predsednika vlade skladno s 112. členom Ustave Republike Slovenije imenuje Državni zbor Republike Slovenije s sklepi o imenovanju. Za pravice ministrov do nadomestil ter drugih osebnih prejemkov, povračil, socialnega zavarovanja, dopustov ter pravice po prenehanju mandata se skladno s prvim odstavkom 32. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije¹⁴ (v nadaljevanju: ZVRS) smiselno uporabljajo določbe Zakona o poslancih¹⁵ (v nadaljevanju: ZPos). Ministrom so bile na podlagi ZPos izdane tudi individualne odločbe za odmero letnega dopusta za leti 2021 in 2022 v trajanju 40 delovnih dni, kot to določa prvi odstavek 31. člena ZPos. Pri odmeri letnega dopusta ministrom je KAZI upoštevala tudi kriterije iz Sklepa Mandatno-volilne komisije Državnega zbora o kriterijih za odmero dopusta¹⁶. Na podlagi prvega odstavka 32. člena ZVRS bi morala biti navedena pravna podlaga (ZPos) uporabljena tudi pri odločanju o pravicah ministrov do izplačila nadomestila za neizrabljeni letni dopust in drugih pravicah. ZPos pravice do izplačila nadomestila v primeru neizrabljenega letnega dopusta ne predvideva, čeprav ureja kar nekaj drugih

⁹ V letih 2021 in 2022.

¹⁰ V letu 2021.

¹¹ Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22 in 54/22 – ZUPŠ-1.

¹² Št. 10005-126/2022/2 z dne 26. 5. 2022.

¹³ Predsednik vlade, generalni sekretar vlade, ministri in državni sekretarji.

¹⁴ Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14, 55/17 in 163/22.

¹⁵ Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11, 48/12 in 17/22.

¹⁶ Št. 130-03/18-1/7 z dne 25. 10. 2018.

pravic do izplačil. To pravico so ob prenehanju mandata v letu 2022 uveljavljali nekateri ministri, ki so hkrati prejeli tudi nadomestilo za neizrabljeni letni dopust. V zvezi z uveljavljanjem pravic ministrov in državnih sekretarjev po prenehanju mandata je v letu 2014 pripravilo mnenje¹⁷ tudi Ministrstvo za notranje zadeve, ki med možnimi pravicami, do katerih naj bi bili upravičeni ministri ob prenehanju mandata, pravice do nadomestila za neizrabljeni letni dopust ministrov prav tako ni navedlo.

Vlada, KAZI je z izdajo odločb o upravičenosti do izplačila tega nadomestila prevzela nove obveznosti, za katere ni imela podlage v predpisih, posledično pa so ministrstva nadomestila za neizrabljeni letni dopust ministrom tudi izplačala. Navedena ravnanja so v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena Zakona o javnih financah¹⁸ (v nadaljevanju: ZJF), ki med drugim določa, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo in izplačujejo proračunska sredstva samo, če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji. Za državni proračun so tako nastali nepotrebni dodatni stroški v skupnem znesku 93.905 EUR, ki niso bili nujni za izvajanje in delovanje nalog navedenih 8 ministrstev, njihovih programov in drugih namenov, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni in drugimi predpisi, kot to izhaja iz drugega odstavka 2. člena ZJF v povezavi s 7. členom ZJF.

Generalni sekretariat vlade je pojasnil, da je Komisija za preprečevanje korupcije januarja 2023 vladi poslala pobudo¹⁹, v kateri je vlado pozvala, naj zaradi zaznanih tveganj v zvezi s pravicami in obveznostmi funkcionarjev v skladu z 2. členom ZVRS celovito uredi to področje in Komisijo za preprečevanje korupcije v roku 6 mesecev od prejema pobude obvesti o sprejetih ukrepih. Generalni sekretariat vlade je februarja z dopisom²⁰ pozval Ministrstvo za javno upravo, da pobudo prouči, pripravi predlog odgovora ter vladi v obravnavo predloži vladno gradivo, pripravljeno v skladu z 8. členom Poslovnika Vlade Republike Slovenije²¹.

V točki 3.3.2.b revizijskega poročila je navedeno, da je v letu 2022 ob prenehanju funkcije predsedniku vlade in ministrom 10 državnih sekretarjev iz 6 ministrstev²² in 5 državnih sekretarjev iz kabineta predsednika vlade pri izplačilu zadnje plače prejelo skupaj 95.479 EUR denarnega nadomestila za neizrabljeni letni dopust za leti 2021 in 2022. Vloge teh državnih sekretarjev za določitev in izplačilo denarnega nadomestila za neizrabljeni letni dopust so bile vključene v vladna gradiva ministrstev²³ ter konec maja 2022 posredovane vladi za obravnavo na KAZI. KAZI je po

¹⁷ Uveljavljanje pravic ministrov in državnih sekretarjev po prenehanju mandata in javnih uslužbencev, zaposlenih v kabinetih, v povezavi z nastopom nove vlade, št. 007-260/2014-2 z dne 11. 9. 2014.

¹⁸ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 89/20 in 195/20 – odl. US.

¹⁹ Št. 06210-198/2022/44 z dne 26. 1. 2023.

²⁰ Št. 10005-13/2023/2 z dne 9. 2. 2023.

²¹ Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14, 164/20, 35/21, 51/21 in 114/21.

²² Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za infrastrukturo, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in Ministrstvo za javno upravo.

²³ Oziroma predlogi sklepov ministrstev o določitvi denarnega nadomestila za neizrabljeni del letnega dopusta.

obravnavi vlog v vseh 15 primerih izdala individualne odločbe²⁴ o upravičenosti do izplačila nadomestila za neizrabljeni letni dopust državnih sekretarjev za leti 2021 in 2022.

Izplačila nadomestil državnim sekretarjem za neizrabljeni letni dopust prikazuje Tabela 2.

Tabela 2 Izplačila nadomestil državnim sekretarjem za neizrabljeni letni dopust ob prenehanju mandata v letu 2022

Št.	Proračunski uporabnik	Izplačan dopust v dnevih	Znesek bruto v EUR	Znesek bruto bruto v EUR
1.	Ministrstvo za notranje zadeve	37	8.791	10.206
2.	Ministrstvo za notranje zadeve	37	8.829	10.250
3.	Kabinet predsednika vlade	14	3.308	3.841
4.	Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	54	12.302	14.283
5.	Kabinet predsednika vlade	40	9.739	11.307
6.	Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	39	8.777	10.190
7.	Ministrstvo za kulturo	38	8.462	9.824
8.	Kabinet predsednika vlade	29	6.564	7.621
9.	Ministrstvo za infrastrukturo	28	6.102	7.085
10.	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	23	5.079	5.897
11.	Ministrstvo za javno upravo	21	4.764	5.531
12.	Kabinet predsednika vlade	21	4.685	5.439
13.	Kabinet predsednika vlade	19	4.555	5.289
14.	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	11	2.391	2.776
15.	Ministrstvo za javno upravo	5	1.131	1.312
Skupaj		416	95.479	110.851

Vir: podatki ministrstev in generalnega sekretariata vlade.

V vlogah državnih sekretarjev in v obrazložitvah odločb KAZI je bilo navedeno, da državni sekretarji niso uspeli koristiti letnega dopusta zaradi nujnih delovnih potreb oziroma stalnih aktivnosti vlade v zvezi s posledicami epidemije covid-19 in pripravo ukrepov za preprečevanje njenega širjenja, s predsedovanjem Svetu Evropske unije²⁵, s pripravo interventne zakonodaje²⁶, s pomočjo predsedniku vlade oziroma ministrom pri opravljanju tekočih poslov do izvolitve novega predsednika vlade oziroma do imenovanja novih ministrov. Navedeno naj bi državnim sekretarjem predstavljalo objektivne okoliščine za nezmožnost koriščenja letnega dopusta, česar pa vlada ni izkazala. Iz obrazložitev odločb izhaja, da pravno podlago za utemeljenost izplačila denarnega

²⁴ Z dne 31. 5. 2022 naslednje odločbe: št. 10005-123/2022/4, št. 10005-156/2022/3, št. 10005-152/2022/3, št. 10005-155/2022/3, št. 10005-117/2022/6, št. 10005-138/2022/4. Z dne 1. 6. 2022 naslednji odločbi: št. 10005-159/2022/3 in št. 10005-160/2022/3.

²⁵ V letu 2021.

²⁶ V letih 2021 in 2022.

nadomestila za neizrabljeni dopust predstavlja 164. člen ZDR-1. V delu, ki se nanaša na neizrabljeni letni dopust iz leta 2021, so se nekateri državni sekretarji sklicevali tudi na sklep vlade z dne 26. 5. 2022 (več v točki 3.3.2.a revizijskega poročila).

Ob tem smo v revizijskem poročilu opozorili, da ne glede na navedeno in tudi če bi bile objektivne okoliščine nezmožnosti koriščenja letnega dopusta državnih sekretarjev ustrezno oziroma pravočasno izkazane, ZDR-1 ne predstavlja ustrezne pravne podlage za odločitev o upravičenosti izplačil nadomestila za neizrabljeni letni dopust državnim sekretarjem. Državni sekretarji nimajo sklenjenih pogodb o zaposlitvi, ampak imajo skladno s petim odstavkom 17. člena Zakona o državni upravi²⁷ (ZDU-1) status funkcionarja, imenuje in razrešuje pa jih vlada na predlog ministra oziroma predsednika vlade. Za njihove pravice do nadomestil, drugih osebnih prejemkov, povračil, socialnega zavarovanja in dopustov ter za pravice po prenehanju mandata se skladno z drugim odstavkom 32. člena ZVRS smiselno uporabljajo določbe Zakona o funkcionarjih v državnih organih²⁸ (v nadaljevanju: ZFDO), ki glede pravic, ki jih ZFDO ne ureja, v 18. členu napotuje na uporabo Zakona o delavcih v državnih organih²⁹ (v nadaljevanju: ZDDO). Državnim sekretarjem so bili skladno z ZFDO v izdanih individualnih odločbah pri odmeri dopusta za leti 2021 in 2022 upoštevani kriteriji iz 35. do 39. člena ZDDO³⁰, pri čemer jim je bilo za zahtevnost dela na podlagi 18. člena ZFDO dodeljenih 8 dni. Na podlagi drugega odstavka 32. člena ZVRS bi morali biti navedeni pravni podlagi (ZFDO in ZDDO) uporabljeni tudi pri odločanju o pravicah državnih sekretarjev do izplačila nadomestila za neizrabljeni letni dopust in o drugih pravicah, pri čemer pa iz ZFDO in ZDDO, ki sicer opredeljujeta pravice do nadomestil za funkcionarje, ne izhaja, da bi bile med možnimi pravicami funkcionarjev ob prenehanju mandata predvidene tudi pravice do nadomestila za neizrabljeni letni dopust. Tako ZFDO v 18. členu opredeljuje pravico funkcionarjev do nadomestila osebnega dohodka za čas odsotnosti z dela, pravico do prejemkov iz sredstev skupne porabe in povračil za stroške pri opravljanju funkcije ter druge pravice do nadomestil, drugih prejemkov in povračil skladno s členi od 69. do 71. člena ZDDO³¹. 14. člen ZFDO pa opredeljuje tudi pravico funkcionarjev do nadomestila plače v primeru prenehanja mandata v višini 80 % zadnje mesečne plače še 3 mesece od prenehanja funkcije, ki so jo v letu 2022 uveljavljali tudi nekateri državni sekretarji, ki so hkrati prejeli tudi nadomestilo za neizrabljeni letni dopust. V zvezi z uveljavljanjem pravic ministrov in državnih sekretarjev po prenehanju mandata je v letu 2014 pripravilo mnenje tudi Ministrstvo za notranje zadeve, ki med možnimi pravicami, do katerih naj bi bili upravičeni državni sekretarji ob prenehanju mandata, pravice do nadomestila za neizrabljeni letni dopust državnih sekretarjev prav tako ni navedlo.

²⁷ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21 in 153/22.

²⁸ Uradni list RS, št. 30/90, 2/91-I, 18/91, 22/91, 4/93, 18/94 – ZRPJZ, 109/12 in 21/13.

²⁹ Uradni list RS, št. 15/90, 2/91-I, 5/91, 18/91, 22/91, 4/93, 18/94 – ZRPJZ, 70/97, 87/97 – ZPSDP, 38/99, 56/02 – ZJU in 8/20.

³⁰ Glede na delovno dobo, zahtevnost dela, delovno uspešnost, vodenje, skrb za otroka in druge socialne razmere, starost nad 50 let.

³¹ Poleg pravic, ki jih ureja že ZFDO, tudi pravice do nadomestil in povračil določenih materialnih stroškov za dnevnice ter stroške prenočevanja na službenem potovanju, za uporabo lastnega avtomobila v službeni namen, za prevoz na delo in z dela, za selitvene stroške, za nadomestilo za prehrano med delom in za nadomestilo za ločeno življenje (prvi odstavek 71. člena ZDDO). V prvem odstavku 70. člena ZDDO pa so podrobneje opredeljena tudi sredstva skupne porabe za: regres za letni dopust, priznanja ob delovnih jubilejih, nagrade ob upokojitvi, izobraževanje, rekreacijo, kulturno življenje, preventivno zdravstveno varstvo in za druge namene.

Vlada, KAZI je z izdajo odločb o upravičenosti do izplačila tega nadomestila državnim sekretarjem prevzela nove obveznosti, za katere niso bili izpolnjeni z zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, s čimer je ravnala v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, saj je prevzela obveznosti, za katere ni imela podlage v predpisih, ministrstva pa so jih državnim sekretarjem tudi izplačala. Posledično so za državni proračun nastali nepotrební dodatni stroški v skupnem znesku 110.851 EUR, ki niso bili nujni za izvajanje in delovanje nalog navedenih 6 ministrstev in kabineta predsednika vlade, njihovih programov in drugih namenov, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni in drugimi predpisi, kot to izhaja iz drugega odstavka 2. člena ZJF v povezavi s 7. členom ZJF.

V odzivnem poročilu je morala vlada izkazati, da je pozvala Državno odvetništvo Republike Slovenije (v nadaljevanju: državno odvetništvo) k podaji mnenja o realnih možnostih vračila neupravičeno pridobljenih sredstev.

2.1.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Vlada je v odzivnem poročilu izkazala, da je 3. 10. 2023 pozvala državno odvetništvo k podaji mnenja o realnih možnostih vračila neupravičeno pridobljenih sredstev. Mnenje v zvezi z realnimi možnostmi vračila izplačanih nadomestil za neizrabljeni letni dopust ministrom in državnim sekretarjem³², ki ga je 18. 10. 2023 podalo državno odvetništvo, je vlada priložila k odzivnemu poročilu.

2.1.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

2.1.2 Neusklajenost tarifnih razredov

2.1.2.1 Opis nepravilnosti

V točki 3.3.2.c revizijskega poročila je navedeno, da je Statistični urad Republike Slovenije javni uslužbenki, razporejeni na delovno mesto višje svetovalke, obračunal plačo za januar 2022 na podlagi aneksa k pogodbi o zaposlitvi, v katerem je delovno mesto, na katero je bila javna uslužbenka razporejena, uvrstil v tarifni razred VII/1, pri čemer je upošteval Prilogo I Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih³³ (v nadaljevanju: uredba o notranji organizaciji). Ta uradniško delovno mesto, na katero je bila javna uslužbenka premeščena 27. 8. 2008, uvršča v tarifni razred VII/1, plačno skupino C, plačno podskupino C2, s šifro delovnega mesta C027010. 2. člen Aneksa št. 4 h Kolektivni pogodbi za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti – tarifni

³² Št. M3-A055-134/2023-5 z dne 18. 10. 2023.

³³ Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 58/04 – popr., 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11, 14/12, 17/12, 23/12, 98/12, 16/13, 18/13, 36/13, 51/13, 59/13, 14/14, 28/14, 43/14, 76/14, 91/14, 36/15, 57/15, 4/16, 44/16, 58/16, 84/16, 8/17, 40/17, 41/17, 11/19, 25/19, 54/19, 67/19, 89/20, 104/20, 118/20, 168/20, 31/21, 54/21, 203/21, 29/22, 80/22, 103/22 in 125/22.

del³⁴ (v nadaljevanju: aneks št. 4 h KPDU) pa to delovno mesto uvršča v tarifni razred VII/2. Določitev tarifnega razreda v Prilogi I uredbe o notranji organizaciji in v aneksu št. 4 h KPDU za delovno mesto C027010 višji svetovalec ni enotna. Vlada je aneks št. 4 h KPDU s sindikati podpisala 3. 12. 2018, hkrati pa bi morala spremeniti tudi uredbo o notranji organizaciji in ustrezno popraviti tarifne razrede za delovna mesta, pri katerih prihaja do razlike v tarifnem razredu. Od sklenitve aneksa št. 4 h KPDU je vlada uredbo o notranji organizaciji večkrat spreminjala, vendar v nobeni spremembi ni uskladila tarifnih razredov s tarifnimi razredi, kot so ti opredeljeni v aneksu št. 4 h KPDU. Prvi odstavek 2. člena ZVRS določa, da vlada usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Vlada je s tem, ko ni uskladila tarifnih razredov v uredbi o notranji organizaciji, ravnala v nasprotju s prvim odstavkom 2. člena ZVRS.

V točki 3.3.2.d revizijskega poročila je navedeno, da je Upravna enota Brežice javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto višji svetovalec, obračunala plačo za september 2022 na podlagi aneksa k pogodbi o zaposlitvi, v katerem je delovno mesto, na katero je bil javni uslužbenec razporejen, uvrstila v tarifni razred VII/1, pri čemer je upoštevala uredbo o notranji organizaciji. Ta uradniško delovno mesto, v katerem je javni uslužbenec napredoval v višji plačni razred s pravico do višje plače s 1. 12. 2019, uvršča v tarifni razred VII/1, v plačno skupino C, plačno podskupino C2, s šifro delovnega mesta C027010. Aneks št. 4 h KPDU pa to delovno mesto uvršča v tarifni razred VII/2. Določitev tarifnega razreda v Prilogi I uredbe o notranji organizaciji in v aneksu št. 4 h KPDU za delovno mesto višji svetovalec VII/2 (I) ni enotna. Vlada je s tem, ko ni uskladila tarifnih razredov v uredbi o notranji organizaciji, ravnala v neskladju z 2. členom ZVRS.

V odzivnem poročilu je morala vlada izkazati, da je pričela z aktivnostmi za uskladitev tarifnih razredov v uredbi o notranji organizaciji s tarifnim razredom, določenim v KPDU.

2.1.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Vlada je v odzivnem poročilu izkazala, da je pričela z aktivnostmi za uskladitev tarifnih razredov. V odzivnem poročilu je navedla, da je v delih, ki se nanašajo na tarifne razrede, proučila tako Zakon o javnih uslužbencih³⁵ (v nadaljevanju: ZJU) kot temeljni zakon, ki ureja javne uslužbenke, kot tudi Zakon o sistemu plač v javnem sektorju³⁶ (v nadaljevanju: ZSPJS). Vlada je v odzivnem poročilu izpostavila tudi, da na podlagi 41. člena ZJU skupna izhodišča za sistemizacijo v organih državne uprave in upravah lokalnih skupnosti določi vlada z uredbo, prav tako pa se z uredbo razvrstijo uradniška delovna mesta in strokovno-tehnična delovna mesta glede na zahtevnost delovnega mesta. Skupna metodologija se določi s posebno kolektivno pogodbo, ki jo sklenejo vlada in reprezentativni sindikati javnega sektorja in v zvezi s tem je bila 5. 6. 2008 sklenjena Kolektivna pogodba o skupni metodologiji za uvrščanje orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede³⁷. Vlada je navedla

³⁴ Uradni list RS, št. 80/18.

³⁵ Uradni list RS, št. 63/06 65/08.

³⁶ Uradni list RS, št. 108/09, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14, 82/15, 67/17, 84/18, 204/21 in 139/22.

³⁷ Uradni list RS, št. 57/08.

tudi, da so orientacijska delovna mesta in nazivi določeni in uvrščeni v plačne razrede s Kolektivno pogodbo za javni sektor³⁸ (v nadaljevanju: KPJS).

Vlada je v odzivnem poročilu izkazala, da uvrstitev javnih uslužbencev, razporejenih na delovnem mestu višji svetovalec³⁹, v tarifni razred VII/1 na podlagi uredbe o notranji organizaciji izhaja iz ZJU in ZSPJS, in sicer iz 85. člena ZJU v povezavi z drugim odstavkom 87. člena ZJU in 8. členom ZSPJS, iz katerih izhaja razporeditev nazivov, vsi 3 nazivi delovnega mesta višji svetovalec pa so nazivi drugega kariernega razreda, za katere je določena najmanj visoka strokovna izobrazba in so uvrščeni v tarifni razred VII/1. Vlada je navedla, da uskladitev tarifnih razredov med uredbo o notranji organizaciji in aneksom št. 4 h KPDU zgolj s spremembo uredbe o notranji organizaciji ne bi bila ustrezna rešitev. Uskladitev tarifnih razredov med uredbo o notranji organizaciji in KPND naj bi bila po navedbah vlade mogoča le na način, da se v delu, ki se nanaša na neusklajenost tarifnih razredov, pristopi k spremembi KPDU. Vlada je v odzivnem poročilu izkazala, da je proučila tudi to možnost. Ob tem je poudarila, da je dogovor mogoč le v okviru pogajalskega procesa s sindikati javnega sektorja, ki so podpisniki aneksov h KPDU, in da bo navedeno vprašanje izpostavila v okviru pogajanj s sindikati.

2.1.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

2.1.3 Ureditev izmenskega dela za policiste

2.1.3.1 Opis nepravilnosti

V točki 3.3.2.g revizijskega poročila je navedeno, da je Ministrstvo za notranje zadeve, Policija 2 javnima uslužbenkama nepravilno obračunala in izplačala dodatek za delo ponoči.

Nočno delo je urejeno v 150. členu ZDR-1. Kot nočno delo se šteje delo v času med 23.00 in 6.00 naslednjega dne. Če je z razporeditvijo delovnega časa določena nočna delovna izmena, se šteje za nočno delo 8 nepretrganih ur v času med 22.00 in 7.00 naslednjega dne. ZSPJS v četrti alineji prvega odstavka 32. člena določa, da javnim uslužbencem za delo v delovnem času, ki je zanje manj ugoden, pripadajo dodatki, med katerimi je tudi dodatek za delo ponoči. V Zakonu o organiziranosti in delu v policiji⁴⁰ (v nadaljevanju: ZODPol) je v 70. členu določeno, da so uslužbenci Policije dolžni opravljati delo v manj ugodnem delovnem času, kamor sodi delo v izmenah, popoldansko delo in nočno delo. Delo v neenakomerno razporejenem delovnem času oziroma v izmenah vključuje opravljanje delovne obveznosti ob sobotah, nedeljah, praznikih in drugih dela prostih dnevih ter delo v popoldanskem in nočnem času s prerazporeditvijo delovnega časa v okviru določene redne mesečne oziroma letne delovne obveznosti. Pri tem se delovna mesta, na katerih poteka takšno delo, določijo v aktu o organizaciji in sistemizaciji. Kolektivna pogodba za policiste⁴¹ (v nadaljevanju: KPP) ureja

³⁸ Uradni list RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/15, 21/17, 46/17, 69/17, 80/18 in 136/22.

³⁹ Vsi trije nazivi (višji svetovalec I, višji svetovalec II in višji svetovalec III).

⁴⁰ Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19, 66/19 – ZDZ, 200/20, 172/21, 105/22 – ZZNŠPP in 141/22.

⁴¹ Uradni list RS, št. 41/12, 97/12, 41/14 in 22/16.

organizacijo in razporejanje delovnega časa v 16. členu. V skladu z osmim odstavkom 16. člena KPP se za izmeno šteje delo po razporedu dela, ko se delo izmenoma opravlja v dopoldanskem, popoldanskem ali nočnem času, ne glede na vzorec zaporedja. Za izmeno se ne šteje delo, opravljeno med 6.00 in 14.00.

Javni uslužbenki sta delo opravljali po razporedih, med drugim tudi od 19.00 do 7.00 ali od 7.00 do 19.00 oziroma, od 6.30 do 19.30 ali od 18.00 do 7.00 ali od 6.00 do 19.00.

Iz določbe 150. člena ZDR-1 izhaja, da mora biti nočna delovna izmena določena z razporedom. Iz predloženih razporedov delovnega časa, ki sta ga posredovali Policijska uprava Celje in Policijska uprava Koper, ni razvidno, da sta bili policistki razporejeni v nočno delovno izmeno, temveč jima je bilo določeno delo v neenakomerno razporejenem delovnem času, kamor sodijo tudi izmene in opravljanje dela v nočnem času, ne pa tudi nočna delovna izmena.

Glede tega vprašanja smo se opredelili že v revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2021⁴² in revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2020⁴³. Opozorili smo, da sta v ZODPol in KPP opredeljena le pojma nočno delo ter izmensko delo, ne pa tudi, kdaj se opravljanje dela šteje kot nočna delovna izmena oziroma katere ure se štejejo kot nočno delo, kar ni urejeno niti v internih aktih Ministrstva za notranje zadeve oziroma Policije, ki bi bili sprejeti po uveljavitvi KPP oziroma ZODPol. V specialnih predpisih, ki urejajo delo v Policiji, ni določbe, ki bi drugače opredelila nočno delo kot ZDR-1, zato tudi za Policijo velja splošna ureditev nočnega dela iz 150. člena ZDR-1. Javnim uslužbencem bi moral biti obračunan in izplačan dodatek za delo ponoči le za 7 ur, to je od 23.00 do 6.00. Ker je bil javnim uslužbencem obračunan in izplačan dodatek za delo ponoči za 8 opravljenih ur, je Ministrstvo za notranje zadeve, Policija ravnala v neskladju s 150. členom ZDR-1.

V revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2020 smo od Ministrstva za notranje zadeve zahtevali predložitev odzivnega poročila, v katerem je moralo izkazati, da je pripravilo predlog ureditve instituta nočne delovne izmene in ga posredovalo vladi v obravnavo. Ministrstvo je v odzivnem poročilu izkazalo, da je predlog ureditve instituta nočne delovne izmene pripravilo ter ga 1. 12. 2021⁴⁴ posredovalo v obravnavo vladi, ki se je 17. 12. 2021 s predlogom seznanila, a ga do izdaje tega revizijskega poročila še ni obravnavala.

V točki 3.3.2.h revizijskega poročila je navedeno, da je Ministrstvo za notranje zadeve, Policija javni uslužbenki policistki pri plači za februar 2022 obračunala in izplačala dodatek za izmensko delo za 108 ur, čeprav je opravila le 96 ur izmenskega dela.

Prva alineja prvega odstavka 32. člena ZSPJS določa, da javnim uslužbencem pripada za delo v delovnem času, ki je zanje manj ugoden, dodatek za izmensko delo, pri čemer se v skladu s petim odstavkom tega člena višina dodatkov za javne uslužbenke določi s KPJS. 40. člen KPJS določa, da za izmensko delo v popoldanski in nočni izmeni oziroma za redno delo v popoldanskem času javnim

⁴² [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2022/Ipro21/IPro21_RevizijskoP_P.pdf], 19. 1. 2023.

⁴³ [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/Ipro20/IPro20_RevizijskoP_P.pdf], 19. 5. 2022.

⁴⁴ Št. 004-461/2021/1.

uslužbencem pripada dodatek v višini 7 % urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca, pri čemer se dodatek obračunava le za čas, ko javni uslužbenec dela v teh pogojih. ZODPol v tretjem odstavku 70. člena določa, da delo v neenakomerno razporejenem delovnem času oziroma v izmenah vključuje opravljanje delovne obveznosti ob sobotah, nedeljah, praznikih in drugih dela prostih dnevih ter delo v popoldanskem in nočnem času s prerazporeditvijo delovnega časa v okviru določene redne mesečne oziroma letne delovne obveznosti. V osmem odstavku 16. člena KPP je določeno, da se za izmeno šteje delo po razporedu dela, ko se delo izmenoma opravlja v dopoldanskem, popoldanskem ali nočnem času, ne glede na vzorec zaporedja. Za izmeno se ne šteje delo, opravljeno med 6.00 in 14.00. V Aktu o spremembah Akta o delitvi sredstev za plačilo redne delovne uspešnosti, dodatkih in nekaterih povračilih stroškov v zvezi z delom javnih uslužbencev Ministrstva za notranje zadeve in organov v njihovi sestavi⁴⁵, ki velja od 1. 4. 2021 dalje, je v 26. členu določeno, da se za delo v popoldanski izmeni šteje delo, ki se je začelo po 12.00. Za javne uslužbenke, ki delajo v izmenah po 12 ur, se za delo v popoldanskem delovnem času v dnevni izmeni šteje delo, opravljeno po 12.00. Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je tako kot izmensko delo štela tudi čas med 12.00 in 14.00 in ne, kot je pravilno, od 14.00 dalje.

Iz Razlage 40. člena KPJS⁴⁶ izhaja, da dodatek za izmensko delo pripada javnemu uslužbencu v vsakem primeru, ko dela v izmenah po določenem vzorcu, ki je lahko prekinjen ali neprekinjen (dopoldan – popoldan, dopoldan – ponoči, popoldan – ponoči, dopoldan – popoldan – ponoči). Glede na naravo in poseben razpored dela javna uslužbenka svojega dela ni opravljala v obliki izmenskega dela, ki je v 5. točki 2. člena Direktive 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa⁴⁷ definirano kot katera koli metoda organizacije dela v izmenah, pri čemer si delavci izmenično sledijo na istih delovnih mestih po določenem vzorcu, ki je lahko prekinjen ali neprekinjen, vključno s krožnim, kar ima za posledico nujnost, da delavci delajo ob različnih urah v določenem dnevnem ali tedenskem obdobju. Posledično javna uslužbenka tako ni opravljala izmenskega dela v takšnem obsegu in bi bila zato upravičena le do izplačila 96 ur (in ne 108 ur) dodatka za izmensko delo. Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je javni uslužbenki za februar 2022 izplačala za 12 ur⁴⁸ več dodatka za izmensko delo (C080⁴⁹), kot ga je upoštevala zgoraj navedene pravne podlage dejansko opravila (96 ur), zaradi česar je ravnala v neskladju s 40. členom KPJS v povezavi z 32. členom ZSPJS.

Ugotovili smo tudi, da se obračuni dodatka za izmensko delo med posameznimi policijskimi enotami Ministrstva za notranje zadeve, Policije razlikujejo (Policijska uprava Celje in Policijska uprava Koper), čeprav policijske enote delujejo na osnovi enotnega Akta o delitvi sredstev za plačilo redne delovne uspešnosti, dodatkih in nekaterih povračilih stroškov v zvezi z delom javnih uslužbencev Ministrstva za notranje zadeve in organov v njihovi sestavi. Ministrstvo za notranje zadeve, Policija

⁴⁵ Št. 007-198/2021/11 (150-01) z dne 31. 3. 2021.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 22/13.

⁴⁷ UL L št. 299 z dne 18. 11. 2003, str. 9.

⁴⁸ Ministrstvo za notranje zadeve je upoštevalo kot izmensko delo čas med 12.00 in 19.00 za sledeče datume: 10. 2. 2022, 13. 2. 2022, 16. 2. 2022, 22. 2. 2022, 24. 2. 2022 in 27. 2. 2022, medtem ko je pravilno upoštevati kot izmensko delo le čas od 14.00 do 19.00.

⁴⁹ Uredba o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 14/09, 23/09, 48/09, 113/09, 25/10, 67/10, 105/10, 45/12, 24/13, 51/13, 12/14, 24/14, 52/14, 59/14, 24/15, 3/16, 70/16, 14/17, 68/17, 6/19, 51/19, 59/19, 78/19, 157/20, 191/20, 13/21, 101/21, 122/21, 145/21, 194/21, 15/22, 99/22, 117/22 in 151/22.

je drugi javni uslužbenki policistki, zaposleni na Policijski upravi Koper, pri plači za oktober 2022 pravilno obračunal in izplačal 64 ur dodatka za izmensko delo (Policijska uprava Koper).

Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je vse notranje organizacijske enote Policije 20. 6. 2022 z dopisom seznanila z odločitvama Delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani ter Višjega delovnega in socialnega sodišča, izdanima v kolektivnem delovnem sporu, v katerem je bilo izrecno navedeno tudi, da je treba spoštovati pravnomočno sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča in se po njej ravnati ter policistom, ki opravljajo izmensko delo, tega obračunavati od 14.00 dalje.

Ministrstvo za notranje zadeve, Policija je že 30. 5. 2023 z dopisom obvestila vse notranje organizacijske enote Policije o sodbi Vrhovnega sodišča Republike Slovenije ter da glede na zavrnitev revizije ostaja relevantna odločitev nižjih sodišč, in sicer da dodatek za izmensko delo pred 14.00 policistom ne pripada.

V odzivnem poročilu je morala vlada izkazati, da je pripravila načrt aktivnosti za sistemsko ureditev izmenskega dela za policiste oziroma ureditev neenakomerno razporejenega delovnega časa.

2.1.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Vlada je v odzivnem poročilu izkazala, da je Ministrstvo za notranje zadeve že pripravilo osnutek ureditve instituta izmenskega dela, za katerega je predvideno, da bo vključen v Akt o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v policiji (v nadaljevanju: notranji akt o organizaciji in sistemizaciji Policije). Osnutek ureditve izmenskega dela je pripravljen na način določbe člena, ki vključuje:

- določitev delovnih mest, na katerih se lahko delo opravlja v izmenah, v prilogi notranjega akta o organizaciji in sistemizaciji Policije,
- opredelitev, kaj se šteje za:
 - redno delo v popoldanskem času⁵⁰,
 - delo v popoldanski izmeni⁵¹,
 - delo v nočni izmeni⁵²,
- posebnosti v primeru 12-urne (ali dlje trajajoče) izmene, pri kateri se za delo v popoldanskem delovnem času v dnevni izmeni šteje delo, opravljeno od 14.00, čeprav se je začelo pred 14.00, in za delo v nočni izmeni šteje delo, ki se je začelo od 18.00 do 6.00,
- navedbo, da se za izmensko delo ne šteje delo, opravljeno med 6.00 in 14.00.

⁵⁰ Če javni uslužbenec dela stalno le v popoldanskem času po razporedu dela, ki se je začelo od 12.00 in končalo do 22.00.

⁵¹ Delo po razporedu, opravljeno od 14.00, ki se je začelo od 12.00.

⁵² Delo po razporedu, opravljeno od 21.00 do 6.00, ki se je začelo od 21.00.

Pri pripravi osnutka ureditve instituta izmenskega dela so bile tako upoštevane določbe KPJS in KPP ter stališče najnovejše sodne prakse, iz katere izhaja, da osmega odstavka 16. člena KPP⁵³ ni mogoče razumeti drugače, kot da policistom dodatek za izmensko delo pred 14.00 ne pripada.

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da bo predlagana ureditev oziroma osnutek določbe za vključitev v akt o notranji organizaciji in sistemizaciji Policije v skladu z 22.f členom KPP in četrtem odstavkom 26. člena ZJU poslana sindikatoma⁵⁴ v mnenje. Ministrstvo za notranje zadeve je z dopisom⁵⁵ glede predlagane ureditve izmenskega dela že seznanilo oba sindikata ter ju zaprosilo za podajo mnenja in ju povabilo k nadaljnjim usklajevanjem.

2.1.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

Računsko sodišče je od vlade zahtevalo zgolj načrt aktivnosti za sistemsko ureditev izmenskega dela za policiste, vlada pa je v odzivnem poročilu izkazala, da je že izvedla vse tiste aktivnosti, ki so izključno v njeni pristojnosti oziroma pristojnosti Ministrstva za notranje zadeve in so podlaga za nadaljnja usklajevanja s sindikatoma. Ob tem pa opozarjamo, da v odzivnem poročilu vlada ni navedla roka za izvedbo zadnje aktivnosti, to je datuma sprejetja sprememb notranjega akta o organizaciji in sistemizaciji Policije, ki se nanašajo na ureditev izmenskega dela.

2.2 Ministrstvo za zdravje

2.2.1 Nadzor nad povračili sredstev Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije za financiranje specializantov, pripravnikov in sekundarijev

2.2.1.1 Opis nepravilnosti

V točki 3.3.4.o revizijskega poročila je navedeno, da je Ministrstvo za zdravje 28. 7. 2022 na podlagi zahtevka⁵⁶ Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) izplačalo 6.935.816 EUR za financiranje specializantov⁵⁷ ter pripravnikov in sekundarijev⁵⁸, ki se zagotavljajo iz proračuna Republike Slovenije skladno s 25. členom Zakona o zdravniški službi⁵⁹

⁵³ Ta določa, da se za izmeno ne šteje delo, opravljeno med 6.00 in 14.00.

⁵⁴ Policijskemu sindikatu Slovenije in Sindikatu policistov Slovenije.

⁵⁵ Dopis št. 100-1434/2023/1 z dne 27. 11. 2023.

⁵⁶ Št. 90247902 z dne 7. 7. 2022.

⁵⁷ Za maj 2022.

⁵⁸ Za maj 2022 in delno še za april 2022.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 58/08, 107/10 – ZPPKZ, 40/12 – ZUJF, 88/16 – ZdZPZD, 40/17, 64/17 – ZZDej-K, 49/18, 66/19 in 199/21.

(v nadaljevanju: ZZdrS).⁶⁰ Ministrstvo za zdravje je sprejelo Pravilnik o načinu zagotavljanja sredstev za pripravišstvo, sekundariat in specializacije⁶¹, ki določa način zagotavljanja sredstev pooblaščenim izvajalcem zdravstvene dejavnosti, način povračila sredstev iz proračuna Republike Slovenije ZZS, obveznost poročanja pooblaščenih izvajalcev glede izpolnitve obveznosti in način povrnitve stroškov proračunu Republike Slovenije⁶². Navedeni pravilnik pa ne ureja načina preveritve zahtevkov ZZS s strani Ministrstva za zdravje na način, da bi se pred izplačili sredstev ZZS izvajale preveritve upravičenosti izplačil za obračunana sredstva, ki jih na zahtevkih uveljavlja ZZS. Ministrstvo za zdravje z ZZS za izplačila sredstev za financiranje pripravnikov in sekundarijev ter specializantov tudi ni sklenilo pisne pogodbe, v kateri bi lahko podrobneje uredilo medsebojna razmerja obeh pogodbenih strank, predvsem naloge skrbnikov pogodb ter način preveritev zahtevkov pred izplačili.

K zahtevku je bil priložen obračun sredstev, iz katerega je za posameznega izvajalca dejavnosti ločeno za specializacije in za pripravišstvo razviden skupni znesek obračunanih sredstev ter obdobje, na katero se nanaša obračun, ter druge priloge, zahtevane s Pravilnikom o načinu zagotavljanja sredstev za pripravišstvo, sekundariat in specializacije⁶³. Ministrstvo za zdravje je zahtevek ZZS v znesku 6.935.816 EUR potrdilo in izplačalo, ne da bi pred izplačilom preverjalo upravičenost obračunanih sredstev, s čimer je ravnalo v nasprotju z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tako, da izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb.

V odzivnem poročilu je moralo Ministrstvo za zdravje izkazati, da je dopolnilo Pravilnik o načinu zagotavljanja sredstev za pripravišstvo, sekundariat in specializacije v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora nad povračili sredstev iz proračuna ZZS s strani Ministrstva za zdravje.

2.2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo za zdravje je v odzivnem poročilu izkazalo, da je pripravilo predlog sprememb Pravilnika o načinu zagotavljanja sredstev za pripravišstvo, sekundariat in specializacije v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora Ministrstva za zdravje nad povračili sredstev iz proračuna ZZS, in ga posredovalo v medresorsko usklajevanje⁶⁴.

Iz predloga sprememb Pravilnika o zagotavljanju sredstev za pripravišstvo, sekundariat in specializacije, ki ga je Ministrstvo za zdravje priložilo k odzivnemu poročilu, je razvidno, da je

⁶⁰ Sredstva za plače in nadomestila plač doktorjev dentalne medicine pripravnikov in sekundarijev ter stroški mentorstva (prvi odstavek 25. člena ZZdrS), plačilo sredstev za plače in nadomestila plač ter druge obveznosti do specializanta iz naslova delovnega razmerja, plačilo stroškov mentorstva in koordiniranja specializacij, plačilo obveznih izobraževanj glede na program specializacije, plačilo prvega opravljanja specialističnega izpita (drugi odstavek 25. člena ZZdrS), sredstva v skladu s drugim odstavkom ZZdrS v primeru druge odobritve specializacije za potrebe mreže javne zdravstvene službe (tretji odstavek 25. člena ZZdrS).

⁶¹ Uradni list RS, št. 54/17.

⁶² V primeru ugotovljenih kršitev izvajalcev zdravstvene dejavnosti ali zdravnika specialista.

⁶³ Excelovi tabeli Primerjava pripravnikov – maj 2022 in Primerjava specializanti – maj 2022, Podatki o stroških plač pripravnikov v lekarnah za maj 2022 po izvajalcih dejavnosti, Podatki Združenja zdravstvenih zavodov Slovenije in Podatki Zdravniške zbornice Slovenije.

⁶⁴ Ministrstvu za finance, Ministrstvu za javno upravo in Službi vlade za zakonodajo. Dokazilo o odpremi, št. 0070-289/2023/2 z dne 7. 12. 2023.

predlagana sprememba 7. člena trenutno veljavnega Pravilnika o načinu zagotavljanja sredstev za pripravništvo, sekundariat in specializacije na način, da se:

- prvi odstavek, ki že določa način predložitve zbirnega zahtevka za izplačilo, dopolni s tem, da ZZZS zbirnemu zahtevku priloži tudi vse podatke za posameznega izvajalca, navedene v tretjem odstavku 4. člena⁶⁵ in petem odstavku 6. člena tega pravilnika⁶⁶,
- dopolni z novim odstavkom⁶⁷, ki določa način preveritve zbirnega zahtevka s strani Ministrstva za zdravje, in sicer, da se pred potrditvijo izplačila zbirnega zahtevka naključno preveriti njegovo ustreznost v obsegu 2 % predloženega zahtevka, ki se nanaša na javne pooblaščenice izvajalce, in v obsegu 2 % zahtevka, ki se nanaša na zasebne pooblaščenice izvajalce; če se pri preverjanju zahtevka ugotovi, da je bilo 50 % zahtevkov napačno izpolnjenih oziroma zavrnjenih, se vzorec poveča na 5 % za javne izvajalce in 5 % za zasebne izvajalce;
- podaljša rok plačila zahtevka ZZZS z 20. dne od prejema zahtevka na 30. dan od prejema zahtevka.

2.2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **delno zadovoljiv**.

Ministrstvo za zdravje je s predlogom sprememb Pravilnika o zagotavljanju sredstev za pripravništvo, sekundariat in specializacije sicer izkazalo aktivnosti v smeri izboljšanja izvajanja nadzora nad povračili proračunskih sredstev, pri čemer pa predlog sprememb tega pravilnika ne definira jasno načina ravnanja Ministrstva za zdravje v primeru ugotovljenih nepravilnosti na vzorcu⁶⁸.

⁶⁵ Za pripravnike oziroma sekundarije: podatki o pooblaščenem izvajalcu, podatki o osebnem imenu pripravnika oziroma sekundarija, podatki o delovnem mestu pripravnika oziroma sekundarija, obdobje trajanja pripravništva oziroma sekundariata posameznega pripravnika oziroma sekundarija, znesek povračila stroškov za posameznega pripravnika oziroma sekundarija oziroma mentorja, skupni znesek vseh povračil stroškov pripravnikov in sekundarijev pri izvajalcu oziroma mentorja.

⁶⁶ Za specializante: podatki o pooblaščenem izvajalcu, podatki o osebnem imenu specializanta, podatki o plačnem razredu specializanta, znesek povračila stroškov dela za posameznega specializanta, znesek povračila stroškov dela za posameznega mentorja, znesek povračila stroškov dela za posameznega nacionalnega koordinatorja, znesek povračila stroškov dela za posameznega nadzornika kakovosti, znesek povračila stroškov za module po izvajalcih, znesek povračila stroškov za tečaje in seminarje po posameznem specializantu, znesek povračila stroškov za specialistične izpite po posameznem specializantu, skupni znesek vseh povračil v zvezi s specializacijo pri posameznem izvajalcu.

⁶⁷ Drugim.

⁶⁸ Na primer zavrnitev zahtevka.

2.2.2 Nadzor nad upravičenostjo obračunanih prispevkov za zdravstveno zavarovanje socialno ogroženih

2.2.2.1 Opis nepravilnosti

V točki 3.3.4.r revizijskega poročila je navedeno, da je Ministrstvo za zdravje 28. 10. 2022 ZZZS na podlagi zahtevka⁶⁹ izplačalo 1.516.005 EUR⁷⁰ prispevkov za zdravstveno zavarovanje za socialno ogrožene osebe za september 2022, ki se izplačujejo v skladu z 21.⁷¹ in 24. točko⁷² prvega odstavka 15. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju⁷³ (v nadaljevanju: ZZZVZZ). Na podlagi 7. člena Zakona o finančni razbremenitvi občin⁷⁴ je zavezanec za plačilo prispevkov obveznega zdravstvenega zavarovanja za kategoriji zavarovanih oseb po 21. in po 24. točki prvega odstavka 15. člena ZZZVZZ Republika Slovenija. Drugi odstavek 3. člena Pravilnika o določitvi oblike in vsebine zahteve za plačilo prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje⁷⁵ (v nadaljevanju: pravilnik za plačilo prispevkov), ki ga je maja 2021 sprejel minister za zdravje, določa, da ZZZS ob pripravi zahteve za plačilo obveznosti države v elektronski obliki pripravi tudi seznam zavarovancev iz 21. in 24. točke prvega odstavka 15. člena ZZZVZZ, za katere je obračunana obveznost države, zneski obveznosti ter da se podatki, na podlagi katerih je bila izračunana obveznost države, hranijo v arhivu ZZZS in se predložijo na pogled ob nadzoru.

ZZZS je k zahtevku predložil zbirni obračun obveznosti, iz katerega je za vsako od kategorij zavezancev za september razvidno število zavarovancev⁷⁶, število mesecev plačila prispevka, mesečni znesek prispevka in skupni znesek prispevka, kot to določa prvi odstavek 3. člena pravilnika za plačilo prispevkov. K zahtevku niso bila priložena ostala dokazila, na podlagi katerih bi Ministrstvo za zdravje pred izplačilom zahtevka lahko preverilo upravičenost sredstev. Ministrstvo za zdravje pa računskemu sodišču tudi ni izkazalo, da je pred izplačilom zahtevka izvedlo nadzor iz drugega odstavka 3. člena pravilnika za plačilo prispevkov, vpogled v seznam zavarovancev ali kakršne koli druge preveritve upravičenosti izplačil teh sredstev.

⁶⁹ Št. 90248954 z dne 13. 10. 2022.

⁷⁰ Od tega se 1.478.992 EUR nanaša na zavarovance po 21. točki prvega odstavka 15. člena ZZZVZZ in 37.013 EUR na zavarovance po 24. točki prvega odstavka 15. člena ZZZVZZ.

⁷¹ Zavarovanci iz 21. točke prvega odstavka 15. člena ZZZVZZ so državljani Republike Slovenije in tujci, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje, ki jim je po zakonu, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, priznana pravica do plačila prispevka za obvezno zavarovanje.

⁷² Zavarovanci iz 24. točke prvega odstavka 15. člena po ZZZVZZ so tudi otroci do 18. leta starosti, ki se šolajo in niso zavarovani kot družinski člani, ker njihovi starši ne skrbijo za njih oziroma ker starši ne izpolnjujejo pogojev za vključitev v obvezno zavarovanje.

⁷³ Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 40/11 – ZUPJS-A, 87/11, 40/12 – ZUJF, 96/12 – ZPIZ-2, 21/13 – ZUTD-A, 63/13 – ZIUPTDSV, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 32/14 – ZPDZC-1, 95/14 – ZIUPTDSV-A, 95/14 – ZUJF-C, 47/15 – ZZSDT, 90/15 – ZIJZ-1, 90/15 – ZIUPTD, 61/17 – ZUPŠ, 64/17 – ZZDej-K, 75/17 – ZIUPTD-A, 36/19, 49/20 – ZIUZEOP, 152/20 – ZZUOOP, 175/20 – ZIUOPDVE, 189/20 – ZFRO, 203/20 – ZIUPOPVE, 15/21 – ZDUOP, 51/21, 112/21 – ZNUPZ, 159/21, 196/21 – ZDOsk, 206/21 – ZDUPŠOP, 15/22, 43/22, 100/22 – ZNUZSZS in 141/22 – ZNUNBZ.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 189/20.

⁷⁵ Uradni list RS, št. 90/21.

⁷⁶ V tekočem obdobju ter število prijavljenih in odjavljenih zavarovancev za pretekla obdobja.

Ministrstvo za zdravje je s potrditvijo in izplačilom zahtevka ZZZS za prispevke za zdravstveno zavarovanje socialno ogroženih v skupnem znesku 1.516.005 EUR, ne da bi pred tem preverilo upravičenost obračunanih sredstev, ravnalo v nasprotju z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tako, da izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb. Ministrstvo za zdravje z ZZZS tudi ni sklenilo pisne pogodbe, v kateri bi lahko podrobneje uredilo medsebojna razmerja obeh pogodbenih strank, predvsem naloge skrbnikov pogodb in način predložitve zahtevkov ZZZS, kar bi Ministrstvu za zdravje zagotavljalo preveritev upravičenosti obračunanih prispevkov za zdravstveno zavarovanje socialno ogroženih oseb.

V odzivnem poročilu je moralo Ministrstvo za zdravje izkazati, da je v pravilniku za plačilo prispevkov jasneje definiralo izvajanje nadzora Ministrstva za zdravje nad upravičenostjo obračunanih prispevkov za zdravstveno zavarovanje socialno ogroženih, ki jih na zahtevkih uveljavlja ZZZS.

2.2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo za zdravje je v odzivnem poročilu izkazalo, da je pripravilo predlog sprememb Pravilnika o določitvi oblike in vsebine zahteve za plačilo prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje (v nadaljevanju: predlog sprememb pravilnika o plačilu prispevkov) v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora Ministrstva za zdravje nad upravičenostjo obračunanih prispevkov za zdravstveno zavarovanje socialno ogroženih, ki jih na zahtevkih uveljavlja ZZZS.

Iz predloga sprememb pravilnika o plačilu prispevkov, ki ga je Ministrstvo za zdravje poslalo v medresorsko usklajevanje⁷⁷ in priložilo k odzivnemu poročilu, je razvidno, da je predlagana sprememba 3. člena trenutno veljavnega pravilnika za plačilo prispevkov na način, da se drugi odstavek, ki sicer že določa način priprave zahteve za plačilo obveznosti države, dopolni s tem, da Ministrstvo za zdravje pred potrditvijo zahtevka za plačilo obveznosti države pri ZZZS opravi vpogled v posamezne zahtevke in preveri, ali imajo zavarovanci, ki so navedeni na zahtevku, z odločbo priznано pravico do plačila prispevka za obvezno zdravstveno zavarovanje na podlagi socialne ogroženosti, in sicer na primeru 10 % vzorca, ter da se v primeru, da se pri pregledu zahtevkov in predloženih dokazil ugotovi, da je bilo 60 % zahtevkov napačno izpolnjenih oziroma zavrženih, vzorec poveča na 20 %, torej se pregleda 20-odstotni delež zahtevka. V predlogu sprememb pravilnika o plačilu prispevkov je vključena tudi določba glede načina ravnanja Ministrstva za zdravje v primeru ugotovljenih nepravilnosti na vzorcu ali v primeru nepredložitve ustreznih dokazil za razširjeni vzorec⁷⁸.

2.2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

⁷⁷ Ministrstvu za finance, Ministrstvu za javno upravo in Službi vlade za zakonodajo. Dokazilo o odpremi, št. 0070-288/2023/2 z dne 7. 12. 2023. Ministrstva za zdravje je 18. 12. 2023 računskemu sodišču poslalo dopolnitev predloga sprememb pravilnika na podlagi uskladitve z ZZZS, dopis št. 060-6/2022/13 z dne 14. 12. 2023.

⁷⁸ V primeru ugotovljenih neupravičenih stroškov ali v primeru, da zavod ne predloži ustreznih dokazil o upravičenosti stroškov na večjem delu vzorca pregledanih zahtevkov, ministrstvo zahtevke za plačilo v celoti zavrne.

2.2.3 Nadzor nad upravičenostjo obračunanih povračil za zdravstveno zavarovanje socialno ogroženih

2.2.3.1 Opis nepravilnosti

V točki točka 3.3.4.s revizijskega poročila je navedeno, da je Ministrstvo za zdravje 9. 12. 2022 ZZSZ po zahtevku⁷⁹ izplačalo 9.188.514 EUR za plačilo razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev za socialno ogrožene, ki se izplačujejo iz državnega proračuna na podlagi 24. člena ZZVZZ, in sicer za plačilo zdravstvenih storitev nad ravnijo obveznega zavarovanja vojaškim invalidom in civilnim invalidom vojne⁸⁰, razliko do polne vrednosti zdravstvenih storitev iz 2. do 6. točke prvega odstavka 23. člena ZZVZZ za zavarovance iz 22. točke prvega odstavka 15. člena tega zakona⁸¹, razliko do polne vrednosti zdravstvenih storitev iz 2. do 6. točke prvega odstavka 23. člena ZZVZZ za zavarovance iz prvega odstavka 15. člena ZZVZZ in po njih zavarovane družinske člane, če jim je priznana pravica do kritja razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev po zakonu, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, pod pogojem, da navedenih pravic nimajo zagotovljenih v celoti iz obveznega zdravstvenega zavarovanja ali drugega naslova⁸². Za izvajanje nalog, ki izhajajo iz 24. člena ZZVZZ⁸³, je bil v letu 2010 sprejet Protokol za izvajanje⁸⁴ (v nadaljevanju: protokol), v katerem so določene naloge in odgovornosti posameznih deležnikov pri izvajanju nalog⁸⁵. V zvezi z izvajanjem nadzora je v 3. poglavju protokola navedeno, da lahko Ministrstvo za zdravje v postopku likvidacije zahtevka na ZZSZ vpogleda v dodatne podatke in dokumentacijo, ki se nanaša na upravičence in zneske iz predloženega zbirnega zahtevka za povračilo stroškov.

ZZSZ je v zahtevku prikazal obračunane refundacije doplačil do polne vrednosti zdravstvenih storitev na podlagi 24. člena ZZVZZ⁸⁶. Iz prilog k zahtevku so po posameznih vrstah izplačil za posamezne izvajalce zdravstvene dejavnosti, ki so upravičeni do povračila razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev, razvidni skupni zneski povračil. Ministrstvo za zdravje na podlagi navedenih podatkov pred izplačilom zahtevka ZZSZ ni moglo preveriti upravičenosti obračunanih sredstev. Ministrstvo za zdravje je s tem, ko ZZSZ ni zavezalo k predložitvi takšnih dokazil in podporne

⁷⁹ Št. 90249397 z dne 25. 11. 2022. Za obdobje od maja do oktobra 2022.

⁸⁰ Prvi odstavek 24. člena ZZVZZ.

⁸¹ Drugi odstavek 24. člena ZZVZZ. V 22. točki prvega odstavka 15. člena ZZVZZ je določeno, da so zavarovanci po ZZVZZ: priporniki, ki niso zavarovanci iz drugega naslova do trenutka nastopa pripora oziroma jim zavarovanje preneha v času pripora, obsojenci na prestajanju kazni zapor, mladoletniškega zapor, mladoletniki na prestajanju vzgojnega ukrepa oddaje v prevzgojni dom, osebe, ki jim je izrečen varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu ter obvezno zdravljenje odvisnosti od alkohola in drog. Pripornike v zavarovanje prijavi zavod za prestajanje kazni zapor, v katerem so priporniki na prestajanju pripora, druge osebe iz te točke pa zavod oziroma organizacija, v kateri se te osebe nahajajo, najkasneje naslednji delovni dan po sprejemu teh oseb.

⁸² Tretji odstavek 24. člena ZZVZZ.

⁸³ In nalog, ki izhajajo iz 22. točke prvega odstavka 15. člena ZZVZZ.

⁸⁴ Z dne 20. 10. 2010.

⁸⁵ Protokol je bil podpisan med ZZSZ, Ministrstvom za zdravje, Ministrstvom za finance, Ministrstvom za pravosodje, Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve in naslednjimi 3 zavarovalnicami, ki izvajajo dopolnilno zdravstveno zavarovanje: Adriatic Slovenica, zavarovalna družba d.d., Triglav, Zdravstvena zavarovalnica d.d. in Vzajemna, Zdravstvena zavarovalnica d.v.z.

⁸⁶ Za izvajalce zdravstvenih storitev v skupnem znesku 8.934.441 EUR, za zavarovalnice v skupnem znesku 101.395 EUR, za denarna povračila v znesku 2.074 EUR, za pavšal v skupnem znesku 150.063 EUR in za zdravljenje v tujini v skupnem znesku 541 EUR.

dokumentacije, na podlagi katerih bi pred izplačilom lahko preverilo upravičenost sredstev, opustilo nadzor, kot ga predvideva 2. točka prvega odstavka 71. člena ZJF, in sicer da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tako, da izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb. Ministrstvo za zdravje računskemu sodišču tudi ni izkazalo, da je pred izplačilom zahtevka izvedlo nadzor, ki mu ga omogoča protokol, ali kakršnekoli druge preveritve upravičenosti izplačil teh sredstev.

V odzivnem poročilu je moralo Ministrstvo za zdravje izkazati, da je v protokolu 22. točke prvega odstavka 15. in 24. člena ZZVZZ jasneje definiralo izvajanje nadzora Ministrstva za zdravje nad upravičenostjo obračunanih povračil za zdravstveno zavarovanje socialno ogroženih, ki jih na zahtevkih uveljavlja ZZZS.

2.2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo za zdravje je v odzivnem poročilu izkazalo, da je pripravilo predlog dopolnitve protokola v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora Ministrstva za zdravje nad upravičenostjo obračunanih povračil za zdravstveno zavarovanje socialno ogroženih, ter ga posredovalo v medresorsko usklajevanje⁸⁷.

Iz predloga dopolnitve protokola, ki ga je Ministrstvo za zdravje priložilo k odzivnemu poročilu, je razvidno, da je predlagana dopolnitev protokola z navedbo, da bo Ministrstvo za zdravje za najmanj 2 % naključno izbranega vzorca zahtevalo dodatna dokazila oziroma dokumentacijo, in sicer: račune za zdravljenje v tujini, zahtevke oziroma odločbe o povračilu stroškov zdravljenja/zdravil oziroma izpise o opravljenih storitvah za posamezne upravičence iz priloge ter drugo dokumentacijo, ki izkazuje upravičenost višine sredstev iz priloge zahtevka. Poleg navedene dopolnitve pa predlog dopolnitve protokola vključuje tudi navedbo, da bo ministrstvo v primeru, če bo ugotovljeno, da so stroški neupravičeno zaračunani oziroma niso pravilni, izplačilo zahtevka ZZZS zavrnilo.

2.2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

⁸⁷ ZZZS, Ministrstvu za finance, Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Generali zavarovalnici, d. d., Zavarovalnici Triglav, d. d. in Vzajemni d. v. z.

2.3 Ministrstvo za pravosodje

2.3.1 Zagotavljanje parkirnih mest za zaposlene na ministrstvu – pogodba

2.3.1.1 Opis nepravilnosti

V točki 3.3.3.b revizijskega poročila je navedeno, da je Ministrstvo za pravosodje v letu 2022 družbi SŽ-ŽIP, storitve, d.o.o. (v nadaljevanju: družba SŽ-ŽIP) na podlagi Pogodbe o poslovnem sodelovanju in najemne pogodbe⁸⁸ ter pripadajočih aneksov⁸⁹ izplačalo skupaj 75.964 EUR za zagotavljanje 148 parkirnih mest zaposlenim na ministrstvu in v pravosodnih organih. V pogodbi je bilo dogovorjeno:

- Družba SŽ-ŽIP upravlja z zemljiščem s 263 parkirnimi mesti na Masarykovi cesti v Ljubljani, katere lastnica je Republika Slovenija, upravljavec tega zemljišča pa Ministrstvo za pravosodje, pri čemer družba SŽ-ŽIP 170 parkirnih mest trži po veljavnem ceniku, za kar Ministrstvu za pravosodje plačuje mesečno 43,33 EUR na parkirno mesto⁹⁰. V letu 2022 je družba SŽ-ŽIP iz tega naslova nakazala 88.393 EUR v državni proračun, kar je skladno z drugim odstavkom 80. člena ZJF predstavljalo namenski prihodek državnega proračuna. Za preostalih 93 parkirnih mest pa Ministrstvo za pravosodje družbi SŽ-ŽIP mesečno plačuje stroške vzdrževanja 26,67 EUR na parkirno mesto za potrebe koriščenja parkirnih mest zaposlenih na ministrstvu (23 parkirnih mest) in v pravosodnih organih (70 parkirnih mest), za kar je Ministrstvo za pravosodje družbi SŽ-ŽIP v letu 2022 izplačalo 29.764 EUR.
- Ministrstvo za pravosodje od družbe SŽ-ŽIP za potrebe zaposlenih na ministrstvu najema 55 parkirnih mest na parkirišču ob Tivolski cesti v Ljubljani, ki je v izključni lasti družbe SŽ-ŽIP, po ceni 70 EUR za parkirno mesto, za kar je ministrstvo družbi SŽ-ŽIP v letu 2022 izplačalo 46.200 EUR.

Uredba o uporabi službenih avtomobilov v organih državne uprave⁹¹ (v nadaljevanju: uredba o službenih avtomobilih) določa pravico do stalne osebne uporabe službenega vozila med drugim ministrom, državnim sekretarjem, generalnim direktorjem, generalnim sekretarjem na ministrstvih in predstojnikom organov v sestavi ministrstev. Na podlagi Meril za ureditev poslovnih prostorov za potrebe vladnih proračunskih uporabnikov⁹² (v nadaljevanju: merila), ki jih je vlada sprejela v letu 2018 in so za organe državne uprave zavezujoča, je organ državne uprave upravičen do najema oziroma nakupa tolikšnega števila parkirnih mest, kolikor ima službenih vozil. Do parkirnega mesta so upravičene osebe, ki imajo pravico do stalne osebne uporabe službenega vozila na podlagi uredbe o službenih avtomobilih, ne glede na to, ali uporabljajo službeno vozilo ali lastnega. Zagotoviti pa mora tudi parkirna mesta za vse zaposlene, ki so funkcionalno ovirani, ne glede na to, ali uporabljajo

⁸⁸ Št. C2030-16-798657 z dne 30. 9. 2016.

⁸⁹ Št. 1 z dne 26. 6. 2017, št. 2 z dne 28. 3. 2018, št. 3 z dne 21. 8. 2019, št. 4 z dne 21. 10. 2019 in št. 5. z dne 7. 10. 2021.

⁹⁰ Za obračun se upošteva 43,33 EUR/parkirno mesto (mesečna abonentska karta 70 EUR/parkirno mesto, od česar se odštejejo stroški vzdrževanja 26,67 EUR/parkirno mesto).

⁹¹ Uradni list RS, št. 60/99, 1/04, 62/06 in 116/21.

⁹² Št. 35200-3/2018/9 z dne 30. 8. 2018.

službeni avto ali lastnega. Če upravljavec upravlja več parkirnih mest, je treba zagotoviti razpolaganje s parkirnimi mesti v skladu z veljavno zakonodajo.

V skupen znesek izplačil 75.964 EUR družbi SŽ-ŽIP ni bilo vključeno zagotavljanje parkirnih mest za službena vozila ter za vozila funkcionalno oviranih oseb, ki so bile zaposlene na ministrstvu ali v organu v sestavi ministrstva. Ministrstvo je parkirna mesta za te potrebe skladno z uredbo o službenih avtomobilih in merili zagotavljalo na drugih lokacijah v neposredni bližini sedeža ministrstva⁹³.

Ministrstvo za pravosodje je za ureditev parkirnih mest v letu 2017 sprejelo Pravilnik o uporabi parkirnih mest Ministrstva za pravosodje⁹⁴, v letu 2022 pa Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o uporabi parkirnih mest Ministrstva za pravosodje⁹⁵. 5. člen tega pravilnika je določal, da je javnim uslužbencem ministrstva priznana pravica do začasne uporabe parkirnega mesta, ki jo pridobijo na podlagi postopka in meril, ter traja od dneva vročitve sklepa o začasni uporabi parkirnega mesta upravičencu do zaključka naslednjega javnega poziva k oddaji vlog. Ministrstvo za pravosodje je zadnji Javni poziv k oddaji vlog za pridobitev pravice do začasne uporabe parkirnega mesta⁹⁶ za javne uslužbence ministrstva in organa v sestavi⁹⁷, v katerem je navedlo merila za dodelitev parkirnega mesta, objavilo v juniju 2022. Javnim uslužbencem so bili na podlagi 10. člena tega pravilnika izdani sklepi o dodelitvi parkirnih mest za obdobje enega leta, ki se je izteklo v juliju 2023.

Prilivi od oddaje nepremičnine v najem v znesku 88.393 EUR ne upravičujejo pokrivanja stroškov zagotavljanja parkirnih mest za javne uslužbence v znesku 75.964 EUR. Na podlagi prvega odstavka 80. člena ZJF je najemnina od oddaje stvarnega premoženja v najem prihodek državnega proračuna, ki se skladno z drugim odstavkom 80. člena ZJF uporabi samo za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja države. Poleg tega je Ministrstvo za pravosodje z internim pravilnikom razširilo pravice do uporabe parkirnih mest tudi na javne uslužbence, ki jim parkirna mesta na podlagi meril ne bi pripadala. Za zaposlene v pravosodnih organih ministrstvo v reviziji tudi ni izkazalo, na kakšni podlagi jim je zagotovilo parkirna mesta.

Ministrstvo za pravosodje je z izplačilom 75.964 EUR družbi SŽ-ŽIP, od česar se je 53.561 EUR nanašalo na zagotavljanje parkirnih mest za zaposlene na ministrstvu, 22.403 EUR pa za zaposlene v pravosodnih organih, ravnalo v nasprotju s tretjim odstavkom 16. člena ZJU, ki določa, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva. Ravnanje ministrstva je bilo tudi v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ki med drugim določa, da se sredstva proračuna lahko uporabljajo za financiranje funkcij državnih organov, za izvajanje

⁹³ Parkirna hiša Kongresni trg, Parkirna hiša Narodna galerija in lokacije: Župančičeva ulica 3, Župančičeva ulica 6, Prežihova 6.

⁹⁴ Št. 020-19/2017/1 z dne 9. 5. 2017.

⁹⁵ Št. 020-19/2017/2 z dne 18. 7. 2022.

⁹⁶ Št. 354-3/2022/1 z dne 20. 6. 2022.

⁹⁷ Uprava Republike Slovenije za probacijo.

njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.

Ministrstvo za pravosodje je med izvajanjem revizije izkazalo, da je imelo 8. 3. 2023 sestanek⁹⁸ s predstavniki SŽ-ŽIP v zvezi s potrebo po spremembi ureditve pogodbenih razmerij o poslovnem sodelovanju in najemno pogodbo glede parkirnih površin na lokaciji ob Masarykovi cesti in Tivolski cesti. Na sestanku je bilo dogovorjeno, da Ministrstvo za pravosodje pripravi dopis, s katerim bo obrazložilo nastalo situacijo in pozvalo pogodbeno stranko SŽ-ŽIP, da pripravi predloge sprememb obstoječe pogodbe z upoštevanjem interesov obeh pogodbenih strank. Ministrstvo za pravosodje je navedeni dopis⁹⁹ 27. 3. 2023 posredovalo SŽ-ŽIP, v katerem je navedlo tudi, da bo predlog nove pogodbe predmet nadaljnjega medsebojnega usklajevanja.

V odzivnem poročilu je moralo Ministrstvo za pravosodje v zvezi z nepravilnostmi pri zagotavljanju parkirnih mest zaposlenim na ministrstvu izkazati, da je:

- nadaljevalo z aktivnostmi za spremembo pogodbe z družbo SŽ-ŽIP v delu, ki se nanaša na zagotavljanje parkirnih mest za zaposlene;
- uskladilo interni akt z določili uredbe o službenih avtomobilih in meril.

2.3.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo za pravosodje je v odzivnem poročilu izkazalo, da je z družbo SŽ-ŽIP sklenilo novo pogodbo o poslovnem sodelovanju¹⁰⁰, ki se nanaša zgolj na upravljanje s skupnim parkiriščem ob Masarykovi cesti in zagotavljanje parkirnih mest pravosodnim organom.

Iz pogodbe o poslovnem sodelovanju, ki je priloga odzivnega poročila, izhaja, da pogodbeni stranki odpovedujeta najem parkirnih mest na parkirišču ob Tivolski cesti v Ljubljani¹⁰¹ in obveznost Ministrstva za pravosodje, da v roku 10 dni vrne družbi SŽ-ŽIP vseh 55 parkirnih kartic za parkirišče ob Tivolski cesti v Ljubljani¹⁰².

Za 93 parkirnih mest ob Masarykovi cesti v Ljubljani, za katere je Ministrstvo za pravosodje do vključno 30. 9. 2023 po prejšnji pogodbi družbi SŽ-ŽIP mesečno plačevalo stroške vzdrževanja 26,67 EUR, in sicer tudi za 23 parkirnih mest za potrebe koriščenja parkirnih mest zaposlenih na ministrstvu in za 70 parkirnih mest zaposlenih v pravosodnih organih, pa je v novi pogodbi o poslovnem sodelovanju dogovorjeno, da se od 1. 10. 2023 vseh 93 parkirnih mest uporablja za potrebe pravosodnih organov. Poleg tega pa se za potrebe pravosodnih organov od 1. 10. 2023 uporablja še 14 ostalih parkirnih mest, ki so se po prejšnji pogodbi tržila, preostalih 156 parkirnih

⁹⁸ Zabeležka sestanka, št. 352-319/2012-2030.

⁹⁹ Št. 352-319/2012-2030-192.

¹⁰⁰ Št. C2030-23-798607 z dne 29. 9. 2023.

¹⁰¹ Tretja alineja 1. člena nove pogodbe o poslovnem sodelovanju.

¹⁰² Drugi odstavek 16. člena nove pogodbe o poslovnem sodelovanju.

mest (od skupno 263 razpoložljivih parkirnih mest), pa se od 1. 10. 2023 trži po veljavnem ceniku družbe SŽ-ŽIP.¹⁰³

2.3.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

2.3.2 Zagotavljanje parkirnih mest za zaposlene na ministrstvu – interni akt

2.3.2.1 Opis nepravilnosti

V točki 3.3.3.b revizijskega poročila je navedeno, da je Ministrstvo za pravosodje v letu 2022 družbi SŽ-ŽIP na podlagi Pogodbe o poslovnem sodelovanju in najemne pogodbe ter pripadajočih aneksov izplačalo skupaj 75.964 EUR za zagotavljanje 148 parkirnih mest zaposlenim na ministrstvu in v pravosodnih organih. Celotno razkritje točke 3.3.3.b revizijskega poročila je razvidno iz točke 2.3.1.1 tega porevizijskega poročila.

V odzivnem poročilu je moralo Ministrstvo za pravosodje izkazati, da je uskladilo interni akt z določili uredbe o službenih avtomobilih in merili.

2.3.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo za pravosodje je v odzivnem poročilu navedlo, da je bil na podlagi nove pogodbe o poslovnem sodelovanju in odpovedi najemnega razmerja za parkirna mesta ob Tivolski cesti sprejet Pravilnik o spremembah in dopolnitvah pravilnika o uporabi parkirnih mest Ministrstva za pravosodje in Uprave RS za probacijo¹⁰⁴ (v nadaljevanju: spremembe pravilnika o uporabi parkirnih mest), ki je začel veljati 1. 10. 2023. Iz sprememb pravilnika o uporabi parkirnih mest, ki je tudi priloga odzivnega poročila, je razvidno:

- da so črtane določbe, ki so opredeljevale oddajo teh parkirnih mest javnim uslužbencem ministrstva,
- da prvi odstavek 4. člena določa pravico do parkirnega mesta naslednjim upravičencem: ministru, državnemu sekretarju, generalnemu direktorju, generalnemu sekretarju in predstojniku organa v sestavi ministrstva,
- da 2. člen opredeljuje pravico do parkirnih mest za službena vozila ministrstva za upravičence po 4. členu sprememb pravilnika o uporabi parkirnih mest¹⁰⁵ ter za funkcionalno ovirane osebe oziroma na invalidskem vozičku, ki so zaposlene na Ministrstvu za pravosodje ali v organu v sestavi ministrstva, ne glede na to, ali uporabljajo službeni avto ali lastnega,

¹⁰³ Drugi odstavek 4. člena nove pogodbe o poslovnem sodelovanju.

¹⁰⁴ Št. 020-19/2017 z dne 27. 9. 2023.

¹⁰⁵ Navedeni v prejšnji alineji.

- da na podlagi prvega odstavka 5. člena lahko generalni sekretar odloči tudi o začasni uporabi parkirnega mesta javnemu uslužbencu na podlagi meril iz 6. člena tega pravilnika¹⁰⁶, vendar le v primeru, da je parkirno mesto za upravičenca iz 4. člena tega pravilnika¹⁰⁷ začasno izpraznjeno.

2.3.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

¹⁰⁶ Zahteva delovnega mesta, potreba po stalni dosegljivosti, pogosto opravljanje delovnih nalog izven lokacije organa državne uprave, nadomeščanje upravičenca iz 4. člena sprememb pravilnika o uporabi parkirnih mest, razporeditev v kabinet ministra in delo na ključnih projektih organa z bistveno povečanim obsegom dela.

¹⁰⁷ Ti so navedeni v drugi alineji tega odstavka.

3. Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih

Pregledali smo odzivna poročila, ki so jih na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2022 predložili Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za pravosodje.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanih opisov ukrepov in dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

3.1 Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih Vlade Republike Slovenije

Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s kvalificiranim elektronskim podpisom potrdila Barbara Kolenko Helbl, generalna sekretarka Vlade Republike Slovenije, verodostojno.

Ocenjujemo, da so popravljalni ukrepi, ki jih je sprejela Vlada Republike Slovenije, opisani v točkah 2.1.1.2, 2.1.2.2 in 2.1.3.2, **zadovoljivi**.

3.2 Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih Ministrstva za zdravje

Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s kvalificiranim elektronskim podpisom potrdila dr. Valentina Prevolnik Rupel, ministrica za zdravje, verodostojno.

Ocenjujemo, da je popravljalni ukrep, ki ga je sprejelo Ministrstvo za zdravje, opisan v točki 2.2.1.2, **delno zadovoljiv**.

Ocenjujemo, da sta popravljalna ukrepa, ki ju je sprejelo Ministrstvo za zdravje, opisana v točkah 2.2.2.2 in 2.2.3.2, **zadovoljiva**.

3.3 Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih Ministrstva za pravosodje

Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s kvalificiranim elektronskim podpisom potrdila dr. Dominika Švarc Pipan, ministrica za pravosodje, verodostojno.

Ocenjujemo, da sta popravljalna ukrepa, ki ju je sprejelo Ministrstvo za pravosodje, opisana v točkah 2.3.1.2 in 2.3.2.2, **zadovoljiva**.

4. Ovrednotenje delno zadovoljivo odpravljenih nepravilnosti

4.1 Ovrednotenje delno zadovoljivo odpravljenih nepravilnosti Ministrstva za zdravje

Nepravilnosti, opisane v točki 2.2.1, za katere Ministrstvo za zdravje ni izkazalo v celoti zadovoljivega popravljalnega ukrepa, se nanašajo na izvajanje nadzora nad povračili sredstev iz proračuna Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije za zagotavljanje sredstev za pripravništvo, sekundariat in specializacije.

Nepravilnosti, ki niso bile v celoti zadovoljivo odpravljene, ne presegajo pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja

5.1 Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja Ministrstva za zdravje

Ministrstvo za zdravje v odzivnem poročilu ni izkazalo v celoti zadovoljivega popravljalnega ukrepa za odpravo nepravilnosti, opisanega v točki 2.2.1.2.

S tem je Ministrstvo za zdravje v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču¹⁰⁸ in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije¹⁰⁹ kršilo obveznost dobrega poslovanja.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Vladi Republike Slovenije;
2. Ministrstvu za zdravje;
3. Ministrstvu za pravosodje;
4. Državnemu zboru Republike Slovenije.

¹⁰⁸ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

¹⁰⁹ Uradni list RS, št. 91/01.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si