



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Podeljevanje koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni Občine Šempeter - Vrtojba

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 Šempeter - Vrtojba

Številka: 322-6/2019/20

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 Šempeter - Vrtojba (v nadaljevanju: občina), Občini Tišina, Občini Cirkulane, Občini Naklo, Občini Žiri, Občini Škofljica 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 obema koncesionarkama, ki jima je bila podeljena koncesija za nedoločen čas pred spremembo zakona v letu 2017, do 17. 12. 2018 ni izdala odločb o spremembi koncesijskih odločb, v katerih bi določila novo obdobje podelitve koncesije. Občina tudi ni preverila, ali so vsi 4 koncesionarji, s katerimi je sklenila koncesijske pogodbe pred spremembo zakona v letu 2017, 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 popravilne 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.....	16
2.1.1 Uskladitev obdobja podelitve koncesije.....	16
2.1.2 Uskladitev izvajanja dejavnosti z določbami iz tretje, četrte in pete alineje prvega odstavka 44.č člena ZZDej.....	17
3. MNENJE	20

1. UVOD

Revizijo podeljevanja koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni Občine Šempeter - Vrtojba v letu 2018 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 18. 4. 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. 322-6/2019/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Občina Šempeter - Vrtojba 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: ZZVS). 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 podeli 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 ZZZS 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 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

Občino sestavljata 2 kraja: Šempeter pri Gorici in Vrtojba. Na dan 1. 7. 2018 je bilo v občini 6.201 prebivalec¹⁷.

Zdravstveno dejavnost na primarni ravni v občini izvajajo javna zavoda in zasebni zdravstveni delavci. Občina je soustanoviteljica javnega zavoda Zdravstveni dom Zobozdravstveno varstvo Nova Gorica in javnega zavoda Zdravstveni dom Osnovno varstvo Nova Gorica, ki za območje občine zagotavljata:

- splošno in mladinsko zobozdravstvo, specialistične zobozdravstvene dejavnosti (paradontologijo, otroško, mladinsko in preventivno zobozdravstvo, stomatološko protetiko, oralno kirurgijo, zobno in čeljustno ortopedijo), zobotehnični laboratorij in zobni rentgen ter
- 4 splošne ambulate, ženski dispanzer, šolski dispanzer, otroški dispanzer, patronažno službo, laboratorij, citološki laboratorij in sterilizacijo.

V skladu s prvim odstavkom 9. člena Statuta Občine Šempeter - Vrtojba¹⁸ (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 16 članov (13. člen statuta). Pristojnosti občinskega sveta so določene v 15. 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], 28. 5. 2019.

¹⁸ Uradni list RS, št. 5/18.

Župan predstavlja in zastopa občino ter je odgovoren za pravilnost poslovanja občine. Njegove naloge so podrobneje določene od 30. do 33. člena statuta.

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 mag. Milan Turk.

2. UGOTOVITVE

Na dan 31. 12. 2018 je imela občina podeljene 4 koncesije, in sicer 2 za opravljanje dejavnosti na področju splošne medicine in 2 za opravljanje dejavnosti na področju zobozdravstvene dejavnosti. Vse 4 koncesije so bile podeljene že pred uveljavitvijo ZZDej-K.

Za nedoločen čas sta bili podeljeni 2 koncesiji za opravljanje dejavnosti na področju zobozdravstva:

- Zobna ambulanta – Klančič Lucija: koncesijo je občina podelila z odločbo o podelitvi koncesije z dne 8. 6. 2001 za 5 let in jo po poteku veljavnosti dne 7. 7. 2006 podaljšala za nedoločen čas. Občina je 23. 7. 2001 s koncesionarko sklenila pogodbo o koncesiji ter 28. 7. 2006 aneks k pogodbi o koncesiji;
- Zasebna zobna ordinacija – Poljšak Alenka: koncesijo je občina podelila z odločbo o podelitvi koncesije z dne 8. 6. 2001 za obdobje 5 let in jo po poteku veljavnosti dne 7. 7. 2006 podaljšala za nedoločen čas. Občina je 20. 7. 2001 s koncesionarko sklenila pogodbo o koncesiji ter 28. 7. 2006 aneks k pogodbi o koncesiji.

Ostali 2 koncesiji sta bili podeljeni za določen čas, in sicer koncesionarjema:

- Erika Faganel Bavcon, dr. med.: koncesijo je občina podelila z odločbo o podelitvi koncesije z dne 10. 5. 2005 za 5 let in jo po poteku veljavnosti dne 5. 5. 2010 podaljšala za 20 let. Občina je 20. 7. 2005 s koncesionarko sklenila pogodbo o koncesiji ter 8. 5. 2010 aneks k pogodbi o koncesiji;
- Robert Reljič, dr. splošne medicine: koncesijo je občina podelila z odločbo o podelitvi koncesije z dne 15. 7. 2008 za 5 let in jo po poteku veljavnosti dne 8. 4. 2013 podaljšala za 17 let. Občina je 31. 7. 2008 s koncesionarjem sklenila pogodbo o koncesiji ter 8. 5. 2013 aneks k pogodbi o koncesiji.

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 obema koncesionarkama, ki jima je bila podeljena koncesija za nedoločen čas pred uveljavitvijo ZZDej-K, do 17. 12. 2018 ni izdala odločb o spremembi koncesijske odločbe, kjer 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:

- Zobna ambulanta – Klančič Lucija,
- Zasebna zobna ordinacija – Poljšak Alenka.

Pojasnilo občine

Z izdajo odločb je občina čakala, ker je Ustavno sodišče Republike Slovenije obravnavalo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o zdravstveni dejavnosti. Poleg tega je občina ugotovila, da obravnave pritožb koncesionarjev na izdane odločbe drugih občin v zvezi s skrajšanjem trajanja koncesij na upravnem sodišču še ne bo v doglednem času, zato je izdala odločbe po zakonskem roku. Z dvema novima odločbama je bilo določeno obdobje trajanja koncesije 15 let, ki je začelo teči skladno z zakonom, 17. 12. 2017. Odločbi ne podaljšujeta koncesijskega obdobja, temveč ga določata v enakem trajanju, kot to določa zakon.

Ukrepi občine

Občina je 23. 4. 2019 koncesionarkama izdala odločbi o spremembi koncesijskih odločb, v katerih je določila novo obdobje podelitve koncesije, in sicer od 17. 12. 2017 do 16. 12. 2032. Koncesionarki Zobna ambulanta – Klančič Lucija je bila 23. 4. 2019 izdana odločba, koncesionarka se je 8. 5. 2019 na odločbo pritožila, občina je pritožbo zavrnila. Občina je 5. 9. 2019 od Upravnega sodišča Republike Slovenije prejela tožbo koncesionarke zoper izdano odločbo. Koncesionarki Zasebna zobna ordinacija – Poljšak Alenka je občina 23. 4. 2019 izdala odločbo in z njo 23. 5. 2019 sklenila aneks št. 2 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 koncesionariji, 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 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 koncesionariji 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 je pred uveljavitvijo ZZDej-K že razpolagala z dogovorom¹⁹ oziroma pogodbama²⁰ o sodelovanju vseh 4 koncesionarjev v javnih zavodih pri izvajanju neprekinjenega zdravstvenega varstva, ni pa preverila izpolnjevanja pogojev iz tretje in pete alineje prvega odstavka 44.č člena ZZDej v naslednjih primerih:

- Zobna ambulanta – Klančič Lucija

Ukrepi občine

Občina je izkazala, da je koncesionarka 24. 4. 2019 na podlagi poziva občine z dne 24. 4. 2019 posredovala izjavo, da je sama izvajalka zdravstvenih storitev, ki so predmet koncesijske pogodbe, samozaposlena in nosilka dejavnosti, ter polico za zavarovanje poklicne odgovornosti zdravnikov z dne 14. 11. 2018, sklenjeno pri zavarovalnici Adriatic Slovenica, d. d. za obdobje od 14. 11. 2018 do 14. 11. 2019.

- Zasebna zobna ordinacija – Poljšak Alenka

Ukrepi občine

Občina je izkazala, da je koncesionarka na podlagi poziva občine z dne 24. 4. 2019 predložila sklenjeno pogodbo o zaposlitvi št. 3 za nedoločen čas z zobno asistentko z dne 28. 2. 2011, polico za zavarovanje poklicne odgovornosti v zdravstvu z dne 31. 1. 2012, sklenjeno pri zavarovalnici Adriatic Slovenica, d. d. od 5. 2. 2012 do preklica, in račune, ki so izkazovali plačilo premije za leto 2018. Občina je predložila tudi dogovor z Zdravstvenim domom Zobozdravstveno varstvo Nova Gorica, da koncesionarke vključno od leta 2016 dalje ne vključuje več v dežurstvo.

- Erika Faganel Bavcon, dr. med.

Ukrepi občine

Občina je izkazala, da je koncesionarka na podlagi poziva občine z dne 24. 4. 2019 predložila pogodbo o zaposlitvi, sklenjeno za nedoločen čas z diplomirano medicinsko sestro za delo v referenčni ambulanti z dne 27. 9. 2018 in pogodbo o zaposlitvi, sklenjeno za nedoločen čas s srednjo medicinsko sestro za delo v ambulanti z dne 1. 3. 2007, polico za zavarovanje poklicne odgovornosti zdravnikov in polico za zavarovanje splošne odgovornosti, sklenjeni pri zavarovalnici Adriatic Slovenica, d. d. od 20. 11. 2011 do 20. 11. 2021. Občina je predložila tudi izjavo Zdravstvenega doma Osnovno varstvo Nova Gorica z dne 20. 8. 2019, da koncesionarke ne bo več vključeval v dežurno službo.

¹⁹ Dogovor o izvajanju nujne zobozdravstvene pomoči na območju izpostave Nova Gorica z dne 6. 11. 2008, ki sta ga na strani zasebnih izvajalcev zobozdravstvenih storitev na primarni ravni na območju izpostave Nova Gorica sklenili tudi obe koncesionarki za opravljanje dejavnosti na področju zobozdravstvene dejavnosti in je bil sklenjen za nedoločen čas. Občina ga je prejela v vednost v letu 2009.

²⁰ Pogodba o sodelovanju z dne 10. 4. 2006 med koncesionarko Erika Faganel Bavcon, dr. med. in javnim zavodom (Zdravstveni dom osnovno varstvo Nova Gorica) ter Pogodba o sodelovanju št. 637/2008 z dne 1. 10. 2008 med koncesionarjem Robert Reljič, dr. splošne medicine in javnim zavodom (Zdravstveni dom osnovno varstvo Nova Gorica). Obe pogodbi sta bili sklenjeni za nedoločen čas; občina ju je prejela v vednost v letu 2010 oziroma letu 2013.

- Robert Reljič, dr. splošne medicine

Ukrep občine

Občina je izkazala, da je koncesionar na podlagi poziva občine z dne 24. 4. 2019 predložil pogodbo o opravljanju začasnega ali občasnega dela, sklenjeno z medicinsko sestro z dne 15. 2. 2018, pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, sklenjeno z diplomirano medicinsko sestro v referenčni ambulanti z dne 22. 6. 2016, pogodbo o zaposlitvi št. 1/08, sklenjeno za nedoločen čas z zdravstvenim tehnikom v triaži z dne 15. 9. 2008, polico za zavarovanje poklicne odgovornosti zdravnikov in polico za zavarovanje splošne odgovornosti, sklenjeni pri zavarovalnici Adriatic Slovenica, d. d. od 1. 10. 2011 do 1. 10. 2021. Občina je predložila tudi izjavo Zdravstvenega doma Osnovno varstvo Nova Gorica z dne 20. 8. 2019, da koncesionarja ne bo več vključeval v dežurno službo.

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 Šempeter - Vrtojba*.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Občina Šempeter - Vrtojba 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:

- koncesionarkama, ki jima 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 koncesijskih odločb, 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 Šempeter - Vrtojba 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 Šempeter - Vrtojba, 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