



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Podeljevanje koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni Mestne občine Koper

2020

3 ZDRAVJE IN
DOBRO POČUTJE



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

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

REVIZIJSKO POROČILO

Podeljevanje koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni Mestne občine Koper

Številka: 322-2/2019/24

Ljubljana, 5. februarja 2020

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo *prilnosti podeljevanja koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni* v 7 občinah, in sicer v Mestni občini Koper (v nadaljevanju: občina), Občini Tišina, Občini Šempeter - Vrtojba, Občini Cirkulane, Občini Žiri, Občini Naklo in Občini Škofljica.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o prilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na podeljevanje koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni v letu 2018. Računsko sodišče je o prilnosti poslovanja občini izreklo *negativno mnenje*.

Občina je pri podelitvi nove koncesije ravnala v nasprotju z Zakonom o zdravstveni dejavnosti, saj razpisna dokumentacija ni vsebovala vseh predpisanih določil, z izbrano koncesionarko pa je sklenila koncesijsko pogodbo in dopustila njeno opravljanje, kljub temu da niso bile izpolnjene vse zakonske zahteve glede izpolnjevanja pogojev, ki jih določa Zakon o zdravstveni dejavnosti. Občina je ravnala v nasprotju z Zakonom o zdravstveni dejavnosti tudi, ker najmanj 8 koncesionarjem, ki jim je bila pred spremembo zakona v letu 2017 podeljena koncesija za nedoločen čas, do 17. 12. 2018 ni izdala odločb o spremembi koncesijske odločbe, v katerih bi določila novo obdobje podelitve koncesije. Občina pri najmanj 10 koncesionarjih, s katerimi je sklenila koncesijske pogodbe pred spremembo zakona, ni preverila, ali so v roku izpolnili v zakonu določene pogoje za opravljanje koncesije, katerih neizpolnjevanje je razlog za odvzem podeljenih koncesij. Občina ob podaljšanju 2 koncesij, sklenjenih za določen čas, o tem ni objavila obvestil, določenih z Zakonom o zdravstveni dejavnosti.

Občina med revizijskim postopkom ni odpravila vseh ugotovljenih nepravilnosti, zato je računsko sodišče zahtevalo *predložitev odzivnega poročila*.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	7
1.2 PRAVNA UREDITEV PODROČJA PODELJEVANJA KONCESIJ ZA OPRAVLJANJE OSNOVNE ZDRAVSTVENE DEJAVNOSTI NA PRIMARNI RAVNI	8
1.2.1 Podelitev novih koncesij za opravljanje javne zdravstvene službe na primarni ravni	8
1.2.2 Uskladitev koncesij, podeljenih pred uveljavitvijo ZZDej-K.....	12
1.2.3 Sprememba in prenehanje koncesijskega razmerja	13
1.3 PREDSTAVITEV OBČINE.....	14
2. UGOTOVITVE	16
2.1 NOVOPODELJENA KONCESIJA V LETU 2018.....	18
2.1.1 Obvezna vsebina razpisne dokumentacije.....	18
2.1.2 Izpolnjevanje pogojev	18
2.2 USKLADITEV TER PODALJŠANJE KONCESIJ, PODELJENIH PRED UVELJAVITVIJO ZZDEJ-K... 19	
2.2.1 Uskladitev obdobja podelitve koncesije.....	19
2.2.2 Uskladitev izvajanja dejavnosti z določbami iz tretje, četrte in pete alineje prvega odstavka 44.č člena ZZDej.....	21
2.2.3 Postopek podaljšanja koncesij, sklenjenih za določen čas	22
3. MNENJE	23
4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	24

1. UVOD

Revizijo podeljevanja koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni Mestne občine Koper v letu 2018 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 25. 3. 2019.

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje o pravilnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na podeljevanje koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni v letu 2018. Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na podeljevanje koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni v letu 2018. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja občine. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja.

1.1 Obrazložitev revizije

Izvedli smo prečno revizijo pravilnosti podeljevanja koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni v letu 2018 v 7 občinah, in sicer v Občini Cirkulane, Občini Škofljica, Občini Naklo, Občini Žiri, Občini Tišina, Občini Šempeter - Vrtojba in Mestni občini Koper.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na podeljevanje koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni v letu 2018.

Omejitev revizije

Koncesije, podeljene za opravljanje dejavnosti na področju ortodontije, smo izvzeli iz revizij⁵. Pri pregledu zbranih podatkov o podeljenih koncesijah vseh slovenskih občin smo ugotovili, da so občine podeljevale tudi koncesije za opravljanje zdravstvene dejavnosti na področju ortodontije. Upravno sodišče je v maju 2018 razsodilo⁶, da za podelitev koncesije za opravljanje dejavnosti na področju ortodontije občina

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 322-2/2019/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Mestna občina Koper je 2 koncesionarjema podelila koncesijo za izvajanje te dejavnosti.

⁶ Št. I U 286/2016-144 z dne 16. 5. 2018.

ni stvarno pristojni organ, temveč je to Ministrstvo za zdravje (v nadaljevanju: MZ). Stališče je oprlo na mnenje MZ, da je dejavnost čeljustne in zobne ortopedije sekundarna raven zdravstvene dejavnosti (kamor sodi specialistična ambulantna in bolnišnična dejavnost) in da koncesije za to raven podeljuje MZ. Ker pred to sodbo ni obstajala sodna praksa glede uvrstitve ortodontije v primarno ali sekundarno raven zdravstvene dejavnosti in ker je po našem mnenju problem podeljevanja koncesij za izvajanje dejavnosti na področju ortodontije (in ostalih specialističnih ambulantnih dejavnosti) širši in bi ga moralo urediti MZ, smo v revizijah podeljevanja koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni v izbranih občinah pregled podeljenih koncesij za to področje iz revizij izvzeli.

Za doseg cilja revizije smo preverili, ali je občina pri podeljevanju koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni, ki jih je podelila v letu 2018, poslovala v skladu z Zakonom o zdravstveni dejavnosti⁷ (v nadaljevanju: ZZDej) ter ali je koncesije, ki so bile podeljene že pred uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti⁸ (v nadaljevanju: ZZDej-K), v roku 12 mesecev od uveljavitve tega zakona (rok je potekel 17. 12. 2018) uskladila s prehodnimi in končnimi določbami ZZDej-K.

1.2 Pravna ureditev področja podeljevanja koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni

Od 17. 12. 2017 dalje veljavni ZZDej-K med drugim določa pravno podlago za podeljevanje koncesij za opravljanje javne zdravstvene službe na primarni ravni. V oceni stanja in razlogov za sprejem predloga zakona je Vlada Republike Slovenije zapisala, da je pred tem veljavni zakon pomanjkljivo oziroma nedorečeno urejal področje koncesij za opravljanje zdravstvenih storitev, zato je podeljevanje koncesij v preteklosti potekalo nesistematično in nenadzorovano ter na netransparenten način. Namesto da bi se koncesije podeljevale v primeru ugotovljenih potreb po zagotavljanju zdravstvenih storitev s pomočjo koncesionarjev, pri čemer bi bile v ospredju potrebe prebivalcev in širši javni interes, so se koncesije podeljevale na podlagi izkazanega interesa in želje posameznikov, da bi izvajali javno financiran zdravstveni program oziroma zdravstvene storitve.

ZZDej-K določa postopek podeljevanja novih koncesij in pogoje za podaljševanje ter za uskladitev že podeljenih koncesij z določbami ZZDej-K. Koncesije se podeljujejo zgolj v primerih, ko javni zdravstveni zavodi, ki so ustanovljeni z namenom izvajanja zdravstvene dejavnosti, določenih zdravstvenih storitev ne morejo izvajati oziroma jih ne morejo izvajati v potrebnem obsegu. Prav tako se zahteva analiza obstoječega stanja in nato strateško načrtovanje, saj je podlaga za javni razpis koncesije predhodno sprejet koncesijski akt, ki mora med drugim vsebovati obrazložitev in ugotovitev pogojev za razpis koncesije.

1.2.1 Podelitev novih koncesij za opravljanje javne zdravstvene službe na primarni ravni

ZZDej v 42. členu določa, da je koncesija po tem zakonu pooblastilo, ki se podeli fizični ali pravni osebi za opravljanje javne zdravstvene službe. Koncesija ni predmet dedovanja, prodaje, prenosa ali druge oblike pravnega prometa.

⁷ Uradni list RS, št. 23/05-UPB2, 23/08, 14/13, 64/17.

⁸ Uradni list RS, št. 64/17.

Če občina ugotovi, da javni zdravstveni zavod ne more zagotavljati opravljanja zdravstvene dejavnosti v obsegu, kot je določen z mrežo javne zdravstvene službe, oziroma če javni zdravstveni zavod ne more zagotoviti potrebne dostopnosti do zdravstvenih storitev, potem podeli koncesijo za obdobje 15 let, šteto od dneva začetka opravljanja programov zdravstvene dejavnosti, za katere se objavi javni razpis (drugi odstavek 42. in prvi odstavek 43. člena ZZDej).

V skladu s 44. členom ZZDej koncesijo za opravljanje javne zdravstvene službe na primarni ravni podeli občina s soglasjem MZ. Pred podelitvijo novih koncesij mora občina v skladu s 44.a členom ZZDej sprejeti koncesijski akt (v obliki občinskega odloka), na katerega mora predhodno pridobiti soglasje MZ in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije⁹ (v nadaljevanju: ZZZS). V koncesijskem aktu se, ob upoštevanju stanja in predvidenega razvoja mreže javne zdravstvene službe, določijo najmanj vrsta, območje in predviden obseg opravljanja koncesijske dejavnosti, trajanje koncesije in možnost podaljšanja koncesijskega razmerja. Obvezna vsebina akta je tudi utemeljitev razlogov za podelitev koncesije. Zaradi zagotavljanja javnega interesa lahko več sosednjih občin izvede skupni postopek za podelitev koncesije na območju občin, ki se vključijo v skupni postopek, in medsebojne pravice in obveznosti določijo s koncesijskim aktom, ki ga pred izvedbo skupnega postopka pristojni organi posameznih občin sprejmejo v enakem besedilu.

V 44.b členu ZZDej je določeno, da se koncesija v skladu s koncesijskim aktom podeli na podlagi javnega razpisa, ki se objavi na spletni strani občine in tudi na portalu javnih naročil, ki mora vsebovati naslednje podatke:

- navedbo občine in navedbo, da gre za podelitev koncesije,
- številko in datum koncesijskega akta,
- vrsto, območje in predviden obseg opravljanja programov zdravstvene dejavnosti,
- predviden začetek in trajanje koncesijskega razmerja,
- način dostopa do razpisne dokumentacije,
- naslov, rok in način predložitve ponudbe,
- navedbo zakonskih in drugih pogojev, ki jih morajo ponudniki zdravstvenih storitev izpolnjevati, ter dokazila o njihovem izpolnjevanju,
- merila za izbiro koncesionarja,
- naslov in datum odpiranja ponudb,
- rok, v katerem bodo ponudniki obveščeni o izidu javnega razpisa, in
- druge podatke glede na posebnost posamezne vrste zdravstvene dejavnosti, ki je predmet koncesije.

V skladu s 44.c členom ZZDej mora biti razpisna dokumentacija pripravljena v skladu s koncesijskim aktom, v primeru neskladja med koncesijskim aktom in razpisno dokumentacijo veljajo določbe koncesijskega akta. Podatki v razpisni dokumentaciji morajo biti enaki podatkom, navedenim v objavi javnega razpisa. Razpisna dokumentacija se objavi na spletni strani občine ali na portalu javnih naročil ter vsebuje najmanj naslednje podatke:

- številko in datum koncesijskega akta,
- vrsto, območje in predviden obseg opravljanja programov zdravstvene dejavnosti, ki so predmet koncesije,

⁹ Predhodno soglasje poda najpozneje v 30 dneh od dneva, ko je bilo od njega to zahtevano.

- pogoje, ki jih mora izpolnjevati ponudnik za pridobitev koncesije, in dokazila o njihovem izpolnjevanju,
- pogoje financiranja koncesijske dejavnosti,
- merila za izbiro koncesionarja,
- opis postopka izbire koncesionarja,
- navodila za pripravo in predložitev ponudbe,
- vzorec koncesijske pogodbe,
- rok za oddajo ponudbe,
- rok za izdajo in vročitev koncesijske odločbe.

Za pridobitev in opravljanje koncesije mora ponudnik v skladu s 44.č členom ZZDej izpolnjevati naslednje pogoje:

- ima dovoljenje za opravljanje zdravstvene dejavnosti (ta pogoj mora izpolniti pred sklenitvijo koncesijske pogodbe),
- ima za vrsto zdravstvene dejavnosti, ki je predmet koncesije, zaposlenega (za polni oziroma krajši delovni čas, odvisno od obsega izvajanja programa zdravstvene dejavnosti) odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti, razen če ni to sam (ob vložitvi ponudbe je dovolj izjava o tem, pogoj pa mora izpolniti z dnem začetka opravljanja koncesijske dejavnosti),
- ima za opravljanje zdravstvenih storitev, ki so predmet koncesije, zaposlene ali na drugi zakoniti podlagi zagotovljeno ustrezno število usposobljenih zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev (ob vložitvi ponudbe je dovolj izjava o tem, pogoj pa mora izpolniti z dnem začetka opravljanja koncesijske dejavnosti),
- je z javnim zdravstvenim zavodom sklenil pogodbo o obsegu in vrstah sodelovanja za potrebe izvajanja neprekinjenega zdravstvenega varstva, če gre za zdravstveno dejavnost, ki se izvaja v okviru neprekinjenega zdravstvenega varstva (ta pogoj mora izpolniti pred sklenitvijo koncesijske pogodbe),
- ima v skladu z zakonom, ki ureja zdravniško službo, urejeno zavarovanje odgovornosti za zdravnike (ta pogoj mora izpolniti pred sklenitvijo koncesijske pogodbe),
- mu v zadnjih 5 letih ni bila odvzeta koncesija zaradi razlogov iz 44.j člena ZZDej,
- ni v postopkih pred organi pristojne zbornice ali strokovnega združenja zaradi kršitev v zvezi z opravljanjem poklica, o čemer predloži potrdilo pristojne zbornice ali strokovnega združenja,
- ne obstajajo izključitveni razlogi, ki veljajo za ponudnike v postopkih oddaje javnih naročil.

Merila za izbiro koncesionarja so v skladu s 44.d členom ZZDej naslednja:

- strokovna usposobljenost, izkušnje, reference ponudnika ter odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti za vsako vrsto zdravstvene dejavnosti, ki je predmet koncesije,
- dostopnost lokacije opravljanja zdravstvene dejavnosti,
- ugotovitve nadzornih postopkov pri ponudniku iz 76. člena ZZDej¹⁰,
- druge okoliščine in merila, glede na posebnost posamezne vrste zdravstvene dejavnosti, ki je predmet javnega razpisa.

Občina z odločbo podela koncesijo ponudniku, čigar ponudba je bila po merilih najboljše ocenjena. Poleg izbranega ponudnika in odgovornega nosilca vrste dejavnosti mora biti v koncesijski odločbi navedeno še

¹⁰ To so naslednji nadzori: notranji nadzor, strokovni nadzor s svetovanjem, upravni nadzor, sistemski nadzor, nadzor ZZZZ nad izpolnjevanjem pogodbe in inšpekcijski nadzor.

vsaj predmet in predviden obseg koncesijske dejavnosti, območje in lokacija izvajanja koncesijske dejavnosti, trajanje podeljene koncesije, pravni pouk za uveljavljanje pravnega varstva ter rok, v katerem mora izbrani ponudnik podpisati koncesijsko pogodbo, in rok, v katerem mora začeti opravljati koncesijsko dejavnost. Koncesijska odločba preneha veljati, če izbrani ponudnik iz razlogov na njegovi strani v določenem roku ne podpiše koncesijske pogodbe (44.e člen ZZDej).

Najpozneje 5 dni po pravnomočni odločbi o izbiri koncesionarja mora občina na svoji spletni strani, lahko pa tudi na portalu javnih naročil, objaviti obvestilo o rezultatu postopka podelitve koncesije, ki v skladu s četrtem odstavkom 44.c člena ZZDej vsebuje naslednje podatke:

- podatke o izbranem koncesionarju,
- vrsto, območje in predviden obseg opravljanja programov zdravstvene dejavnosti, ki so predmet koncesije,
- predviden začetek in trajanje koncesijskega razmerja.

V skladu s 44.f členom ZZDej občina in koncesionar s koncesijsko pogodbo uredita medsebojna razmerja v zvezi z opravljanjem koncesije, in sicer najmanj:

- vrsto in predviden obseg programov zdravstvene dejavnosti,
- območje in lokacijo opravljanja koncesijske dejavnosti,
- odgovornega nosilca vrste zdravstvene dejavnosti, v katero sodi program zdravstvene dejavnosti,
- način financiranja koncesijske dejavnosti,
- ordinacijski in delovni čas,
- začetek opravljanja koncesijske dejavnosti,
- trajanje koncesijskega razmerja,
- razloge in pogoje za odpoved koncesijske pogodbe, odpovedni rok in druge medsebojne pravice in obveznosti ob odpovedi koncesijske pogodbe,
- pogoje, ki jih mora koncesionar izpolnjevati v času trajanja koncesijskega razmerja,
- pravice in obveznosti občine in koncesionarja v času trajanja in po poteku koncesijske pogodbe,
- dolžnost in način poročanja o opravljanju koncesijske dejavnosti,
- obveznost vzpostavitve vseh oblik notranjega nadzora ter sistema kakovosti in varnosti,
- medsebojna razmerja v zvezi z morebitno škodo, povzročeno z opravljanjem ali neopravljanjem koncesijske dejavnosti,
- pogodbene kazni zaradi neopravljanja ali nepravilnega opravljanja koncesijske dejavnosti,
- obveznost koncesionarja, da se vključi v enotni zdravstveno-informacijski sistem, ki je organiziran na nacionalni ravni,
- obveznost koncesionarja, da se vključi v sistem izvajanja neprekinjenega zdravstvenega varstva na podlagi pogodbenega razmerja z izvajalcem neprekinjenega zdravstvenega varstva, če gre za zdravstveno dejavnost, ki se izvaja v okviru neprekinjenega zdravstvenega varstva,
- način zagotavljanja nadomeščanja med odsotnostjo koncesionarja.

V primeru neskladja med koncesijsko odločbo in koncesijsko pogodbo velja ureditev, kot je določena v koncesijski odločbi.

ZZZS najpozneje v 1 mesecu od podpisa koncesijske pogodbe s koncesionarjem sklene pogodbo o financiranju koncesijske dejavnosti.

1.2.2 Uskladitev koncesij, podeljenih pred uveljavitvijo ZZDej-K

V 41. členu prehodnih in končnih določb ZZDej-K je določeno, da morajo koncesionarji, ki opravljajo zdravstveno dejavnost na podlagi koncesijske odločbe in koncesijske pogodbe, ki je bila sklenjena pred uveljavitvijo tega zakona, v 12 mesecih od uveljavitve tega zakona (to je do 17. 12. 2018) uskladiti izvajanje dejavnosti z določbami tretje¹¹, četrte¹² in pete¹³ alineje prvega odstavka 44.č člena tega zakona. Če koncesionar v predpisanem roku ne izpolni teh pogojev, je to razlog za odvzem koncesije.

Koncesije za opravljanje zdravstvene dejavnosti, ki so bile pred uveljavitvijo tega zakona podeljene za nedoločen čas oziroma za določen čas in se čas njihove veljavnosti izteče po preteku 15 let od uveljavitve tega zakona, se spremenijo v koncesije za določen čas, in sicer za obdobje 15 let, šteto od uveljavitve ZZDej-K. Občina v 12 mesecih od uveljavitve ZZDej-K po uradni dolžnosti izda odločbo o spremembi koncesijske odločbe in določi novo obdobje podelitve koncesije ter koncesionarju predlaga sklenitev dodatka h koncesijski pogodbi. Če koncesionar ne želi skleniti dodatka h koncesijski pogodbi, glede trajanja koncesije veljajo določbe odločbe o spremembi koncesijske odločbe (četrty in šesti odstavek 41. člena prehodnih in končnih določb ZZDej-K).

Pri koncesijah za opravljanje zdravstvene dejavnosti, ki so bile pred uveljavitvijo ZZDej-K podeljene za določen čas in se čas njihove veljavnosti izteče v obdobju 15 let od uveljavitve ZZDej-K, najpozneje 12 mesecev pred potekom koncesije občina preveri realizacijo programa v podeljenem obsegu ter preveri, ali še obstajajo potrebe po opravljanju koncesijske dejavnosti. Če ugotovi, da so izpolnjeni prej navedeni pogoji, lahko na podlagi pozitivnega mnenja ZZZS ter pristojne zbornice ali strokovnega združenja podaljša obdobje podelitve koncesije v skladu z drugim¹⁴, tretjim¹⁵ in četrtyim¹⁶ odstavkom 43. člena ZZDej. Če čas veljavnosti koncesije poteče pred potekom 12 mesecev od uveljavitve tega zakona, prične občina postopke preverjanja pogojev za podaljšanje obdobja podelitve koncesije brez nepotrebnega odlašanja (peti odstavek 41. člena prehodnih in končnih določb ZZDej-K).

Nezaključeni postopki podelitve koncesij, ki so v teku v času uveljavitve ZZDej-K in v katerih še ni bila izdana koncesijska odločba, se ustavijo (sedmi odstavek 41. člena prehodnih in končnih določb ZZDej-K).

¹¹ Koncesionar ima zaposlene ali na drugi zakoniti podlagi zagotovljeno ustrezno število usposobljenih zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev, ki izpolnjujejo pogoje iz tega zakona ali zakona, ki ureja zdravniško službo, in ki opravljajo zdravstvene storitve, ki so predmet koncesije.

¹² Koncesionar je z javnim zdravstvenim zavodom sklenil pogodbo o obsegu in vrstah sodelovanja za potrebe izvajanja neprekinjenega zdravstvenega varstva, če gre za zdravstveno dejavnost, ki se izvaja v okviru neprekinjenega zdravstvenega varstva.

¹³ Koncesionar ima v skladu z zakonom, ki ureja zdravniško službo, urejeno zavarovanje odgovornosti za zdravnike.

¹⁴ Ta določa, da občina najpozneje v 12 mesecih pred potekom obdobja koncesije preveri realizacijo programa v podeljenem obsegu ter preveri, ali še obstaja potreba po podelitvi koncesije. Če so izpolnjeni pogoji, občina na podlagi pozitivnega mnenja ZZZS in pristojne zbornice oziroma strokovnega združenja podaljša obdobje podelitve koncesije za naslednjih 15 let.

¹⁵ Ta določa, da v primeru podaljšanja koncesije občina izda odločbo o podaljšanju koncesije in predlaga sklenitev dodatka h koncesijski pogodbi. V primeru neskladja med koncesijsko odločbo in pogodbo veljajo določbe odločbe.

¹⁶ Ta določa, da občina na svoji spletni strani objavi obvestilo o podaljšanju koncesije, lahko pa tudi na portalu javnih naročil, z vsebino, kot je določena v četrtyem odstavku 44.c člena ZZDej.

1.2.3 Sprememba in prenehanje koncesijskega razmerja

Skladno s četrtem odstavkom 44.f člena ZZDej so med trajanjem koncesijskega razmerja ob soglasju občine dovoljene le nebitvene spremembe koncesijskega razmerja, ki jih občina odobri v obliki spremembe koncesijske odločbe.

Za nebitvene spremembe koncesijskega razmerja se v skladu s petim odstavkom 44.f člena ZZDej štejejo:

- sprememba lokacije, kadar nova lokacija opravljanja koncesijske dejavnosti ostaja na območju, ki je kot območje opravljanja koncesijske dejavnosti določeno v koncesijski odločbi, in če se zagotavlja vsaj enaka dostopnost na novi lokaciji,
- sprememba odgovornega nosilca vrste zdravstvene dejavnosti, v katero sodi program zdravstvene dejavnosti oziroma storitve specialistične bolnišnične dejavnosti, ki so predmet koncesije, če gre za spremembo, ki v postopku izbire ne bi povzročila izbire drugega ponudnika,
- sprememba obsega programov zdravstvene dejavnosti, če se ta poveča ali zmanjša za največ 20 odstotkov, če pride do nepredvidenih sprememb potrebnega obsega posameznega programa zdravstvene dejavnosti.

Če koncesionar neprekinjeno več kot 6 mesecev zaradi bolezni, varstva in vzgoje otroka ali izobraževanja ne more ali ne bi mogel opravljati koncesijske dejavnosti, se koncesionar in občina z dodatkom h koncesijski pogodbi dogovorita o začasnem opravljanju koncesijske dejavnosti največ za obdobje 2 let. Če koncesionar zaradi razlogov iz prejšnjega stavka opusti opravljanje koncesijske dejavnosti za več kot 2 leti, se koncesija odvzame (44.g člen ZZDej).

V skladu s 44.i členom ZZDej preneha koncesijska pogodba v naslednjih primerih:

- s potekom časa, za katerega je bila sklenjena,
- s smrtjo koncesionarja,
- s stečajem ali zaradi drugega načina prenehanja koncesionarja,
- z odpovedjo pogodbe iz razlogov in pod pogoji, ki so določeni v koncesijski pogodbi,
- če je pravnomočno koncesijska odločba odpravljena ali izrečena za nično,
- v primeru odvzema koncesije,
- s sporazumom.

Občina lahko skladno z drugim odstavkom 44.i člena ZZDej v primeru prenehanja koncesijske pogodbe, če javni zdravstveni zavod ne more zagotavljati opravljanja koncesijske dejavnosti, do odločitve o novem koncesionarju določi začasnega prevzemnika koncesije med obstoječimi koncesionarji, vendar največ za dobo 1 leta. Če drug koncesionar ne more začasno prevzeti koncesije, občina določi kot začasnega prevzemnika koncesije drugega izvajalca zdravstvene dejavnosti, ki izpolnjuje pogoje za opravljanje te zdravstvene dejavnosti. Za čas prevzema koncesije sklene občina z začasnim prevzemnikom koncesije pogodbo, s katero uredi začasno opravljanje koncesijske dejavnosti.

Razloge za odvzem koncesije ter postopek odvzema koncesije določa 44.j člen ZZDej. Občina z odločbo odvzame koncesijo, če:

- je bilo koncesionarju dovoljenje za opravljanje zdravstvene dejavnosti odvzeto,
- koncesionar ne izpolnjuje pogojev za opravljanje koncesijske dejavnosti iz 44.č člena tega zakona,
- koncesionar krši določbe koncesijske odločbe ali koncesijske pogodbe ali preneha v celoti ali deloma opravljati koncesijsko dejavnost,

- koncesionar krši predpise s področja zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, zdravstvene dejavnosti, zagotavljanja varnosti in kakovosti zdravstvenih storitev, delovnih razmerij, davkov in prispevkov za socialno varnost, računovodstva in drugih predpisov, ki se nanašajo na opravljanje zdravstvene dejavnosti,
- koncesionar ne ravna v skladu z izrečenimi ukrepi v okviru nadzora po tem zakonu,
- koncesionar prenese koncesijo na drugega izvajalca zdravstvene dejavnosti,
- koncesionar v roku, ki je določen v koncesijski odločbi, ne izpolni pogojev za začetek opravljanja koncesijske dejavnosti, za katere je bilo v koncesijski odločbi določeno, da jih koncesionar izpolni po podelitvi koncesije in pred začetkom opravljanja koncesijske dejavnosti,
- koncesionar ne začne opravljati koncesijske dejavnosti v za to določenem roku.

Preden občina koncesionarju odvzame koncesijo, ga pisno opozori na kršitve, ki so razlog za odvzem koncesije, in mu določi primeren rok za odpravo kršitev. Predhodno opozorilo ni potrebno, če gre za kršitve, ki imajo elemente kaznivega dejanja, če gre za primere iz prve, sedme ali osme alineje prejšnjega odstavka ali če je koncesija odvzeta na podlagi 44.g člena tega zakona.

Zoper odločbo o odvzemu koncesije je skladno s tretjim odstavkom 44.j člena ZZDej dovoljena pritožba, za katero se smiselno uporablja zakon, ki ureja podeljevanje koncesij, in sicer določbe, ki se nanašajo na pritožbo zoper odločbo o podelitvi koncesije. Z dokončnostjo odločbe o odvzemu koncesije preneha koncesijsko razmerje in koncesijska pogodba.

1.3 Predstavitev občine

Občina ima 22 krajevnih skupnosti, ki nimajo statusa pravne osebe javnega prava. Na dan 1. 7. 2018 je bilo v občini 51.828 prebivalcev¹⁷.

Osnovno zdravstveno dejavnost v občini izvajajo javni zavod Zdravstveni dom Koper, katerega ustanoviteljica je občina, in zasebni izvajalci zdravstvene dejavnosti na podlagi izdane koncesije.

V skladu s prvim odstavkom 22. člena Statuta Mestne občine Koper¹⁸ (v nadaljevanju: statut) so organi občine občinski svet, župan in nadzorni odbor.

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občin ter šteje 33 članov. Pristojnosti občinskega sveta so določene v 28. členu statuta.

Župan predstavlja in zastopa občino. Njegove naloge so podrobneje določene v 42. in 43. členu statuta.

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini in ga sestavljajo predsednik, namestnik predsednika ter 5 članov, ki jih imenuje občinski svet na predlog komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja. Pristojnosti nadzornega odbora so določene v 52. členu statuta.

¹⁷ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:

[URL: https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/10_Dem_soc/10_Dem_soc__05_prebivalstvo__10_stevilo_preb__20_05C40_prebivalstvo_obcine/05C4002S.px/table/tableViewLayout2], 26. 2. 2019.

¹⁸ Uradne objave, št. 40/00, 30/01, 29/03 ter Uradni list RS, št. 90/05, 67/06, 39/08.

Za pravilnost poslovanja občine je odgovoren župan. Odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja. Odgovorni osebi občine v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bila:

- župan Boris Popovič od 23. 10. 2014 do 20. 12. 2018 ter
- župan Aleš Bržan od 21. 12. 2018 dalje.

2. UGOTOVITVE

Na dan 31. 12. 2018 je imela občina podeljenih 38 koncesij za opravljanje dejavnosti na naslednjih področjih:

- 20 koncesij za opravljanje dejavnosti na področju zobozdravstva,
- 7 koncesij za opravljanje dejavnosti na področju splošne medicine,
- 6 koncesij za opravljanje dejavnosti na področju fizioterapije,
- 2 koncesiji za opravljanje dejavnosti na področju ortodontije ter
- po 1 koncesijo za opravljanje dejavnosti na področju pediatrije, nege bolnika in sanitetnih prevozov.

V reviziji smo preverili edino od koncesij, ki je bila na novo podeljena v letu 2018, ter 11 koncesij, podeljenih že pred uveljavitvijo ZZDej-K, od katerih je bilo 8 koncesij podeljenih za nedoločen čas in 3 koncesije za določen čas. Pri 2 koncesijah, podeljenih za določen čas, je obdobje podelitve koncesije poteklo v letu 2018, obe sta bili podaljšani za 15 let.

Preverili smo naslednjih 8 koncesij, podeljenih za nedoločen čas:

- Biveal – Pirjevec in Sabadin, d. n. o., Koper: koncesija za opravljanje javne zdravstvene dejavnosti nege bolnika na domu je bila z odločbo z dne 27. 12. 1995 podeljena za nedoločen čas. Občina je 22. 3. 2010 s koncesionarjem sklenila koncesijsko pogodbo.
- Zasebni zdravstveni zavod Bossman Peter: koncesija za opravljanje javne zdravstvene službe na področju splošne medicine je bila z odločbo z dne 29. 1. 1998 podeljena izvajalcu Bossman Peter, dr. med. za nedoločen čas ter nato z odločbo z dne 23. 6. 2000 prenesena na Zasebni zdravstveni zavod Bossman Peter prav tako za nedoločen čas. Občina je 29. 1. 1998 s koncesionarjem sklenila pogodbo o koncesiji ter 16. 4. 1998 aneks št. 1 k pogodbi o koncesiji, pogodbe z zavodom kot koncesionarjem občina ni sklenila.
- Zavod Dentan Koper: koncesija za opravljanje javne zdravstvene službe na področju zobozdravstvenega varstva odraslih je bila z odločbo z dne 1. 7. 2013 podeljena za nedoločen čas. Občina je 2. 7. 2013 s koncesionarjem sklenila koncesijsko pogodbo.
- Zasebni zdravstveni zavod Marc: koncesija za opravljanje javne zdravstvene službe na področju zobozdravstvenega varstva odraslih je bila z odločbo z dne 23. 6. 2000 podeljena za nedoločen čas. Občina je 6. 3. 2017 s koncesionarjem sklenila koncesijsko pogodbo.
- Zavod Markdens: koncesija za opravljanje javne zdravstvene službe na področju zobozdravstvenega varstva odraslih je bila z odločbo z dne 1. 7. 2013 podeljena za nedoločen čas. Občina je 2. 7. 2013 s koncesionarjem sklenila koncesijsko pogodbo.
- Davor Štanfel, dr. dent. med.: koncesija za opravljanje javne zdravstvene dejavnosti na področju osnovnega zobozdravstvenega varstva odraslih je bila z odločbo z dne 28. 8. 1996 podeljena za nedoločen čas. Občina je 28. 8. 1996 s koncesionarjem sklenila pogodbo o koncesiji ter 27. 9. 1996 aneks k pogodbi o koncesiji.

- Pahor Bojana – fizioterapevtka: koncesija za opravljanje javne zdravstvene dejavnosti na področju fizioterapije je bila z odločbo z dne 19. 9. 1997 podeljena za nedoločen čas. Občina je 6. 7. 2006 s koncesionarko sklenila pogodbo o koncesiji.
- Fizikalija, d. o. o.: koncesija za opravljanje zdravstvene dejavnosti na področju fizioterapije je bila z odločbo z dne 30. 11. 2004 podeljena za nedoločen čas. Občina je 6. 7. 2006 s koncesionarjem sklenila pogodbo o koncesiji.

Preverili smo naslednje 3 koncesije, podeljene za določen čas:

- Flaviano Tonello, dr. med.: koncesija za opravljanje javne službe na področju splošne medicine v obsegu 1,2 tima je bila pred uveljavitvijo ZZDej-K z odločbo z dne 22. 8. 2003 podeljena za 5 let, v letih 2008 in 2013 pa je bila dvakrat podaljšana, vsakič za 5 let. Občina je 22. 8. 2013 s koncesionarjem sklenila koncesijsko pogodbo za 5 let. Obdobje podelitve koncesije je v letu 2018 poteklo, po pridobitvi pozitivnega mnenja ZZZS in Zdravniške zbornice Slovenije je bila koncesija z odločbo z dne 22. 8. 2018 podaljšana za 15 let. Občina je 6. 9. 2018 s koncesionarjem sklenila koncesijsko pogodbo za obdobje 15 let (od 22. 8. 2018 do 22. 8. 2033).
- Zdravje Metka in Branimir, d. o. o.: koncesija za opravljanje zdravstvene dejavnosti na področju pediatrije je bila pred uveljavitvijo ZZDej-K z odločbo z dne 2. 12. 2008 podeljena za obdobje od 1. 1. 2009 do 22. 8. 2013 in je bila v letu 2013 z odločbo z dne 22. 8. 2013 podaljšana za 5 let. Občina je 23. 8. 2013 s koncesionarjem sklenila koncesijsko pogodbo za 5 let. Obdobje podelitve koncesije je v letu 2018 poteklo, po pridobitvi pozitivnega mnenja ZZZS in Zdravniške zbornice Slovenije je bila koncesija z odločbo z dne 23. 8. 2018 podaljšana za 15 let. Občina je 5. 9. 2018 s koncesionarjem sklenila koncesijsko pogodbo za obdobje 15 let (od 23. 8. 2018 do 23. 8. 2033).
- Nives Krebelj Škof, dr. dent. med., zobna ambulanta Olmo: koncesija za opravljanje javne zdravstvene službe na področju zobozdravstvenega varstva otrok in mladine je bila pred uveljavitvijo ZZDej-K podeljena z odločbo z dne 26. 7. 2007 za 5 let in je bila v letih 2012 in 2017 podaljšana, vsakič za 5 let. Občina je 6. 9. 2017 s koncesionarko sklenila koncesijsko pogodbo za obdobje 5 let.

Občina je 29. 3. 2018 sprejela Odlok o podelitvi koncesije za opravljanje javne službe na primarni ravni na področju fizioterapije¹⁹, na katerega je predhodno pridobila soglasje ZZZS in MZ. Občina je koncesijo podelila zaradi upokojitve dotedanega koncesionarja in ker Zdravstveni dom Koper ni mogel zagotoviti opravljanja zdravstvene dejavnosti na področju fizioterapije v obsegu, kot je bil določen z mrežo javne zdravstvene službe, saj ni imel prostorov in potrebne opreme za opravljanje zdravstvene dejavnosti. Občina je 4. 5. 2018 na portalu javnih naročil²⁰ in 7. 5. 2018 na svoji spletni strani objavila javni razpis za podelitev koncesije za opravljanje javne službe na primarni ravni na področju fizioterapije. Do roka za oddajo ponudbe sta prispeli 2 ponudbi, občina pa je 18. 6. 2018 koncesijo podelila koncesionarki Fizioterapija Fizio smart, Aleša Kloosterwaard, dipl. fizioterapevtka. Občina je s koncesionarko 18. 7. 2018 sklenila koncesijsko pogodbo za obdobje 15 let.

¹⁹ Uradni list RS, št. 24/18.

²⁰ Št. JN002850/2018-U01.

2.1 Novopodeljena koncesija v letu 2018

2.1.1 Obvezna vsebina razpisne dokumentacije

Obvezna vsebina razpisne dokumentacije je določena v drugem odstavku 44.c člena ZZDej, in sicer mora med drugim vsebovati tudi rok za izdajo in vročitev koncesijske odločbe iz 44.e člena²¹ tega zakona.

2.1.1.a Ugotovili smo, da razpisna dokumentacija ni vsebovala roka za izdajo in vročitev koncesijske odločbe, zato je občina ravnala v nasprotju z drugim odstavkom 44.c člena ZZDej.

Pojasnilo občine

Zaradi predpisanega postopka, ki zajema proučitev in oceno prejetih ponudb, dopolnitve ponudb, izvedbo ustnih obravnav, pridobitev potrebnih potrdil in soglasja MZ, občina ni mogla dovolj natančno predvideti roka izdaje in vročitve koncesijske odločbe.

Občina bi v razpisni dokumentaciji morala zagotoviti določljivost roka za izdajo in vročitev koncesijske odločbe, kar bi lahko storila tako, da bi na primer določila, da bo podelila koncesijo z odločbo v določenem številu dni po pridobitvi ustreznih mnenj in soglasij, ki jih določa ZZDej.

2.1.2 Izpolnjevanje pogojev

V 44.č členu ZZDej so določeni pogoji, ki jih mora ponudnik izpolnjevati za pridobitev in opravljanje koncesije. Nekateri pogoji morajo biti izpolnjeni že ob vložitvi ponudbe, drugi pa ali pred sklenitvijo koncesijske pogodbe ali pa z dnem začetka opravljanja koncesijske dejavnosti. Ob vložitvi ponudbe mora ponudnik izpolnjevati pogoj, da mu v zadnjih 5 letih ni bila odvzeta koncesija iz razlogov, navedenih v 44.j členu zakona, in da ni v postopkih pred organi pristojne zbornice ali strokovnega združenja zaradi kršitev v zvezi z opravljanjem poklica, o čemer predloži potrdilo pristojne zbornice ali strokovnega združenja (šesta in sedma alineja prvega odstavka 44.č člena ZZDej). Pred sklenitvijo koncesijske pogodbe mora ponudnik imeti dovoljenje za opravljanje zdravstvene dejavnosti, sklenjeno pogodbo z javnim zdravstvenim zavodom o obsegu in vrstah sodelovanja za potrebe izvajanja neprekinjenega zdravstvenega varstva, če gre za zdravstveno dejavnost, ki se izvaja v okviru neprekinjenega zdravstvenega varstva, ter urejeno zavarovanje odgovornosti za zdravnike v skladu z zakonom, ki ureja zdravniško službo (prva, četrta in peta alineja prvega odstavka 44.č člena ZZDej). Z dnem začetka opravljanja koncesijske dejavnosti pa mora ponudnik imeti za vrsto zdravstvene dejavnosti, v katero sodi program zdravstvene dejavnosti, za polni ali krajši delovni čas²² zaposlenega odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti ter zaposlene ali na drugi zakoniti podlagi zagotovljeno ustrezno število usposobljenih zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev, ki izpolnjujejo pogoje iz tega zakona ali zakona, ki ureja zdravniško službo, in bodo opravljali zdravstvene storitve, ki so predmet koncesije (druga in tretja alineja prvega odstavka 44.č člena ZZDej).

2.1.2.a V razpisni dokumentaciji je bilo določeno, da mora ponudnik ob vložitvi ponudbe predložiti tudi izpolnjeno izjavo o izpolnjevanju zakonskih pogojev, v kateri je bilo med drugim zapisano, da

²¹ Določba tega člena je že podrobno predstavljena v točki 1.2.1 tega poročila.

²² Kadar gre za sorazmerno zaposlitev glede na predviden manjši obseg izvajanja programa zdravstvene dejavnosti.

ponudnik izpolnjuje pogoje za pridobitev dovoljenja za opravljanje zdravstvene dejavnosti in bo dovoljenje najkasneje pred sklenitvijo koncesijske pogodbe pridobil in dostavil koncedentu. Izbrana koncesionarka Fizioterapija Fizio smart, Aleša Kloosterwaard, dipl. fizioterapevka pred sklenitvijo koncesijske pogodbe (sklenjena 18. 7. 2018) občini ni dostavila dovoljenja za opravljanje zdravstvene dejavnosti. Koncesionarka je koncesijsko dejavnost začela opravljati 1. 9. 2018²³, dovoljenje za opravljanje dejavnosti pa je pridobila šele 7. 9. 2018 z izdajo odločbe MZ. Občina je sklenila koncesijsko pogodbo in dopustila opravljanje koncesijske dejavnosti, kljub temu da koncesionarka ob sklenitvi pogodbe ni izpolnjevala vseh pogojev iz 44.č člena ZZDej.

Pojasnilo občine

Izbrana koncesionarka je na MZ vložila vlogo za vpis v register zasebnih zdravstvenih delavcev 3. 8. 2018. Vlogo je na poziv z dne 24. 8. 2018 ustrezno dopolnila že 25. 8. 2018. Komisija MZ za ugotovitev izpolnjevanja predpisanih pogojev za opravljanje druge zdravstvene dejavnosti – fizioterapija je opravila pregled prostorov vlagateljice in 31. 8. 2018 izdala poročilo, na podlagi katerega je vlagateljica odpravila nekatere pomanjkljivosti, dokazila o tem pa posredovala MZ. Zaradi vsega navedenega je prišlo do izdaje odločbe 7. 9. 2018. Koncesijska pogodba je bila sklenjena 18. 7. 2018, saj je občina zmotno menila, da mora izbrana prijaviteljica k vlogi za vpis v register zasebnih delavcev priložiti tudi koncesijsko odločbo in koncesijsko pogodbo, in sicer tako, kot je ti 2 listini treba priložiti pri prijavi na razpis ZZS za sklenitev pogodbe o izvajanju programa zdravstvenih storitev.

2.2 Uskladitev ter podaljšanje koncesij, podeljenih pred uveljavitvijo ZZDej-K

2.2.1 Uskladitev obdobja podelitve koncesije

V skladu s četrtem odstavkom 41. člena prehodnih in končnih določb ZZDej-K se koncesije za opravljanje zdravstvene dejavnosti, ki so bile pred uveljavitvijo tega zakona podeljene za nedoločen čas, spremenijo v koncesije za določen čas, in sicer za obdobje 15 let, šteto od uveljavitve tega zakona. Občina v 12 mesecih od uveljavitve tega zakona (to je do 17. 12. 2018) po uradni dolžnosti izda odločbo o spremembi koncesijske odločbe in določi novo obdobje podelitve koncesije in koncesionarju predlaga sklenitev dodatka h koncesijski pogodbi. Če koncesionar ne želi skleniti dodatka h koncesijski pogodbi glede trajanja koncesije, veljajo določbe odločbe o spremembi koncesijske odločbe.

2.2.1.a Ugotovili smo, da občina do 17. 12. 2018 vsem pregledanim koncesionarjem, ki jim je bila podeljena koncesija za nedoločen čas pred uveljavitvijo ZZDej-K, ni izdala odločb o spremembi koncesijske odločbe, v katerih bi določila novo obdobje podelitve koncesije, to je obdobje 15 let, šteto od uveljavitve tega zakona (to je od 17. 12. 2017), zato je ravnala v nasprotju s četrtem odstavkom 41. člena prehodnih in končnih določb ZZDej-K v naslednjih primerih:

- Biveal – Pirjevec in Sabadin, d. n. o., Koper

Ukrepi občine

Občina je koncesionarju 14. 2. 2019 izdala odločbo o spremembi koncesijske odločbe, v kateri je določila novo obdobje podelitve koncesije, in sicer od 17. 12. 2017 do 16. 12. 2032, ter z njim 17. 5. 2019 sklenila aneks št. 1 k pogodbi o koncesiji.

²³ Tako je bilo določeno v koncesijski pogodbi, dejansko pa jo je, kot je sporočila občini, začela opravljati 3. 9. 2018.

- Zasebni zdravstveni zavod Bossman Peter

Ukrep občine

Občina je koncesionarju 14. 2. 2019 izdala odločbo o spremembi koncesijske odločbe, v kateri je določila novo obdobje podelitve koncesije, in sicer od 17. 12. 2017 do 16. 12. 2032, ter z njim 9. 5. 2019 sklenila aneks št. 2 k pogodbi o koncesiji.

- Zavod Dentan Koper

Ukrep občine

Občina je koncesionarju 14. 2. 2019 izdala odločbo o spremembi koncesijske odločbe, v kateri je določila novo obdobje podelitve koncesije, in sicer od 17. 12. 2017 do 16. 12. 2032, ter z njim 15. 5. 2019 sklenila aneks št. 1 h koncesijski pogodbi.

- Zasebni zdravstveni zavod Marc

Ukrep občine

Občina je koncesionarju 14. 2. 2019 izdala odločbo o spremembi koncesijske odločbe, v kateri je določila novo obdobje podelitve koncesije, in sicer od 17. 12. 2017 do 16. 12. 2032, ter z njim 20. 6. 2019 sklenila aneks št. 1 h koncesijski pogodbi.

- Zavod Markdens

Ukrep občine

Občina je koncesionarju 14. 2. 2019 izdala odločbo o spremembi koncesijske odločbe, v kateri je določila novo obdobje podelitve koncesije, in sicer od 17. 12. 2017 do 16. 12. 2032, ter z njim 9. 5. 2019 sklenila aneks št. 1 h koncesijski pogodbi.

- Davor Štanfel, dr. dent. med.

Ukrep občine

Občina je koncesionarju 14. 2. 2019 izdala odločbo o spremembi koncesijske odločbe, v kateri je določila novo obdobje podelitve koncesije, in sicer od 17. 12. 2017 do 16. 12. 2032. Koncesionar se je na odločbo 28. 2. 2019 pritožil. Občina je pritožbo kot neutemeljeno zavrnila. Koncesionar je 24. 5. 2019 vložil tožbo na Upravno sodišče Republike Slovenije.

- Pahor Bojana – fizioterapevtka

Ukrep občine

Občina je koncesionarki 14. 2. 2019 izdala odločbo o spremembi koncesijske odločbe, v kateri je določila novo obdobje podelitve koncesije, in sicer od 17. 12. 2017 do 16. 12. 2032, ter z njo 9. 5. 2019 sklenila aneks št. 1 k pogodbi o koncesiji.

- Fizikalija, d. o. o.

Ukrep občine

Občina je koncesionarju 14. 2. 2019 izdala odločbo o spremembi koncesijske odločbe, v kateri je določila novo obdobje podelitve koncesije, in sicer od 17. 12. 2017 do 16. 12. 2032, ter z njim 9. 5. 2019 sklenila aneks št. 1 k pogodbi o koncesiji.

Ukrep občine na področju koncesij na podlagi ZZDej-K

Občina je 14. 2. 2019 odločbe o spremembi koncesijskih odločb, v katerih je določila novo obdobje podelitve koncesij, in sicer od 17. 12. 2017 do 16. 12. 2032, izdala še preostalim koncesionarjem, ki so izvajali zdravstveno dejavnost in so imeli na dan 31. 12. 2018 podeljene koncesije za nedoločen čas.

Pojasnilo občine

Z izdajo odločb je občina čakala, ker je na Ustavnem sodišču Republike Slovenije potekala obravnava pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti ZZDej, napovedane pa so bile tudi spremembe področne zakonodaje. Poleg tega je občina ugotovila, da obravnave pritožb koncesionarjev na izdane odločbe drugih občin v zvezi s skrajšanjem trajanja koncesij na sodišču še ne bo v doglednem času, zato je februarja 2019 izdala odločbe.

2.2.2 Uskladitev izvajanja dejavnosti z določbami iz tretje, četrte in pete alineje prvega odstavka 44.č člena ZZDej

V prvem odstavku 41. člena prehodnih in končnih določb ZZDej-K je med drugim določeno, da morajo koncesionarji, ki opravljajo zdravstveno dejavnost na podlagi koncesijske odločbe in koncesijske pogodbe, ki je bila sklenjena pred uveljavitvijo tega zakona, v 12 mesecih od uveljavitve tega zakona (to je do 17. 12. 2018) uskladiti izvajanje dejavnosti s tretjo, četrto in peto alinejo prvega odstavka 44.č člena ZZDej, ki določajo naslednje:

- koncesionar ima zaposlene ali na drugi zakoniti podlagi zagotovljeno ustrezno število usposobljenih zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev, ki izpolnjujejo pogoje iz tega zakona ali zakona, ki ureja zdravniško službo, in ki opravljajo zdravstvene storitve, ki so predmet koncesije;
- koncesionar je z javnim zdravstvenim zavodom sklenil pogodbo o obsegu in vrstah sodelovanja za potrebe izvajanja neprekinjenega zdravstvenega varstva, če gre za zdravstveno dejavnost, ki se izvaja v okviru neprekinjenega zdravstvenega varstva;
- koncesionar ima v skladu z zakonom, ki ureja zdravniško službo, urejeno zavarovanje odgovornosti za zdravnike.

Tretji odstavek 41. člena prehodnih in končnih določb ZZDej-K pa določa, če koncesionar v predpisanem roku ne izpolni zgoraj navedenih pogojev, je to razlog za odvzem koncesije.

2.2.2.a Ugotovili smo, da občina od nobenega izmed pregledanih koncesionarjev, ki opravljajo zdravstveno dejavnost na podlagi koncesijske odločbe in koncesijske pogodbe, ki je bila sklenjena pred uveljavitvijo ZZDej-K, ni pridobila niti zahtevala dokazil o uskladitvi izvajanja dejavnosti s tretjo, četrto in peto alinejo prvega odstavka 44.č člena ZZDej do 17. 12. 2018. Občina bi v skladu z 41. členom prehodnih in končnih določb ZZDej-K morala preveriti, ali so ti koncesionarji v 12 mesecih od uveljavitve tega zakona uskladili izvajanje dejavnosti z določbami tretje, četrte in pete alineje prvega odstavka 44.č člena ZZDej. Če bi ugotovila nasprotno, bi morala začeti postopek za odvzem podeljenih koncesij. Občina ni preverila izpolnjevanja pogojev iz 44.č člena ZZDej v naslednjih primerih:

- Biveal – Pirjavec in Sabadin, d. n. o., Koper,
- Zasebni zdravstveni zavod Bossman Peter,
- Nives Krebelj Škof, dr. dent. med., zobna ambulanta Olmo,
- Zavod Dentan Koper,
- Zasebni zdravstveni zavod Marc,
- Zavod Markdens,
- Davor Štanfel, dr. dent. med.,
- Fizikalija, d. o. o.,
- Flaviano Tonello, dr. med.,
- Zdravje Metka in Branimir, d. o. o.

2.2.3 Postopek podaljšanja koncesij, sklenjenih za določen čas

Obvezno ravnanje koncedenta za podaljšanje koncesij je določeno v 43. členu ZZDej. V četrtem odstavku 43. člena ZZDej je določeno, da obvestilo o podaljšanju koncesije koncedent objavi na svoji spletni strani, lahko pa tudi na portalu javnih naročil, z vsebino, kot je za objavo obvestila o rezultatu postopka podelitve koncesije določena v četrtem odstavku 44.c člena tega zakona.

2.2.3.a Ugotovili smo, da občina obvestila o podaljšanju koncesije koncesionarjema Flaviano Tonello, dr. med. in Zdravje Metka in Branimir, d. o. o. v avgustu oziroma septembru 2018 ni objavila, zato je ravnala v nasprotju s četrtem odstavkom 43. člena ZZDej v povezavi s četrtem odstavkom 44.c člena ZZDej.

Ukrepi občine

Občina je 25. 11. 2019 na svoji spletni strani objavila, da je podaljšala koncesijo koncesionarju Flaviano Tonello, dr. med. 22. 8. 2018 za obdobje 15 let za opravljanje javne službe na področju družinske medicine in koncesionarju Zdravje Metka in Branimir, d. o. o. 23. 8. 2018 za obdobje 15 let za opravljanje javne službe na področju pediatrije.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja v delu, ki se nanaša na podeljevanje koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni v letu 2018 v *Mestni občini Koper*.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Mestna občina Koper pri podeljevanju koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni v letu 2018 ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- pri podelitvi nove koncesije v letu 2018 razpisna dokumentacija ni vsebovala vseh predpisanih določil, kar je v nasprotju z Zakonom o zdravstveni dejavnosti – točka 2.1.1.a;
- z izbrano koncesionarko je sklenila koncesijsko pogodbo in dopustila opravljanje koncesije, kljub temu da niso bile izpolnjene vse zakonske zahteve glede izpolnjevanja pogojev, ki jih določa Zakon o zdravstveni dejavnosti – 2.1.2.a;
- koncesionarjem, ki jim je bila podeljena koncesija za nedoločen čas pred spremembo Zakona o zdravstveni dejavnosti v letu 2017, do 17. 12. 2018 ni izdala odločb o spremembi koncesijske odločbe, v katerih bi določila novo obdobje podelitve koncesije, s čimer je kršila Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej-K) – točka 2.2.1.a;
- ni preverila, ali so koncesionarji, s katerimi je sklenila koncesijske pogodbe pred spremembo zakona, v roku izpolnili v zakonu določene pogoje za opravljanje koncesije, katerih neizpolnjevanje je razlog za odvzem podeljenih koncesij, kar je v nasprotju z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej-K) – točka 2.2.2.a;
- ob podaljšanju koncesij, sklenjenih za določen čas, ni ravnala v skladu z Zakonom o zdravstveni dejavnosti, ker ni objavila obvestil o podaljšanju koncesije – točka 2.2.3.a.

Menimo, da je bilo poslovanje Mestne Občine Koper v delu, ki se nanaša na podeljevanje koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni v letu 2018, zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Mestna občina Koper mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti.

Mestna občina Koper mora v odzivnem poročilu izkazati:

- da je preverila, ali so vsi koncesionarji, s katerimi je sklenila koncesijske pogodbe za izvajanje zdravstvene dejavnosti (razen ortodontije) pred uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej-K), uskladili izvajanje dejavnosti s tretjo, četrto in peto alinejo prvega odstavka 44.č člena Zakona o zdravstveni dejavnosti; in da je v primeru, da izvajanja dejavnosti niso uskladili z zahtevami zakona, začela postopek za odvzem podeljenih koncesij – občina mora pripraviti in predložiti preglednico vseh koncesionarjev z navedbo konkretnih dokazil, na podlagi katerih je preverila izpolnjevanje zakonskih zahtev pri posameznem koncesionarju in kako je ukrepala, če je bilo to potrebno – točka 2.2.2.a.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši

obveznost dobrega poslovanja²⁴. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Mestna občina Koper krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Mestni občini Koper, priporočeno s povratnico;
2. Borisu Popoviču, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

²⁴ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

*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
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si