

RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE

Slovenska cesta 50

1000 Ljubljana

Javni zavod GORIŠKA LEKARNA NOVA GORICA, Rejčeva ulica 2, 5000 NOVA GORICA
vlaga

UGOVOR NA PREDLOG REVIZIJSKEGA POROČILA O PRAVILNOSTI POSLOVANJA
GORIŠKE LEKARNE NOVA GORICA V LETU 2004

(številka 1213-3/2005-19 z dne 3.1.2006)

Priloge:

- listine po dokaznem predlogu

1. UGOVOR V ZVEZI S TOČKO 2.2.1.2. (nadomestila plač) PREDLOGA REVIZIJSKEGA POROČILA

V tej točki predloga poročila Računsko sodišče ugotavlja, da je zavod izplačeval nadomestilo plače za čas odsotnosti z dela zaradi bolezni in poškodb v zvezi z delom od osnove, ki naj bi bila določena v nasprotju s Kolektivno pogodbo za dejavnost zdravstva in socialnega varstva Slovenije (v nadaljevanju KPDZSV).

Kot je pravilno ugotovilo Računsko sodišče, je zavod nadomestilo plače za čas odsotnosti zaradi bolezni in poškodb v zvezi z delom in izven dela obračunal od osnove, sestavljene iz osnovne plače zaposlenega, dodatka za delovno uspešnost in dodatka za delovno dobo, kar naj bi bilo po oceni Računskega sodišča v nasprotju z 90. členom KPDZSV. S tem v zvezi želi zavod najprej pojasniti, da je delovnoppravna zakonodaja glede osnove za izračun nadomestila neenotna in da različni predpisi določajo različne osnove. 8. odstavek 137. člena Zakona o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR-1) določa, da v primeru odsotnosti z dela delavca zaradi bolezni ali poškodbe, ki ni povezana z delom, znaša višina nadomestila plače 80% plače delavca v preteklem mesecu za polni delovni čas. Enako določilo vsebuje tudi 39. člen kolektivne pogodbe za negospodarstvo, medtem ko 90. člen KPDZSV določa, da je osnova za obračun nadomestila plača delavca, kakršno je prejel v preteklem mesecu, torej tudi plačilo za delo preko polnega delovnega časa.

Plača zaposlenih v zavodu je v skladu z zakonom o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju ZRPJZ) in KPDZSV sestavljena iz osnovne plače, plačila za delovno uspešnost in dodatkov (dodatek za delovno dobo, dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času, dodatki v zvezi z naravo dela, ki ni upoštevana že pri določitvi višine osnovne plače za posamezno delovno mesto). Ker so zaposlenim praviloma izplačani še vsaj dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času, bi bila osnova za obračun nadomestila, če bi bila določena na podlagi 39. člena KPDZSV, praviloma vedno višja oziroma vsaj enaka (s tem pa tudi stroški plač), kot jo je določil zavod. In ker Računsko sodišče preverja predvsem smotrnost poslovanja neposrednih in posrednih proračunskih porabnikov in gospodarno rabo proračunskih sredstev, je zavod mnenja, da je očitek v predlogu poročila Računskega sodišča nepotreben. Zavod namreč zaradi izbrane osnove, od katere je obračunal nadomestilo, v nobenem primeru ni izplačal višjega nadomestila za čas odsotnosti zaradi bolezni oziroma poškodbe, kot bi jo izplačal, če bi nadomestilo obračunal od osnove po 90. členu KPDZSV, ampak je praviloma izplačeval nižja nadomestila. Obenem pa zavod opozarja tudi na nelogičnost določbe 90. člena KPDZSV. V primeru, ko je osnova za nadomestilo odvisna od višine plače preteklega meseca, plača pa je odvisna tudi od dejavnikov, ki se mesečno spreminjajo (zlasti od števila nadur, ki so posledica dežurstva), bi bilo možno špekuliranje delavcev, ki bi si z izvajanjem dežurstva v enem mesecu, poleg plačila za samo dežurstvo, zagotovili tudi višje nadomestilo za čas upravičene odsotnosti. Posledično bi bila višina nadomestila za čas upravičene odsotnosti med delavci različna zaradi dejavnika, ki po oceni zavoda ne opravičuje razlik med delavci (razlike bi nastopile zaradi fonda učinkovitih ur

preteklega meseca in ne npr. samo zaradi višine plače delavca za delo na konkretnem delovnem mestu).

2. UGOVOR NA TOČKO 2.2.1.3. PREDLOGA POROČILA (del plače za delovno uspešnost)

V zvezi s pridobitvijo soglasja občin ustanoviteljic za izplačilo povečane delovne uspešnosti zavod iz razlogov, ki bodo predstavljeni v nadaljevanju, ocenjuje, da je Računsko sodišče nepravilno zaključilo, da zavod za izplačilo povečane delovne uspešnosti ni imel soglasja v skladu s 3. odstavkom 18. člena ZRPJZ. Razlog za nepravilen zaključek je po oceni zavoda v nepravilni uporabi materialnega prava (konkretno zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) v povezavi z ZRPJZ) in ne v tem, da naj bi bil zavod mnenja, da ni nobene pravne podlage, da je za soglasje ustanovitelja v smislu 3. odstavka 18. člena ZRPJZ potrebno pridobiti soglasje vseh ustanoviteljev, kot je tekom postopka revidiranja pripombe zavoda nedosledno povzelo Računsko sodišče.

3. odstavek 18. člena ZRPJZ določa, da javni zavodi, ki pridobivajo del sredstev s prodajo blaga in storitev na trgu ali na podlagi javnih razpisov, lahko v soglasju z ustanoviteljem povečajo obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti, kot je določen v prvem odstavku tega člena. ZRPJZ torej določa zgolj to, da je za povečanje obsega sredstev potrebno soglasje ustanovitelja, ne ureja pa vprašanja, kdaj se šteje, da je soglasje dano. Zato je potrebno odgovor na to vprašanje iskati v drugim predpisih, konkretno v ZLS.

V zvezi z upravljanjem javnega zavoda Goriška lekarna, ki ima zaradi razdelitve občine Nova Gorica sedaj več občin ustanoviteljic, je potrebno uporabiti 51b člen ZLS, ki predvideva, da se župani novoustanovljenih občin s sporazumom dogovorijo, kako bodo razdelili in upravljali premoženje, ki je bilo pred razdelitvijo v lasti samo ene občine. Po 3. odstavku istega člena pa, dokler župani ne sklenejo sporazuma iz prvega odstavka tega člena (v konkretnem primeru župani občin ustanoviteljic zavoda sporazuma namreč še niso sklenili), ustanoviteljske pravice do skupnih javnih zavodov izvršujejo organi občine, v kateri je sedež javnega zavoda, v soglasju z organi drugih občin, za območje katerih je bil ustanovljen javni zavod. Soglasje je lahko splošno in dano vnaprej. Če občina ne odreče soglasja v petnajstih dneh od prejema pisnega predloga, se šteje, da je soglasje dano. Iz navedene določbe torej jasno izhaja, da ustanoviteljske pravice v primeru javnih zavodov, v zvezi s katerimi župani niso sklenili izrecnega drugačnega sporazuma, izvaja občina, na območju katere je sedež in ta občina ustanoviteljica za izvajanje svojih ustanoviteljskih pravic v določenih primerih potrebuje soglasje drugih ustanoviteljic. Zato je zavod svojo obveznost za pridobitev soglasja iz tretjega odstavka ZRPJZ izpolnil že z vlogo za pridobitev soglasja Mestne občine Nova Gorica (kjer ima zavod sedež), ki jo je zavod nedvomno podal in od občine tudi pridobil soglasje. Zavod tudi ni imel razloga, zaradi katerega bi soglasje Mestne občine Nova Gorica lahko štel za neveljavno.

Ker občine ustanoviteljice zavoda (še) niso dogovorile ključa za delitev ustanoviteljskih pravic in obveznosti v zavodu, kot to predvideva ZLS in tudi zakon o zavodih, se pravice ustanoviteljic zavoda uresničujejo skladno s področno zakonodajo. ZLS tako v 51c členu določa, da v primeru, če občine ne razdelijo premoženja, kot to predvideva 51b člen ZLS, postanejo občine soustanoviteljice javnih zavodov ter skupaj prevzamejo pravice in obveznosti do javnih zavodov ter izvajalcev, ki po koncesijski pogodbi ali po drugi pogodbi, v skladu z mrežo javnih služb, opravljajo dejavnosti, ki jih mora občina zagotavljati, na celotnem območju in za vse prebivalce prejšnje občine. Vsaka ustanoviteljica ima pravico in dolžnost po skupnem javnem zavodu, koncesijski pogodbi ali drugi pogodbi zagotavljati izvajanje dejavnosti na svojem območju ter sodelovati v upravljanju in obveznostih do javnega zavoda, koncesionarja ali pogodbenika, v sorazmerju s številom svojih prebivalcev oziroma prebivalcev območja, ki se je k njej priključilo, v celotnem številu prebivalcev prejšnje občine, za katere območje je bil javni zavod ustanovljen. Citirana določba torej določa, da so glasovalne pravice občin – ustanoviteljic javnih zavodov, če župani ne sklenejo izrecnega drugačnega sporazuma, odvisne od razmerja med številom prebivalcev posamezne občine ustanoviteljice in številom prebivalcev vseh občin ustanoviteljic. Vendar pa tudi ZLS ne odgovori na vprašanje, s kakšno večino se določene odločitve sprejmejo v javnih zavodih, ki imajo več ustanoviteljic. Zato je potrebno po analogiji uporabiti zakon o gospodarskih družbah, ki za najbolj pomembne odločitve skupščine oziroma družbenikov predvideva tričetrtinsko večino, v vseh ostalih zadevah pa zgolj navadno večino. Kot je bilo Računskemu sodišču pojasnjeno že tekom postopka, je imela občina Brda po stanju na dan 31.12.2004 9,72% prebivalstva v celotnem številu prebivalcev prejšnje skupne občine. To pomeni, da je bila odločitev glede izplačila povečane delovne uspešnosti s pridobitvijo soglasja od vseh ostalih občin ustanoviteljic sprejeta z 90,28% večino, kar je po vseh relevantnih določilih zadostna večina za sprejem veljavne odločitve. Zato je zavod smatral, da je bilo soglasje v smislu 3. odstavka 18. člena ZRPJZ veljavno dano in pogoji za izplačilo povečane delovne uspešnosti izpolnjeni.

Zgolj podredno pa zavod opozarja na to, da je Občina Brda svoje soglasje za izplačilo povečane delovne uspešnosti v odstotku, kot je bil predlagan s strani zavoda, dala tako za leti 2002, 2003 in tudi za leto 2005. To pomeni, da so zaposleni dve leti pred letom 2004 že prejeli dodatek za delovno uspešnost v enaki višini, kot so ga prejeli tudi leta 2004. Ker se poslovni rezultati zavoda v letu 2004 niso poslabšali, ampak so bili nasprotno celo boljši, o čemer se je lahko prepričalo tudi Računsko sodišče, bi bilo znižanje plače delavcem v letu 2004 neutemeljeno. Poleg tega pa zavod poudarja, da je občina Brda soglasje za povečano delovno uspešnost v predlaganem odstotku za leto 2005 izdala na podlagi poslovnih rezultatov za leto 2004 in ker so le ti bili ugodni, ni bilo nobenega razloga za neizdajo soglasja tudi za leto 2004. Poleg tega je bilo soglasje občine Brda dano akontativno, kar pomeni, da naj bi občina dokončno soglasje dala na podlagi poslovnih izkazov za leto 2004. Na podlagi teh izkazov pa občina sicer res (še) ni izdala dokončnega soglasja za leto 2004, izdala pa je soglasje za leto 2005 v višini 41,41%.

Iz do sedaj navedenega izhaja, da je po oceni zavoda odločitev o izplačilu povečane delovne uspešnosti za leto 2004 bila veljavno sprejeta. Kljub temu pa je zavod ponovno na občino Brda vložil vlogo za izdajo soglasja za izplačilo povečane delovne uspešnosti za leto 2004 in bo soglasje, takoj ko bo s strani občine Brda dano, predložil Računskemu sodišču. Zavod pa je s strani Občine Brda že prejel dopis, da bo predlog sklepa o soglasju k povečani delovni

uspešnosti za leto 2004 obravnavan na redni seji občinskega sveta dne 31.1.2006 in da naj bi bilo dano končno soglasje k povečanju mase sredstev za plače za 41.41%.

Dokaz:

- vloga za pridobitev soglasja od občine Brda
- dopis Občine Brda z dne 12.1.2006

3. UGOVOR V ZVEZI S TOČKO 2.2.1.4. PREDLOGA POROČILA (dodatki)

Pri dodatkih za učinkovite ure dežurstva v nočnem času, dodatku za nočno delo in dodatku za ure obvezne prisotnosti med 19. in 22. uro ter izplačilom za dežurstvo na dan praznika med tednom (stran 10 predloga poročila) je zavod izplačevanje dodatkov in plače že usklajal z ugotovitvami Računskega sodišča.

V zvezi z izplačilom nadomestila za dan praznika med tednom zavod samo pripominja, da so zaradi števila zaposlenih delavcev v zavodu, dejansko vse ure dežurstva, ki jih zaposleni opravijo, **nadure**. Zavod torej ne more, tako kot to predvideva 1. odstavek 87. člena KPDZSV učinkovitih ur med dežurstvom razporediti v redni delovni čas. Iz tega razloga dežurstvo opravljajo vsi zaposleni farmacevti v zavodu, pri katerih ni objektivnih ovir, vključno z direktorico. In ker je višina plačila za čas dežuranja vezana na količnik delovnega mesta, za katerega se dežurstvo opravlja, nadomestilo plače za praznik pa na osebni količnik zaposlenega, je višina izplačila za opravljeno dežurstvo na dan praznika med tednom večkrat nelogična, če jo primerjamo z višino nadomestila za upravičeno odsotnost na dan praznika.

Po mnenju Računskega sodišča bi bilo mogoče izplačati delno nadomestilo za plačilo dežurstva med praznikom le v primeru, ko traja dežurna služba manj ur kot je redno delo zaposlenega. Razlaga Računskega sodišča, da pripadajo delavcu, ki dela na dan praznika, le dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času, bi bila pravilna, če bi delavcu pripadal **prosti dan** po dežurstvu, vendar zaradi števila in strukture zaposlenih farmacevtov zavod tega ne more izvajati. Delavec (ka), ki dežura na praznik in nima prostega dne na ta račun, dejansko opravi več ur dela kot vsi ostali zaposleni.

4. UGOVOR V ZVEZI S TOČKO 2.2.1.5. PREDLOGA POROČILA (plača direktorice)

V tej točki predloga je Računsko sodišče ocenilo, da naj bi zavod nepravilno izplačal direktorici del plače iz naslova delovne uspešnosti, pri čemer naj za izplačilo po oceni Računskega sodišča ne bilo podlage v ZRPJZ. Kot je zavod pojasnil že med postopkom revidiranja, je pravna podlaga za izplačilo delovne uspešnosti določba 6. člena Pravilnika o merilih za ugotavljanje

delovne uspešnosti direktorjev lekarn, ki izrecno določa, da se plača direktorjev lekarn uskladi s tem pravilnikom tako, da določitev delovne uspešnosti direktorja lekarne po merilih iz tega pravilnika, ohranja višino skupno izplačane plače direktorja lekarne pred uveljavitvijo tega pravilnika. Iz citirane določbe jasno izhaja, da je pravilnik sicer na novo določil kriterije za ugotavljanje delovne uspešnosti, da pa se zaradi novega pravilnika nobenemu plača ne sme znižati. Svet zavoda je višino delovne uspešnosti direktorice določil na podlagi meril iz tega pravilnika in zgolj na tej podlagi bi se plača direktorice v primerjavi z dotedanjo plačo znižala. Zato je bilo sporno izplačilo narejeno na podlagi 6. člena Pravilnika z namenom ohraniti višino plače direktorice, kot je citirani člen Pravilnika izrecno določal.

Dodatek za zahtevnost in izpostavljenost dela (89.b člen KPDZSV) je bil določen glede na količnik 6,0 (1,4), korekcijski dodatek pa na količnik 5,6 (0,6), skupaj 2,0 (v pogodbi o zaposlitvi je bil lapsus: 89.b člen KPDZSV je bil 1,6 , korekcijski dodatek pa 0,4, kar je skupaj 2,0), saj količnika 5,75 ni v KPDZSV, kar je neenakopravno z drugimi zaposlenimi, ki jim pripada točno določen količnik glede na osnovo.

Dodatek za zahtevnost in izpostavljenost dela in korekcijski dodatek za plačo direktorice je bil popravljen pri plači za november 2005 (skupaj 1,92).

V zvezi z nadurnim delom je Računsko sodišče mnenja, da 143. člen ZDR-1 ne daje pravne podlage za nadurno delo direktorice. Vendar pa 143. člen ZDR-1 določa zgolj, v katerih primerih se nadurno delo lahko opredeli, način odreditve in omejitve trajanja nadurnega dela, ne določa pa, kdo nadurno delo lahko opravlja. Ker 143. člen ZDR-1 torej ne določa, da poslovodje ne bi smeli opravljati nadurnega dela, če so seveda izpolnjeni vsi ostali pogoji za nadurno delo, je interpretacija člena s strani Računskega sodišča napačna in zato tudi zaključek v predlogu poročila nepravilen. 72. člen ZDR-1 pa izrecno določa, da v pogodbi o zaposlitvi s poslovodno osebo, lahko pogodbeni stranki tudi drugače uredita pravice, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja v zvezi s pogoji in omejitvami delovnega razmerja za določen čas, delovnim časom, zagotavljanjem odmorov in počitkov, plačilom za delo, disciplinsko odgovornostjo in prenehanjem pogodbe o zaposlitvi. Iz določbe tako jasno izhaja, da se pri sklepanju pogodb o zaposlitvi s poslovodnimi osebami določena vprašanja lahko uredijo drugače, kot so urejena z delovno pravno zakonodajo, vendar pa mora biti ta drugačna vsebina izrecno določena v individualni pogodbi o zaposlitvi. Ker direktorica v svoji pogodbi o zaposlitvi glede plačila za nadurno delo nima ničesar izrecno določenega, veljajo pravila ZDR-1 in relevantnih kolektivnih pogodb in zato je zavod pravilno obračunal dodatek za nadurno delo.

S tem v zvezi je potrebno upoštevati tudi dejstvo, da zavod direktorici ni obračunal funkcijskega dodatka v višini količnika 1,0, čeprav bi ji le ta pripadal, ker je tudi strokovni vodja zavoda.

Glede urne vrednosti osnovne plače direktorice za učinkovito dežurstvo in nadure je direktorica sprejela sklep 2.12.2005, s katerim je določila, da se direktorici pri obračunu učinkovitega dežurstva za delo na delovnem mestu farmacevta upošteva količnik 5,0 (3,8 s petimi napredovanji).

Svet zavoda in direktorica sta sklenila Aneks št. 3 k pogodbi o zaposlitvi z dne 23.4.2002, s katero sta določila količnik direktorice za učinkovito dežurstvo in nadure (5,0), dodatke za učinkovito dežurstvo in dodatek po 6.členu Pravilnika o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorjev lekarn .

Priloga:

- Aneks št.3 k pogodbi o zaposlitvi z dne 23.4.2002
- Obračun plače direktorice za december 2005

5. UGOVOR V ZVEZI S TOČKO 2.2.2. PREDLOGA POROČILA (drugi stroški dela)

V tem delu predloga poročila je Računsko sodišče ocenilo, da naj bi zavod v nasprotju z določili ZRPJZ, KPND in KPDZSV izplačal enkratno novoletno nagrado. Zavod ocenjuje, da je odločitev sodišča nepravilna, ker je sodišče nepravilno opredelilo pravno naravo izplačila. Zavod namreč ni izplačal enkratno novoletno nagrado, ampak je šlo za izplačilo v okviru povečane delovne uspešnosti, za katero je zavod, kot je bilo pojasnjeno v 3 točki tega ugovora, imel potrebno soglasje ustanovitelja. Ker je potrebno pri presoji pravne narave izplačila upoštevati vsebino izplačila, naziv nagrada še ne determinira same narave izplačila. Kot je bilo tudi že pojasnjeno tekom postopka revidiranja, pa je bila višina zneska tako nizka, da pri izplačilu ni bilo potrebno obračunati dajatev, zato je izplačilo v tej obliki pomenilo tudi nižje stroške za zavod in s tem bolj gospodarno rabo sredstev zavoda kot posrednega proračunskega uporabnika.

6. UGOVOR V ZVEZI S TOČKO 2.3.1.1. PREDLOGA POROČILA (nabava zdravil)

V tej točki predloga poročila Računsko sodišče ugotavlja, da naj bi zavod ravnal v nasprotju z določili Zakona o javnih naročilih (ZJN-1). S tem v zvezi je zavod že tekom postopka revidiranja pojasnil svoje razloge za izbrani način sklepanja pogodb z dobavitelji zdravil. Lekarne in Lekarniška zbornica Slovenije že dalj časa opozarjajo na nelogičnost zakonodaje, ki tudi za lekarnne javne zavode predpisuje oddajo javnih naročil za nabavo blaga in storitev, saj je zaradi specifičnih lastnosti nabave in prodaje zdravil in tudi zaradi drugih predpisov s tem v zvezi ravnanje javnih zavodov po ZJN-1 zelo oteženo; s tem so lekarnne javni zavodi v neenakopravnem položaju z zasebnimi lekarnami, čeprav imajo enak predmet poslovanja in enake vire financiranja.

Zakon o javnih naročilih v 17. členu določa 3 vrste postopkov za oddajo javnih naročil, to je odprti postopek, omejeni postopek in postopek s pogajanjem. V nadaljevanju ugovora bo pojasnjeno, zakaj nobeden izmed postopkov za nabavo zdravil ni primeren.

Uporaba odprtega postopka za oddajo naročila zahteva od naročnika, da v razpisni dokumentaciji časovno, vrednostno in količinsko določi predmet javnega naročanja, česar pa javni zavod za nabavo zdravil ne more narediti. Skladno z določilom 25. člena Pravilnika o natančnejši opredelitvi, načinu razvrščanja, predpisovanja in izdajanja zdravil za uporabo v humani medicini namreč zdravila za uporabo v humani medicini lahko predpisuje zgolj zdravnik. Skladno z določilom 46. člena tega Pravilnika pa brez predhodnega pisnega soglasja zdravnika farmacevt v lekarni ne sme izdati namesto predpisanega (niti) bistveno podobnega zdravila, tako da se za naprej nikakor ne more predvideti, katera zdravila in v kakšnih količinah se bodo izdala v lekarni. Nezmožnost predvidevanja časa in vrste, količine in vrednosti potrebnih zdravil je posledica tudi tega da:

- so cene zdravil določene po Pravilniku o oblikovanju cene zdravil na debelo, so torej regulirane na državnem nivoju;
- vrsto in količino zdravil ni možno točno predvideti, ker zdravila predpisujejo zdravniki po doktrinah, ki se lahko spremenijo;
- vrsto in količino zdravil ni možno točno predvideti zaradi nepredvidljivih dogodkov, kot so epidemije, nove bolezni, nove pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja....;
- na predpisovanje zdravil vplivajo tudi pravila, ki jih določajo ZZZS in ostale zdravstvene zavarovalnice (spremembe liste zdravil, medsebojno zamenljiva zdravila);
- se vrste zdravil med letom spreminjajo zaradi novih registracij oziroma izteka dovoljenj za promet za določena zdravila;
- zaradi zagotavljanja načela enakopravnosti ponudnika bi morali oddati razpis v Evropski uradni list, vendar ni znano, kako bi se ocenjevala sposobnost ponudnika;

Zaradi navedenih razlogov morajo lekarne tudi večkrat dnevno glede na trenutno izražene potrebe naročiti zdravila in zato vnaprejšnje predvidevanje s tem v zvezi ni možno.

Zavod bi zaradi posebnosti, ki veljajo pri preskrbi z zdravili in sicer, da je sposobnost ponudnikov na podlagi vnaprej določenih pogojev dejansko že preverjena in ugotovljena v postopkih verifikacije in preverjanja izpolnjevanja pogojev za promet z zdravili¹, težko izvedel tudi omejeni postopek. Če bi zavod izvedel omejeni postopek in v 1. fazi ocenjeval usposobljenost ponudnikov še na podlagi dodatnih meril, pa je skladno z določilom 3. odstavek 19. člena ZJN-1 v drugi fazi za izbiro ponudbe edino merilo najnižja cena. Cena zdravila na debelo pa je že enotno določena s pravilnikom o merilih za oblikovanje cen zdravil na debelo in je tako enaka pri vseh pravnih in fizičnih osebah, katere imajo dovoljenje za promet z zdravili na debelo in katere so dolžne zdravila prodajati samo po tako določeni ceni. Zato (in pa tudi zaradi razlogov, ki so bili omejeni v zvezi s primernostjo odprtega postopka) izbira ponudnika na podlagi omejenega postopka ni mogoča.

¹ Po določilih Pravilnika o natančnejših pogojih za promet na debelo z zdravili iz skupin A,B in C ter postopka verifikacije in preverjanja Urad za zdravila Republike Slovenije kot pristojni upravni organ izda dovoljenje za promet z zdravili na debelo in v postopku izdaje dovoljenja že preveri sposobnosti za opravljanje dejavnosti

Poleg tega pa je uporaba omejenega postopka oddaje naročila neprimerna tudi zaradi dolžine izvedbe postopka, glede na to, da so po 63. členu zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju javni lekarniški zavodi dolžni zagotoviti redno oskrbo prebivalstva z zdravili, ki so dosegljiva na domačem tržišču in v ta namen v lekarni imeti potrebno količino in vrsto zdravil oziroma so dolžni zagotoviti in izdati zdravilo bolniku v roku 24 ur, razen v primeru, če zdravila ni na slovenskem tržišču. Izvedba omejenega postopka zaradi roka potrebnega za administrativno pripravo razpisne dokumentacije, zakonsko določenih postopkovnih rokov kot tudi primernih rokov s strani naročnika za opravo posameznih faz postopka in nenazadnje dejstvo, da vložena zahteva za revizijo zadrži nadaljnje aktivnosti naročnika, javnemu zavodu ne omogoči izpolnitve njegove zakonsko določene obveznosti do bolnika, in sicer izdajo zdravila v roku 24 ur kot tudi ne v drugem za bolnika še sprejemljivem in razumnem roku. Iz tega razloga je za zavod neprimeren tudi postopek s pogajanjmi, saj je kot najkrajši zakonsko določeni rok zgolj za sprejem prijave še vedno določen 25 dnevni rok od dneva odposlane zahteve za objavo v Uradnem listu Republike Slovenije, tako da je zavodu še vedno v celoti onemogočena izpolnitev njegove obveznosti zagotoviti in izdati zdravilo bolniku najkasneje v 24-urnem roku ali v drugem za bolnika že sprejemljivem in razumnem roku.

Skladno z 32. členom ZJN-1 naročnik ne sme uporabiti ali navajati takšnih tehničnih specifikacij, ki omenjajo blago ali storitev določene izdelave, izvora ali določenega postopka izvedbe, če bi s takim navajanjem dal prednost ponudnikom ali jih s takim navajanjem neupravičeno izločil. 2. odstavek 32. člena ZJN-1 celo izrecno določa, da naročnik ne sme navajati posameznih blagovnih znamk, patentov, tipov ali posebnih izvorov ali izdelave. Obe določbi predstavljata za zavod nepremostljivo oviro, kar dokazuje, da postopki javnega naročanja niso predvideni za nabavo blaga, kot so zdravila. Naročnik namreč ne more naročiti zdravil, ne da bi v razpisni dokumentaciji natančno navedel blagovne znamke zdravil, saj mora farmacevt izdati zdravilo, ki ga predpiše zdravnik, je že iz tega razloga upoštevanje določb ZJN-1 za javne zavode lekarne nemogoče

In nenazadnje zavod ob obstoječi kadrovski zasedbi ne bi mogel zagotoviti pravilne in pravočasne izvedbe postopka z vsemi predhodnimi analizami in zbiranji podatkov. Ker je v zavodu devet organizacijskih enot, ki nabavljajo zdravila in blago, so ti postopki še bolj dolgotrajni in zapleteni. Ocenjuje se, da bi bila za izvedbo odprtih ali omejenih postopkov potrebna vsaj še dva zaposlena farmacevtske in pravne stroke, da bi lahko postopke po ZJN-1 sploh izpeljali, čeprav iz do sedaj navedenih razlogov pri tem nikakor ne bi mogli v celoti upoštevati določila ZJN-1.

Zaradi navedenih razlogov je bila v zavodu sprejeta odločitev, da se sklenejo pogodbe na podlagi pogajanj s ponudniki, saj je bil tak način za zavod najbolj gospodaren in je zagotovil tudi najbolj učinkoviti porabo javnih sredstev, kar je nenazadnje tudi načelo ZJN-1. To je dokazano z izračunom dodatnih stroškov, ki bi jih imel zavod v zvezi z izvedbo naročil po omejenem ali odprtem postopku. Prihrankov pa s temi postopki zavod ne bi dosegel, ker so cene zdravil določene, ostale ugodnejše pogoje nabave pa je uspel izposlovati v pogajanjih pri sklenitvi pogodbe. Zavod pa ugodnejših pogojev niti podlagi izvedenih postopkov oddaje javnih naročil po ZJN-1 ne bi mogel dogovoriti.

Izračun je narejen na primeru odprtega postopka javnega naročila, v omejenem postopku bi bili stroški zaradi dodatnih objav še višji.

Dokaz:

- Izračun dodatnih stroškov javnih naročil po odprtem postopku

Dobavitelji zdravil, medicinskih pripomočkov in ostalega blaga za nadaljnjo prodajo so bili izbrani na podlagi številnih kriterijev:

- plačilni pogoji, popusti,
- dolgoletno sodelovanje, reference,
- obseg ponudbe, način naročanja,
- rok dobave, hitro in učinkovito reševanje reklamacij,
- natančno urejena dokumentacija,
- vprašanje reševanja problematike v zvezi z uničevanjem zapadlih zdravil,
- zagotavljanje kakovosti.

Zaradi vseh predstavljenih razlogov zavod ocenjuje, da so bile pogodbe z dobavitelji zdravil sklenjene na edini možni način, ki je zavodu omogočil spoštovanje njegovih obveznosti v zvezi z zagotavljanjem redne preskrbe prebivalstva z zdravili.

7. UGOVOR V ZVEZI S TOČKO 2.3.1.2. PREDLOGA POROČILA (nabava blaga za nadaljnjo prodajo)

Prihodke, ki jih zavod ustvarja poleg lekarniške dejavnosti, ki jo opravlja kot javno službo, zavod dosega s prodajo različnega blaga. ZJN-1 v 5. odstavku 2a člena med izjemami, ki niso predmet javnega naročanja, predvideva tudi naročila, ki so dodeljena tretjim osebam za preprodajo in najem, če naročnik nima izključne ali posebne pravice za preprodajo ali najem predmeta takih naročil in ga lahko druge gospodarske družbe prosto prodajajo ali najemajo pod enakimi pogoji, vrednost pa ne presega vrednosti, od katere je potrebno opraviti objavo v Uradnem glasilu Evropske Skupnosti. Računsko sodišče v poročilu ugotavlja, da pogoji za citirano izjemo, zaradi preseganja vrednosti naročil glede na zakonsko omejitev, ki znaša 200.000 posebnih pravic črpanja, niso bili izpolnjeni. Pri tem Računsko sodišče navaja, da je ugotovilo, da je vrednost nabav blaga široke potrošnje in obvezilnega materiala v letu 2004 presegala vrednost 200 tisoč SDR, pri čemer je sodišče glede vrednosti nabav upoštevalo skupine, kot jih je oblikoval zavod. Zavod pa meni, da je sodišče nepravilno kot vrednost dobav upoštevalo celotno skupino blaga npr. blaga za široko potrošnjo. Iz predloženega izpisa te skupine izhaja, da zavod v skupini blaga široke potrošnje evidentira vse artikle, ki služijo istemu namenu, se pa med seboj razlikujejo po blagovni znamki in so dobavljeni od različnih dobaviteljev. Tako so npr. v skupini blaga široke potrošnje vključene npr. vse vrste zobnih ščetk, zobnih past, dud, stekleničk, otroške kozmetike, sredstev za nego (kreme, šamponi, mila, losioni), glede na njihovo blagovno znamko in dobavitelja. Ker pa je za uspešnost prodaje v lekarnah in za uspešno in torej tudi gospodarno opravljanje zavodove tržne dejavnosti, potrebna čim širša

ponudba istovrstnih artiklov, bi bilo enotno skupino blaga za široko potrošnjo potrebno razbiti vsaj na blagovne znamke istovrstnih artiklov, če ne še na posamezne inačice istovrstnega artikla ene blagovne znamke.² In le za tako oblikovane skupine, bi računsko sodišče lahko presojalo, ali je vrednost dobav presegala 200.000 posebnih pravic črpanja.

Kot primer prilagamo izpis nabave blaga za skupino 08- ŠIROKA POTROŠNJA – NOVO, posebej smo označili 57 različnih zobnih ščetk, ki smo jih nabavljali v letu 2004. Izbor teh artiklov se je še povečal oziroma spremenil v letu 2005.

Dokaz:

- Izpis nabave blaga za skupino 08- ŠIROKA POTROŠNJA – NOVO za obdobje od 1.1.2004 do 5.12.2004 in za obdobje od 6.12.2004 do 31.12.2004

Podredno pa zavod ugotovitvam Računskega sodišča ugovarja tudi iz razloga, ker sodišče ni upoštevalo, da ta del dejavnosti zavoda sodi v t.i. tržni del dejavnosti zavoda, ki se opravlja poleg dejavnosti javne službe. Na tem delu je namen delovanja zavoda usmerjen v doseganje čim višjega dobička, pri čemer zavodu konkurirajo vsi ostali ponudniki in prodajalci istovrstnega blaga. Na tem področju nek posel z dobaviteljem za zavod ni najbolj uspešen, če oceni, da je bila dobava sklenjena pod najbolj ugodnimi možnimi pogoji, ampak se uspešnost dobave presoja z vidika dobičkonosnosti nadaljnje prodaje tega istega blaga. Način delovanja zavoda na področju tržne dejavnosti se zato po naravi stvari same razlikuje od delovanja naročnikov po ZJN-1, ki morajo s čim bolj gospodarno rabo s svojimi sredstvi opravljati dejavnosti širšega družbenega pomena, to je zagotavljajo zadovoljevanje javnih potreb preko zagotavljanja materialnih javnih dobrin. Za doseganje dobička na trgu pa mora zavod delovati v skladu s tržnimi zakonitostmi in se odzivati na vsakokratne potrebe trga, ki se danes tudi zelo hitro spreminjajo. Tržno obnašanje pa od zavoda zahteva npr.:

- nabavo blaga, za katerega trenutno na trgu obstaja povpraševanje,
- nabavo različnih znamk istovrstnega blaga,
- hitro prilagajanje ponudbe povpraševanju na trgu,
- preko svoje ponudbe vzbuditi zanimanje kupcev za nove proizvode ali za nove različice že obstoječih proizvodov.

Ker je namen delovanja zavoda na področju trga v doseganju čim višjega dobička, se pojavi tudi vprašanje smotrnosti omejevanja zavoda z določili ZJN-1, saj bo zavod že po naravi stvari zaradi namena doseganja dobička deloval v duhu temeljnih načel ZJN-1. To pomeni, da bo blago

² Zgolj za primer, se na trgu trenutno pojavlja zelo široka paleta različnih zobnih ščetk (glede na obliko, trdoto ščetin, oblikovane ročaje ipd.). Za uspešnost prodaje lekarn je odločilno, da je njena ponudba čim širša, saj le s pestro ponudbo lekarna lahko konkurira trgovinam in trgovskim centrom. Zato je nelogično, da bi zaradi določil ZJN-1 lekarna bila na tem delu svoje dejavnosti prisiljena kupovati zgolj eno in najcenejšo blagovno znamko.

nabavljal tako, da mu bo to prinašalo optimalni možni dobiček (in s tem zagotovil gospodarno rabo svojih sredstev) in ne bo omejeval konkurence med dobavitelji. In pri tem bi ga določila v zvezi z oddajo javnih naročil lahko samo ovirala (formalno dolgi in zapleteni postopki pri dejavnosti, pri kateri je potrebno reagirati hitro glede na vsakokratne potrebe trga). Zavod tudi nikakor ne bi mogel spoštovati določila 32. člena ZJN, ki določa, da naročnik v razpisni dokumentaciji ne sme navajati posameznih blagovnih znamk, patentov, tipov ali posebnih izvorov ali izdelave. Blagovne znamke so namreč danes bistvenega pomena za uspešnost prodaje na trgu, potrošniki pa se ne odločajo za nakup zgolj na podlagi kriterija, kateri proizvod lahko v zadostni meri zadovolji njihove potrebe. In zato tudi cena, kot najpogostejši kriterij za izbor najugodnejšega ponudnika, nikakor ni edino merilo za uspešnost prodaje nekega proizvoda na trgu.

Na podlagi navedenih razlogov zavod ocenjuje, da bi bilo obvezno naročanje blaga po ZJN-1 na področju tržne dejavnosti zavoda v nasprotju tako z namenom opravljanja dejavnosti na trgu kot tudi z namenom samega ZJN-1, zato smatra, da pri nabavi blaga za nadaljnjo prodajo ni ravnal v nasprotju z ZJN-1.

8. UGOVOR NA TOČKO 2.3.1.3.b PREDLOGA POROČILA

S tem v zvezi zavod samo pripominja, da mora imeti pri nabavi drog in kemikalij že v skladu z dobro proizvodno prakso oceno dobaviteljev, zato se vse nabavlja pri pozitivno ocenjenih dobaviteljih.

9. UGOVOR NA TOČKO 2.3.1.3.c PREDLOGA POROČILA

Embalaze, ki jo je zavod nabavil, je več vrst (več vrst PVC embalaže, več vrst steklene embalaže, tiskane kartonske škatle, netiskane kartonske škatle, nalepke) in za njihov nakup bi moral zavod izpeljati vsaj 18 postopkov oddaje javnih naročil, kar je že s kadrovskega vidika zelo težko izvedljivo.

10. UGOVOR NA TOČKO 2.3.3.a IN 2.3.3.b PREDLOGA POROČILA

Z oddajo javnih naročil iz teh dveh točk (investicija v obnovo lekarne Kanal) je potrebno poudariti, da je zavod na podlagi 22. člena ZJN-1 pooblastil zunanjega izvajalca za izvedbo postopka, o čemer se je lahko prepričalo tudi Računsko sodišče. Ker je družba Edil inženiring d.o.o. en izmed vodilnih na Goriškem za izvajanje storitev svetovalnega inženiringa, je bil zavod v dobri veri, da so se dela oddala v skladu z zakonodajo.

11. UGOVOR NA TOČKO 2.3.3. c PREDLOGA POROČILA

Pri zbiranju ponudb za nabavo nove opreme lahko zavod, ki ne zaposluje strokovnjakov na področju računalništva, oblikuje seznam potrebne opreme zgolj na podlagi seznama opreme, ki jo že pozna. Tehnične specifikacije zavodu niso znane. Prav s tem javnim naročilom male vrednosti se je iskalo strokovnjake, ki bi svetovali pri nabavi računalniške opreme. Dokler ti zunanji izvajalci niso bili izbrani, se tehnične specifikacije niso mogle pravilno določiti.

Prav z namenom upoštevanja načela enakopravnosti je bilo dodano v povabilu k oddaji ponudbe pojasnilo, da se lahko ponudi tudi po tehničnih značilnostih podobno opremo. Ta navedba je vsebinsko popolnoma enaka navedbi »ali podobno« v skladu s 3. odstavkom 32. člena ZJN.

Zavod se ne strinja z oceno Računskega sodišča, da bi lahko bilo predmet naročila kar monitor, čitalnik kode, tiskalnik, brez podrobnejših zahtev, saj je teh artiklov izredno veliko in po najrazličnejših cenah, zato bi prav s takim oblikovanjem naročila povzročili neenakopravnost ponudnikov. Ponudniki bi lahko zastarele izdelke slabe kvalitete ponudili po zelo nizkih cenah in tako bili izbrani kot najugodnejši, ponujeni izdelki pa lahko celo ne bi bili uporabni za potrebe zavoda. Da je oprema, ki je bila navedena v seznamu, primerna, se je zavod prepričal že ob prejšnjih nabavah, zato je bila navedena prav ta opremo, kasneje ob nabavi pa je v zvezi s predmetom nabave svetoval izbrani ponudnik.

Do spremembe modelov in cen opreme je prišlo, ker so se v času od oddaje JNMV do naročila na tržišču pojavili novi, zmogljivejši modeli. Po načelu gospodarnosti je bila nabavljena novejšo opremo, ker je računalniška oprema predmet izredno hitrih sprememb in je tudi zaradi programskih potreb nesmotrno nabavljati staro opremo, ki jo bo zaradi nezmožljivosti potrebno prej zamenjati kot novo. Novejša oprema ob sestavljanju plana nabave še ni bila na voljo na tržišču oziroma je bila nam nepoznana in je zato nismo mogli navesti kot predmet nabave. Zakon o javnih naročilih nima ustrezne rešitve za take specifične primere, zato je bilo, po oceni zavoda, v danih razmerah narejeno najbolje možno. Drugačno ravnanje, torej nabava starejše opreme, bi pomenilo večje trošenje sredstev, kar je v nasprotju z načelom gospodarnosti.

12. OBJAVA PODATKOV O POSLOVANJU JAVNEGA ZAVODA

V Predlogu poročila Računsko sodišče navaja vrsto podatkov, ki po oceni zavoda sodijo v poslovno skrivnost zavoda in dobaviteljev. Tako Računsko sodišče v delu poročila, ki se nanaša na javno naročanje blaga in materiala, storitev ter osnovnih sredstev v odstotkih povzema deleže nabavljenega blaga od posameznih poimensko imenovanih dobaviteljev. Računsko sodišče tudi na več mestih podrobneje povzema pogodbeno določila s posameznimi dobavitelji.

Skladno z 39. členom zakona o gospodarskih družbah se za poslovno skrivnost štejejo podatki, za katere tako določi družba s pisnim sklepom. Po drugem odstavku istega člena pa se ne glede na to, ali so določeni s sklepi iz prejšnjega odstavka, se za poslovno skrivnost štejejo tudi podatki, za katere je očitno, da bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščen oseba. Družbeniki, delavci, člani organov družbe in druge osebe so odgovorni za kršitev, če so vedeli ali bi morali vedeti za tak značaj podatkov.

Zavod smatra, da so vsi podatki, ki se nanašajo na pravice in obveznosti iz pogodb z dobavitelji blaga in storitev³, poslovna skrivnost zavoda. Poleg tega pa so ti podatki nedvomno tudi poslovna skrivnost dobaviteljev zavoda, ki jih je zavod dolžan varovati. K varovanju je zavod zavezan že na podlagi 8. člena ZJN-1, ki določa, da mora naročnik varovati kot zaupne vse podatke o ponudnikih, vsebovane v ponudbeni dokumentaciji in ki jih kot zaupne narave določa predpis o gospodarskih družbah ali drug predpis. ZJN-1 se torej pri definiranju poslovne skrivnosti sklicuje na zakon o gospodarskih družbah, ki skladno z že navedenim 39. členom kot poslovno skrivnost določa podatke, za katere tako določi sama družba in tiste podatke, za katere je že po naravi stvari jasno, da sodijo v poslovno skrivnost. Podatki o ceni in prodani količini po oceni zavoda nedvomno sodijo v poslovno skrivnost po 39. členu ZGD. Zato zavod poziva Računsko sodišče, da jih pri objavi poročila ne navaja, oziroma da poročilo objavi tako, da ti podatki iz njega ne bodo razvidni.

Nova Gorica, 12.1.2006

Direktorica:

Ksenija Ribolica, l.r.

³ Pri tem so mišljeni npr. podatki o posebnih pogojih dobave, ki jih nudi dobavitelj (priznanih kasaskontih, finančnih popustih), predvideni letni načrt dobav, znesek dejanskih skupnih dobav, delež nabav od posameznega dobavitelja v odnosu do celotnih nabav zavoda).