



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Podeljevanje koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni Občine Škofljica

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 Občine Škofljica

Številka: 322-3/2019/18

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 Občini Škofljica (v nadaljevanju: občina), Občini Tišina, Občini Šempeter - Vrtojba, Občini Cirkulane, Občini Žiri, Občini Naklo in Mestni občini Koper.

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 ravnala v nasprotju z Zakonom o zdravstveni dejavnosti, ker vsem 4 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, ter ni preverila, ali so ti 4 koncesionarji v roku izpolnili v zakonu določene pogoje za opravljanje koncesije, katerih neizpolnjevanje je razlog za odvzem podeljenih koncesij.

Računsko sodišče od občine ni zahtevalo predložitve odzivnega poročila, saj je občina med revizijskim postopkom sprejela ustrezne popravljalne ukrepe za odpravo vseh razkritih nepravilnosti.

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 USKLADITEV KONCESIJ, PODELJENIH PRED UVELJAVITVIJO ZZDEJ-K.....	17
2.1.1 Uskladitev obdobja podelitve koncesije.....	17
2.1.2 Uskladitev izvajanja dejavnosti z določbami iz tretje, četrte in pete alineje prvega odstavka 44.č člena ZZDej.....	17
3. MNENJE	19

1. UVOD

Revizijo podeljevanja koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni Občine Škofljica v letu 2018 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ 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 ni stvarno pristojni organ, temveč je to Ministrstvo za zdravje (v nadaljevanju: MZ). Stališče je oprlo na

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 322-3/2019/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Občina Škofljica za izvajanje te dejavnosti koncesije ni podelila.

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

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 dosego 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 (četrta in šesta odstavka 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 četrtem¹⁶ 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 četrtem 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 prvim odstavkom 44.i člena 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 prenehata koncesijsko razmerje in koncesijska pogodba.

1.3 Predstavitev občine

Občina Škofljica je nastala decembra 1994 na podlagi Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij¹⁷. Občina ima 3 krajevne skupnosti, 4 četrtne skupnosti in 12 vaških skupnosti, ki nimajo statusa pravne osebe javnega prava. Na dan 1. 7. 2018 je bil v občini 11.101 prebivalec¹⁸.

Občina ni ustanoviteljica ali soustanoviteljica nobenega javnega zdravstvenega zavoda na primarni ravni. Osnovno zdravstveno dejavnost v občini izvajajo predvsem zasebni zdravstveni delavci na podlagi izdane koncesije, le 1 ambulanta splošne medicine se zagotavlja v okviru Zdravstvenega doma Grosuplje.

V skladu s prvim odstavkom 10. člena Statuta Občine Škofljica¹⁹ (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 15 članov (14. člen statuta). Pristojnosti občinskega sveta so določene v 16. členu statuta.

Župan predstavlja in zastopa občino. Njegove naloge so podrobneje določene od 30. do 33. člena statuta.

¹⁷ Uradni list RS, št. 60/94.

¹⁸ 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.

¹⁹ Uradni list RS, št. 1/10, 101/10. Občina je v letu 2019 sprejela nov Statut Občine Škofljica (Uradni list RS, št. 47/19).

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini in ga sestavlja 5 članov, ki jih imenuje občinski svet izmed občanov. Pristojnosti nadzornega odbora so določene v 38. členu statuta.

Za pravilnost poslovanja občine je odgovoren župan. Odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja. Odgovorna oseba občine v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil župan Ivan Jordan.

2. UGOTOVITVE

Na dan 31. 12. 2018 je imela občina podeljenih 7 koncesij, in sicer 2 za opravljanje dejavnosti na področju splošne medicine, 2 na področju zobozdravstva in 3 na področju patronaže in nege bolnika na domu. Vse koncesije so bile podeljene že pred uveljavitvijo ZZDej-K.

Za nedoločen čas so bile podeljene 4 koncesije:

- Darinka Marič – zobozdravstvena ordinacija: koncesija za opravljanje javne zdravstvene dejavnosti na področju osnovnega zobozdravstva v ordinaciji Zdravstvene postaje Škofljica je bila podeljena za nedoločen čas²⁰. Pravice in obveznosti je občina prevzela na podlagi Dogovora o delitvi premoženja, sklenjenega 6. 3. 2001 z Mestno občino Ljubljana.
- Kristina Vihar – zobna ambulanta: koncesija za opravljanje javne zdravstvene dejavnosti mladinskega zobozdravstva v višini 50 odstotkov programa, ki se opravlja v ordinaciji na naslovu Mirje 2, Ljubljana in v ordinaciji Osnovne šole Ig²¹, je bila z odločbo z dne 17. 10. 2003 podeljena za nedoločen čas. Občina je 28. 10. 2003 s koncesionarko sklenila pogodbo o koncesiji.
- Tatjana Jezerc Križanič – ordinacija splošne medicine: koncesija za opravljanje javne službe v zdravstveni dejavnosti na področju splošne medicine je bila podeljena z odločbo z dne 12. 6. 1996 za nedoločen čas. Občina je 12. 7. 1996 s koncesionarko sklenila pogodbo o koncesiji.
- Marija Zalar – patronaža: koncesija za opravljanje patronaže in dejavnosti zdravstvene nege na domu bolnika je bila podeljena z odločbo z dne 25. 9. 1997 za nedoločen čas. Občina je 25. 9. 1997 s koncesionarko sklenila pogodbo o koncesiji.

Ostale 3 koncesije so bile podeljene za določen čas, in sicer naslednjim koncesionarjem:

- Tanja Korošec – patronaža in zdravstvena nega: koncesija za opravljanje javne službe na področju patronaže in zdravstvene nege na domu je bila podeljena z odločbo z dne 18. 1. 2017 za obdobje 10 let, in sicer od 1. 4. 2017 do 1. 4. 2027. Občina je 28. 2. 2017 s koncesionarko sklenila pogodbo o koncesiji.
- Eva Kovačič – patronaža in zdravstvena nega: koncesija za opravljanje javne službe na področju patronaže in zdravstvene nege na domu je bila podeljena z odločbo z dne 18. 1. 2017 za obdobje 10 let, in sicer od 1. 4. 2017 do 1. 4. 2027. Občina je 2. 3. 2017 s koncesionarko sklenila pogodbo o koncesiji.
- ZZ Revita: koncesija za opravljanje dejavnosti splošne ambulante je bila podeljena z odločbo z dne 1. 9. 2016 za obdobje 3 let, in sicer od 1. 10. 2016 do 30. 9. 2019. Občina je 1. 9. 2016 s koncesionarjem sklenila pogodbo o koncesiji.

²⁰ Koncesijo je v letu 1993 podelila Občina Ljubljana Vič - Rudnik.

²¹ Program izvaja v obsegu 1 tima, in sicer 0,5 tima za Občino Škofljica in v obsegu 0,5 tima za Občino Ig.

2.1 Uskladitev koncesij, podeljenih pred uveljavitvijo ZZDej-K

2.1.1 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.

2.1.1.a Ugotovili smo, da občina vsem 4 koncesionarjem, ki jim je bila podeljena koncesija za nedoločen čas pred uveljavitvijo ZZDej-K, do 17. 12. 2018 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). Občina je zato ravnala v nasprotju s četrtem odstavkom 41. člena prehodnih in končnih določb ZZDej-K v naslednjih primerih:

- Darinka Marič – zobozdravstvena ordinacija (koncesionarka je zaradi upokojitve prenehala opravljati koncesijsko dejavnost z 31. 3. 2019),
- Kristina Vihar – zobna ambulanta,
- Tatjana Jezerc Križanič – ordinacija splošne medicine,
- Marija Zalar – patronaža.

Pojasnilo občine

Odziv na spremembe ZZDej glede spremembe trajanja koncesij je bil s strani koncesionarjev zelo oster, 1 koncesionarka je zaradi tega tudi predčasno prenehala z opravljanjem dejavnosti, zato je občina šele po preteku določenega časa po zakonskem roku koncesionarjem izdala odločbe o spremembi trajanja koncesij ter z njimi sklenila anekse k pogodbam o koncesiji. Občina se je želela izogniti tveganju, da ne bi mogla izvajati 1 izmed svojih osnovnih nalog, to je zagotavljati nemoteno zdravstveno oskrbo prebivalcem občine, saj občina nima samostojnega javnega zdravstvenega doma, število obstoječih koncesionarjev pa je premajhno.

Ukrep občine

Občina je 30. 7. 2019 koncesionarkam izdala odločbe o spremembi koncesijskih odločb, v katerih je določila novo obdobje podelitve koncesije, in sicer od 17. 12. 2017 do 17. 12. 2032, ter z njimi sklenila anekse k pogodbam o koncesiji. Odločba št. 160-06/2019(4) je bila izdana koncesionarki Kristina Vihar – zobna ambulanta, s katero je občina 17. 10. 2019 sklenila aneks št. 2 k pogodbi o koncesiji, odločba št. 160-07/2019(6) je bila izdana koncesionarki Tatjana Jezerc Križanič – ordinacija splošne medicine, s katero je občina 17. 10. 2019 sklenila aneks št. 1 k pogodbi o koncesiji, in odločba št. 160-08/2016(2) je bila izdana koncesionarki Marija Zalar – patronaža, s katero je občina 9. 10. 2019 sklenila aneks št. 1 k pogodbi o koncesiji.

2.1.2 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.

2.1.2.a Ugotovili smo, da občina od nobenega izmed 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:

- Darinka Marič – zobozdravstvena ordinacija (koncesionarka je zaradi upokojitve prenehala opravljati koncesijsko dejavnost z 31. 3. 2019)
- Kristina Vihar – zobna ambulanta

Ukrep občine

Občina je izkazala, da je koncesionarka 17. 5. 2019 in 21. 6. 2019 predložila sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas z zobno asistentko z dne 1. 10. 2003, polico za zavarovanje odgovornosti v zdravstvu z dne 10. 5. 2019, sklenjeno pri Zavarovalnici Adriatic Slovenica, d. d. za obdobje od 10. 5. 2019 do 25. 1. 2020, ter sklenjeno pogodbo o nadomeščanju v času odsotnosti z drugo zobozdravnico z dne 1. 6. 2009.

- Tatjana Jezerc Križanič – ordinacija splošne medicine

Ukrep občine

Občina je izkazala, da je koncesionarka 9. 5. 2019 in 3. 7. 2019 predložila sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas s srednjo medicinsko sestro z dne 12. 3. 2014 in sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas z diplomirano medicinsko sestro z dne 12. 3. 2018, polico za zavarovanje splošne in poklicne odgovornosti z dne 15. 3. 2019, sklenjeno pri Zavarovalnici Triglav, d. d. za obdobje od 15. 3. 2019 do 21. 2. 2020, ter sklenjeno Pogodbo o sodelovanju v dežurni službi SNMP z Zdravstvenim domom Ljubljana z dne 14. 12. 2018.

- ZZ Revita (koncesija je podeljena do 30. 9. 2019)

Ukrep občine

Občina je izkazala, da je koncesionar 7. 7. 2019 predložil sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas z zdravnikom z dne 20. 12. 2011, polico za zavarovanje odgovornosti z dne 30. 1. 2014, sklenjeno pri Zavarovalnici Wiener Städtische Zavarovalnica, podružnica v Ljubljani za obdobje od 1. 1. 2014 do 1. 1. 2024, ter sklenjeno Pogodbo o sodelovanju v dežurni službi SNMP z Zdravstvenim domom Ljubljana z dne 14. 12. 2018.

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 *Občini Škofljica*.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Občina Škofljica pri podeljevanju koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni v letu 2018 ni poslovala v skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej-K) v naslednjih primerih:

- 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 – točka 2.1.1.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 – točka 2.1.2.a.

Menimo, da je bilo poslovanje Občine Škofljica 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.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Škofljica, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

*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