



OBČINA ŠENČUR
Kranjska cesta 11
4208 Šenčur
tel. 04 - 2519-100 faks 2519-111
e-pošta:obcina@sencur.si
url:www.sencur.si

Župan

Datum: 14.05.2019
Številka: 032-00024/20018-6

ČLANOM OBČINSKEGA SVETA OBČINE ŠENČUR

ZADEVA:	Odlok o ustanovitvi javnega lekarniškega zavoda Gorenjske lekarne - predlog
PРАВNA PODLAGA:	3. člen Zakona o zavodih /ZZ/ (Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00-ZPZDC in 127/06-ZJZP), 9. člen Zakona o zdravstveni dejavnosti /ZZDej/ (Uradni list RS, št. 23/05 - uradno prečiščeno besedilo, 15/08-ZPacP, 23/08, 58/08-ZZdrS-E, 77/08-ZDZdr, 40/12-ZUJF, 14/13, 88/16 - ZdZPZD, 64/17 in 1/19 - odl. US), 27. člen Zakona o lekarAniški dejavnosti /ZLD-1/ (Uradni list RS, št. 85/16 in 77/17, 77/17), 22. in 61. člen Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ (Uradni list RS, št. 94/07 - uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12-ZUJF, 14/15-ZUUJFO, 11/18 - ZSPDSLS-1, 30/18), Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09) ter 16. člen Statuta Občine Šenčur (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 9/18)
PREDLAGATELJ:	Župan, g. Ciril Kozjek
PRIPRAVIL:	Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor prof. dr. Boštjan Brezovnik, univ. dipl. pravnik

OBRAZLOŽITEV:

1 Opis stanja

Mestni svet Mestne občine Kranj in občinski sveti občin Radovljica, Bled, Gorje, Bohinj, Jesenice, Žirovnica, Kranjska Gora, Cerklje na Gorenjskem, Naklo, Preddvor, Jezersko, Šenčur, Škofja Loka, Gorenja vas - Poljane, Železniki, Žiri in Tržič so v letu 2013 sprejeli Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Gorenjske lekarne (Uradni list RS, št. 4/14) s katerim so ustanovili javni zavod Gorenjske lekarne za izvajanje javne službe na področju lekarniške dejavnosti; in Odlok o ustanovitvi skupnega organa za izvrševanje ustanoviteljskih pravic v javnem zavodu Gorenjske lekarne (Uradni list RS, št. 4/14) s katerim so ustanovili skupni organ za izvrševanje ustanoviteljskih pravic v javnem zavodu Gorenjske lekarne (v nadaljnjem besedilu: Gorenjske lekarne). Po uveljavitvi navedenih odlokov s 1. februarjem 2014 je zakonodajalec v letu 2016 sprejel novi Zakon o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/ (Uradni list RS, št. 85/16), s katerim je v slovenski pravni red vnesel spremembe v organizaciji izvajanja lekarniške dejavnosti in določil nov obseg lekarniške dejavnosti, pogoje za ustanovitev javnega lekarniškega zavoda, obveznosti ustanoviteljic, vsebino akta o ustanovitvi javnega lekarniškega zavoda, pristojnosti in naloge organov javnega lekarniškega zavoda ter pogoje za imenovanje direktorja in strokovnega vodje ter člane sveta javnega lekarniškega zavoda. Izhajajoč iz navedenega in upoštevaje določilo prvega odstavka 121. člena Zakona o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/ morajo ustanoviteljice Gorenjskih lekarn uskladiti akte o ustanovitvi, organiziranost in delovanje Gorenjskih lekarn z določili

novega Zakona o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/ v dveh letih od uveljavitve Zakona o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/, to je do 27. januarja 2019.

Občinski svet Občine Šenčur je na 28. redni seji 20. junija 2018 sprejel Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Gorenjske lekarne - 1. obravnava in Odlok o ustanovitvi sveta ustanoviteljic javnega zavoda Gorenjske lekarne - 1. obravnava. Na predloženi osnutek ni bilo pripomb.

2 Ustanovitveni deleži občin

Mestni in občinski sveti občin ustanoviteljic so v 3. členu določili ustanovitvene deleže Gorenjskih lekarn, pri čemer so kot merilo za določitev ustanovitvenega deleža upoštevale število prebivalcev ob teritorialnih členitvah občin ustanoviteljic v skladu z določili 51.c člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, ki določa, da se ustanovitveni deleži občin ustanoviteljic določijo na način, da občine postanejo soustanoviteljice javnega zavoda ter skupaj prevzamejo pravice in obveznosti do javnega zavoda. Vsaka občina ima pravico in dolžnost po skupnem javnem zavodu zagotavljati izvajanje dejavnosti na svojem območju ter sodelovati v upravljanju in obveznostih do javnega zavoda v sorazmerju s številom svojih prebivalcev. Na tem mestu pa moramo opomniti, da je zakonodajalec z drugim odstavkom 27. člena Zakona o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/ določil, da ima vsaka občina ustanoviteljica javnega zavoda pravico in dolžnost v skupnem javnem zavodu zagotavljati izvajanje lekarniške dejavnosti na svojem območju ter sodelovati pri upravljanju javnega zavoda v sorazmerju s številom svojih prebivalcev. V skladu z navedenim je pri sprejemu novega Odloka o ustanovitvi javnega zavoda Gorenjske lekarne potrebno upoštevati število prebivalcev na dan sprejema navedenega odloka. Upošteva se navedeno bi ustanovitveni deleži občin ustanoviteljic znašali:

	občina	število prebivalcev*	ustanovitveni delež** (v %)	ustanovitveni delež (v %)	razlika ustanovitveni delež (v %)****
1.	Radovljica	18.823	9,24 %	9,451 %	-0,211%
2.	Bled	7.998	3,93 %	4,244 %	-0,314%
3.	Gorje	2.828	1,39 %	1,487 %	-0,097%
4.	Bohinj	5.127	2,52 %	2,715 %	-0,195%
5.	Jesenice	20.713	10,17 %	11,631 %	-1,431%
6.	Žirovnica	4.360	2,14 %	2,119 %	+0,021%
7.	Kranjska Gora	5.289	2,60 %	2,868 %	-0,268%
8.	Kranj	56.081	27,54 %	26,554 %	+0,986%
9.	Cerklje na Gorenjskem	7.532	3,70 %	3,003 %	+0,697%
10.	Naklo	5.310	2,61 %	2,348 %	+0,262%
11.	Preddvor	3.592	1,76 %	1,494 %	+0,266%
12.	Jezersko	618	0,30 %	0,338 %	-0,038%
13.	Šenčur	8.585	4,22 %	3,948 %	+0,272%
14.	Škofja Loka	22.942	11,27 %	10,924 %	+0,346%
15.	Gorenja vas - Poljane	7.481	3,67 %	3,261 %	+0,409%
16.	Železniki	6.689	3,28 %	3,348 %	-0,068%
17.	Žiri	4.847	2,38 %	2,455 %	-0,075%
18.	Tržič	14.839	7,29 %	7,812 %	-0,522%
	Skupaj:	203.654	100,00%	100,000 %	

* Število prebivalcev na dan 1.7.2016 (vir: Statistični urad RS, www.stat.si).

** Ustanovitveni deleži po drugem odstavku 27. člena Zakona o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/.

*** Ustanovitveni deleži po 3. členu Odloka o ustanovitvi javnega zavoda Gorenjske lekarne (Uradni list RS, št. 4/2014).

**** Prikazana je razlika v ustanovitvenih deležih po 3. členu Odloka o ustanovitvi javnega zavoda Gorenjske lekarne (Uradni list RS, št. 4/14) in drugem odstavku 27. člena Zakona o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/.

2 Cilji, načela in poglavitne rešitve odloka

2.1 Cilji in načela

Cilj odloka je sprejem akta o ustanovitvi javnega zavoda Gorenjske lekarne, ki mora v skladu z določilom 31. člena veljavnega Zakona o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/ vsebovati: • ime in sedež ustanovitelja; • ime in sedež javnega zavoda; • dejavnost javnega zavoda; • organizacijske enote javnega zavoda; • pravice, obveznosti in odgovornosti javnega zavoda v pravnem prometu; • določbe o organih javnega zavoda (sestava, pristojnosti in naloge za vsak posamezen organ ter pogoji in postopki njihovega imenovanja oziroma izvolitve in razrešitve); • sredstva, ki so javnemu zavodu zagotovljena za ustanovitev in začetek dela, vire, pogoje in način pridobivanja sredstev za delo javnega zavoda; • obseg premoženja, ki se zagotavlja javnemu zavodu; • določbe o obsegu premoženja, ki je javnemu zavodu dano v last ali upravljanje; • določbe o ravnanju s premoženjem javnega zavoda; • določbe o odgovornosti ustanovitelja za obveznosti javnega zavoda in njegovo poslovanje; • medsebojne pravice in obveznosti ustanovitelja in javnega zavoda.

Pri pripravi odloka je bilo upoštevano načelo zakonitosti: osnutek odloka je pripravljen ob spoštovanju določila četrtega odstavka 153. člena Ustave RS, ki določa, da morajo biti posamični akti in dejanja organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil v skladu z ustavo in zakoni.

3.2 Poglavitne rešitve odloka

3.2.1 Statusnopravna ureditev javnega zavoda

Zakon o zavodih /ZZ/ je ustvaril poseben organizacijski model za izvajanje neprofitnih dejavnosti, in sicer tako za tiste, ki naj bi se opravljale v javnem sektorju - kot javne službe, kakor tudi za tiste, ki bi se opravljale v zasebnem sektorju - kot neprofitne. Za javni sektor je uveljavil obliko javnih zavodov, za zasebnega pa obliko zasebnih zavodov. Medtem ko lahko zasebne zavode ustanovijo domače in tuje fizične in pravne osebe, lahko javne zavode za opravljanje dejavnosti javnih služb oziroma tudi za opravljanje dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, se pa opravljanje dejavnosti zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo, ustanovijo država in občine oziroma druge z zakonom pooblašene pravne osebe ter samoupravna narodna skupnost, soustanovitelji javnega zavoda pa so lahko tudi druge pravne in fizične osebe. Na tem mestu moramo opomniti na določilo 27. člena Zakona o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/, ki določa, da javni lekarniški zavod na primarni ravni na svojem območju ustanovi občina ali več sosednjih občin skupaj po predhodnem mnenju pristojne zbornice in s soglasjem ministrstva (pristojnega za zdravje).

3.2.2 Premoženje javnega zavoda

Zakon o zavodih /ZZ/ je predvidel posebno ureditev položaja premoženja javnih zavodov, ki naj bi jo vsebovali posamezni zakoni, ki bi urejali javne službe na posameznih področjih. V skladu z določili 67. člena veljavnega Zakona o javnih finančah /ZJF/ (Uradni list RS, št. 11/11 - uradno prečiščeno besedilo, 14/13 - popr., 101/13, 55/15 - ZFisP, 96/15 - ZIPRS1617) lahko občina lahko za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu organizira občinsko premoženje¹ v obliki javnih zavodov. Na tem mestu moramo opomniti, da javni zavod, po določilih Zakona o zavodih /ZZ/ ni lastnik premoženja, ne glede na to ali je premoženje ustvarjeno iz javnih sredstev ali iz prihodkov na trgu (edina izjema so volila in darila, ki jih prejme javni zavod), je pa javni zavod praviloma imetnik pravice upravljanja in razpolaganja s premoženjem. Od tod pa izhaja tudi splošna omejitev, po kateri javni zavod, katerega ustanovitelj je država oziroma občina, ne sme pridobivati kapitalskih naložb (67. člen ZJF). Navkljub navedenemu pa je zakonodajalec v 31. člena Zakona o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/ določil, da se z aktom o ustanovitvi javnega zavoda določi tudi: • obseg premoženja, ki se zagotavlja javnemu zavodu; • določbe o obsegu premoženja, ki je javnemu zavodu dano v last in upravljanje ter • določbe o ravnanju s premoženjem javnega zavoda. Na tem mestu moramo opomniti še na: • določilo pete alineje 30. člena Zakona o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/, ki določa, da

¹ Sistemizacija premoženja države oziroma občine, ki je vpeljana z Zakonom o javnih finančah /ZJF/, deli premoženje na finančno in stvarno (realno). Tako je državno in občinsko premoženje finančno in stvarno premoženje v lasti države in občin. Delitev premoženja na finančno in stvarno je temeljna klasifikacija premoženja in je podlaga za nadaljnjo kategorizacijo premoženja države in občin. Po Zakonu o javnih finančah /ZJF/ so tako finančno premoženje denarna sredstva, terjatve, dolžniški vrednostni papirji ter delnice in deleži na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe (kapitalske naložbe). Stvarno premoženje pa so premičnine in nepremičnine (Cvikel, 2005: 343).

ustanovitelj javnega zavoda daje soglasja k razpolaganju z nepremičnim premoženjem javnega zavoda; • in določilo druge alineje tretjega odstavka 36. člena Zakona o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/, ki določa, da svet zavoda nadzoruje ravnanje s premoženjem javnega zavoda.

V sklopu razprave moramo opomniti še na vprašanje odgovornosti za obveznosti javnega zavoda. Javni zavod je dejansko (po veljavnem Zakonu o zavodih /ZZ/) pravna oseba brez lastnega premoženja, pa vendar odgovarja za obveznosti zavoda s sredstvi, s katerimi razpolaga. Ustanovitelj, ki je dejanski lastnik premoženja, odgovarja za obveznosti javnega zavoda, razen če je njegova odgovornost z zakonom ali aktom o ustanovitvi javnega zavoda izključena (49. člen ZZ). Ta ureditev pa je paradoksalna predvsem s stališča, da javni zavod odgovarja za svoje obveznosti s sredstvi premoženja, ki ga ima zgolj v upravljanju, njegov lastnik pa je dejansko ustanovitelj (država oziroma občina). Očitno je zakonodajalec v tem primeru zasledoval cilj, da ustanovitelj javnega zavoda ne bi odgovarjal s premoženjem, ki ga ni namenil javnemu zavodu za izvajanje dejavnosti javne službe. Je pa zakonodajalec z novim Zakonom o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/ to ureditev vsebinsko spremenil, saj je določil, da mora ustanovitelj javnega lekarniškega zavoda z ustanovitvenim aktom določiti obseg premoženja, ki se zagotavlja javnemu zavodu (tako po obsegu premoženja, ki je dano javnemu zavodu v last kot tudi v upravljanje).

Navedena vsebina določb o odgovornosti za obveznosti javnega zavoda in javnega gospodarskega zavoda je vsekakor sporna. Kot navaja *Bratina*, je v primerjavi z odgovornostjo, ki jo imajo v razmerju do tretjih druge pravne osebe (npr. gospodarske družbe), možnost izključitve odgovornosti ustanovitelja (države oziroma občine), še zlasti njegove samovoljne izključitve v aktu o ustanovitvi, vprašljiva z vidika varnosti v pravnem prometu. Pri gospodarskih družbah, kjer je odgovornost ustanovitelja izključena (kapitalske družbe), je pravna varnost tretjih oseb zagotovljena z drugimi mehanizmi, kot npr. z zagotovitvijo določenega ustanovitvenega kapitala, ki je pogoj za nastanek družbe. Pri javnih zavodih pa se za njihovo ustanovitev zahteva zgolj zagotovitev sredstev za ustanovitev in začetek dela zavoda (7. člen ZZ), višina le teh pa se presoja od primera do primera. V Zakonu o zavodih /ZZ/ je za primer, ko je ustanoviteljeva odgovornost za obveznosti zavoda izključena, predviden stečaj zavoda (55. člen ZZ). Ker pomeni stečaj zavoda način prenehanja javnega (gospodarskega) zavoda, ta določba ne zagotavlja potrebnega jamstva za odgovorno poslovanje javnega (gospodarskega) zavoda (Pirnat et al, 1999: 90-91).

Kot ugotavljajo številni avtorji, opisana situacija povzroča številne probleme v praksi, ki jih dodatno veča še dejstvo, da številni javni zavodi ustvarjajo precejšnje presežke dohodka iz naslova izvajanja tržnih dejavnosti. To je nekatere njihove ustanovitelje napeljalo na to, da so se do javnih zavodov pričeli vesti kot do kapitalskih družb in so pričeli jemati presežke iz teh zavodov. Takšno ravnanje je v načelu nedopustno, ker ustanoviteljske pravice niso pravice, ki izvirajo iz vloženega kapitala, ampak je njihov namen samo zagotoviti vpliv ustanovitelja na izvajanje dejavnosti javne službe. Poleg tega javni zavod glede na zakonsko ureditev v nobenem primeru ne more ustvariti dobička (kot premoženjske kategorije), ker je to v nasprotju z zakonsko opredelitvijo njegove dejavnosti kot neprofitne dejavnosti. Pri razpolaganju s presežkom javnega (lekarniškega) zavoda mora ustanovitelj slediti določilom Zakona o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/, ki je v 38. členu določil, da se presežek prihodkov nad odhodki, ki ga ustvari javni zavod, nameni za: • solventno in likvidno poslovanje javnega zavoda; • investicije v prostor in opremo lekarne ter za • razvoj kadrov in uvajanje novih lekarniških storitev. Svet zavoda pa lahko predlaga ustanovitelju, da se del presežka prihodkov nad odhodki javnega zavoda iz zasebnih sredstev vrne ustanovitelju, če s tem ni ogroženo solventno ali likvidno poslovanje javnega zavoda. Ta sredstva pa sme ustanovitelj uporabiti izključno za izvajanje zdravstvene dejavnosti.

3.2.3 Upravljanje javnega zavoda

Na področju upravljanja javnega zavoda ima občina trojno vlogo, in sicer nastopa kot regulator, kot ustanovitelj in kot financer javnega zavoda. Po teh vlogah opravljajo občine svojo upravljavsko vlogo, ki se odraža v oblikovanju administrativnega okolja in lastniškem upravljanju javnega zavoda, s predstavniki v organih upravljanja, z direktorjem in z izvajanjem nadzora nad delovanjem javnega zavoda. Oblikovanje administrativnega okolja pa zajema oblikovanje javne politike in njenih ciljev, opredelitev nacionalnih programov in nadzor nad uresničevanjem teh programov. Lastniško upravljanje javnega zavoda pa se kaže v odnosu ustanovitelja do ustanovitvene vloge, določanja poslovne strategije javnega zavoda, imenovanje direktorja in organa upravljanja ter nadzorni vlogi lastnika. Oblike lastniškega upravljanja, ki jih predvideva Zakon o zavodih /ZZ/, so neposredne in posredne. Naloge, ki se nanašajo na neposredno izvajanje nadzora ustanovitelja, se odražajo z dajanjem soglasij ustanovitelja (• k statutu zavoda (46. člen ZZ), • k spremembi ali razširitvi dejavnosti (20. člen ZZ), • k ustanovitvi drugega zavoda ali podjetja (20. člen ZZ), • k ukinjanju ali statusnem preoblikovanju zavoda (51. člen ZZ), • k imenovanju in razrešitvi direktorja (32. člen ZZ, 30. člen ZLD-1), posredno upravljanje javnega zavoda pa se odraža v posrednem vplivu ustanovitelja na delovanje zavoda prek direktorja, ki ga imenuje po predstavnikih ustanovitelja v svetu zavoda in pri • sprejemanju finančnega načrta, • zaključnega računa, • programa dela in razvoja, • spremljanje programa dela in razvoja (Cvikl, 2005: 357).

V zvezi z upravljavsko vlogo občine moramo opomniti, da Zakonom o zavodih /ZZ/ ni uredil vseh tipičnih upravljavskih pravic, pač pa je to prepuščeno področni zakonodaji. Organ upravljanja (svet zavoda v javnem zavodu) javnega lekarniškega zavoda ima štiripartitno sestavo, sestavljajo ga: • predstavniki ustanovitelja; • predstavniki zaposlenih v javnem zavodu, ki predstavljajo najmanj tretjino članov sveta zavoda; • predstavniki pacientov, ki jih ustanovitelj imenuje na podlagi izvedenega javnega poziva in • predstavniki ZZS. Sestavo, številčno razmerje in postopek imenovanja predstavnikov v svet zavoda določi ustanovitelj z aktom o ustanovitvi (36. člen ZLD-1).

3.2.4 Financiranje javnega zavoda

Kot smo navedli, so javni zavodi ustanovljeni za opravljanje negospodarskih (družbenih) dejavnosti javnih služb in drugih dejavnosti, če cilj teh dejavnosti ni pridobivanje dobička. Cilj javnega zavoda je z danimi, omejenimi sredstvi doseči maksimalne koristi in zadovoljstvo uporabnikov storitev javne službe (v danem primeru lekarniške dejavnosti). Javnim zavodom pa je dovoljeno tudi izvajanje tržne dejavnosti, saj lahko javni zavod pridobiva sredstva za delo tudi s prodajo blaga in storitev na trgu (48. člen ZZ). Dejavnosti, ki jih opravljajo javni zavodi, lahko tako na splošno razdelimo v tri skupine, in sicer:

- dejavnost javne službe, ki je financirana iz javnih virov. Obseg dela in vsebina javne službe so določene v letnem načrtu oziroma v pogodbi z ustanoviteljem;
- dejavnost javne službe, s katero javni zavod nastopa na trgu oziroma je financirana s plačili iz nejavnih, pretežno zasebnih virov. Ustanovitelj določa vsebino in cene storitev javne službe, obseg pa ni nujno določen;
- tržna dejavnost oziroma prodaja blaga in storitev, ki ne sodijo v javno službo, na trgu. Vsebino in obseg tržne dejavnosti določi zavod sam z letnim delovnim programom, ki je odvisen od zmogljivosti javnega zavoda in trga. Tudi cene določa zavod sam, v redkih primerih ustanovitelj ali financer (Zver, 2003: 9-10).

Ob navedenem pa moramo opomniti na določila prvega odstavka 5. člena Zakona o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/, ki določa, da je lekarniška dejavnost javna zdravstvena služba, s katero se zagotavlja trajna in nemotena oskrba prebivalstva in izvajalcev zdravstvene dejavnosti ter farmacevtska obravnava pacientov. Ob navedenem je z besedilom določen obseg lekarniške dejavnosti, ki je določena s 6. členom Zakona o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/, ki določa, da lekarniška dejavnost vključuje:

- izdajanje zdravil za uporabo v humani in veterinarski medicini na recept in brez recepta,
- izdajo živil za posebne zdravstvene namene,
- farmacevtsko obravnavo pacienta,
- dejavnost farmacevta svetovalca,
- storitve telefarmacije,
- pripravo magistralnih zdravil za uporabo v humani in veterinarski medicini,

- pripravo izdelkov za podporo zdravljenja in ohranitev zdravja,
- izdelovanje galenskih zdravil za uporabo v humani in veterinarski medicini,
- radiofarmacevtsko lekarniško dejavnost,
- preverjanje kakovosti galenskih zdravil,
- spremljanje podatkov in poročanje o neželenih učinkih ali sumu nanje,
- prevzem neporabljenih oziroma odpadnih zdravil v skladu s predpisom, ki ureja ravnanje z odpadnimi zdravili,
- drugo dejavnost pri izdaji zdravil in drugih izdelkov, ki zagotavlja njihovo pravilno, smiselno in varno uporabo.

Ob navedenem pa lahko lekarne poleg dejavnosti iz 6. člena Zakona o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/ opravljajo še naslednje dejavnosti:

- preskrbo z drugimi izdelki za podporo zdravljenja in ohranitev zdravja,
- izdelovanje galenskih izdelkov,
- pripravo magistralnih homeopatskih zdravil,
- preskrbo z veterinarskimi izdelki,
- preskrbo z biocidnimi izdelki in kemikalijami,
- izvajanje samodiagostičnih meritev in testov,
- preventivno in zdravstveno-izobraževalno dejavnost,
- pedagoško-izobraževalno dejavnost,
- znanstvenoraziskovalno dejavnost,
- druge dejavnosti in storitve s področja krepitve in varovanja zdravja,
- dostavo zdravil in drugih izdelkov na dom pacientov, k izvajalcem zdravstvene dejavnosti ter k drugim pravnim in fizičnim osebam,
- druge storitve, povezane z lekarniško dejavnostjo.

Financiranje javnih zavodov ni urejeno s sistemskim zakonom. Kot neprofitne organizacije naj bi se v glavnem financirali iz javnofinančnih virov, vendar pa je v praksi njihovo financiranje zelo različno, praviloma kombinirano iz javnofinančnih in zasebnih virov. Zakon o zavodih /ZZ/ med viri financiranja zavodov navaja: • sredstva ustanovitelja; • plačila za opravljene storitve; • dohodek, ki ga zavod pridobi s prodajo blaga in storitev na trgu, in • druge vire (48. člen ZZ). Natančnejše opredelitve pa Zakon o zavodih /ZZ/ ne vsebuje. Na tem mestu moramo opomniti še na določilo 15. člena Zakona o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/, ki določa, da je izvajanje lekarniške dejavnosti financirano iz javnih in zasebnih sredstev. Javna sredstva zajemajo zlasti: • plačila za opravljeno delo v okviru lekarniške dejavnosti na podlagi pogodbe z nosilci zavarovanj; • plačila iz proračunskih sredstev; • sredstva ustanovitelja.

Upošteva se področno zakonodajo in ustanovitvene akte bi se dalo sklepati, da so sredstva ustanovitelja tista, ki jih mora le-ta zagotoviti za začetek dela zavoda, pri čemer pa le ta, kot smo navedli, z Zakonom o zavodih /ZZ/ niso natančno opredeljena ne po višini ne po obliki, ni pa nujno, da ustanovitelj financira izvajanje dejavnosti tudi po ustanovitvi zavoda.

Pod plačilom za opravljene storitve se razumejo sredstva, ki jih javni zavod pridobiva za opravljanje javne službe od financerja (za financiranje programa) ali kot neposredno plačilo ali doplačilo k ceni javnih storitev, ki jih plača uporabnik (Kamnar, 1999: 51). Na tem mestu naj opomnimo, da se lahko sredstva transfera, ki se javnemu zavodu dodelijo za izvajanje določenega programa, uporabijo le za izvajanje tega programa, ne pa tudi za splošne stroške izvajalca programa.² Javni zavod, ki se zaradi opravljanja javne službe financira iz državnega ali občinskih proračunov, pa mora skleniti posebno pogodbo, na podlagi katere mu pristojni neposredni proračunski uporabnik nakazuje sredstva (50. člen ZJF).³

² Revizijsko poročilo o porabi proračunskih sredstev za izvajanje javne službe Inštituta Jožefa Štefana v letu 2001, št. 1211-6/2002-35. Ljubljana: Računsko sodišče RS, leto 2003.

³ Računsko sodišče je v zvezi s sklepanjem pogodb s prejemniki tekočih transferov (javni zavodi s področja šolstva, športa, socialnega varstva, kulture ...) odločilo, da se mora za vsako leto skleniti nova pogodba o financiranju, kljub temu da Zakon o zavodih /ZZ/ sklenitve pogodbe ne predpisuje. Jo pa predvideva Zakon o javnih finančah /ZJF/, ki določa, da neposredni uporabnik proračuna prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če z zakonom ni drugače določeno (50. člen ZJF). Več o tem v Revizijskem poročilu o poslovanju Mestne občine Ptuj za leto 2001, št. 1215-13/2002-20 z dne 25. 11. 2002 in Revizijskem poročilu o poslovanju Mestne občine Kranj, št. 1215-7/2002-20 z dne 21. 11. 2002.

Sredstva od prodaje blaga in storitev na trgu pridobi zavod z opravljanjem negospodarskih dejavnosti, zaradi katerih je bil ustanovljen, lahko pa tudi z opravljanjem gospodarskih dejavnosti⁴. Opravljanje dejavnosti, katere proizvode ali storitve javni zavod prodaja na trgu, je dovoljeno, če tako določajo posamezni zakoni, odloki ali akt o ustanovitvi.⁵ Na tem mestu je pomembno navesti, da morajo imeti javni zavodi, ko nastopajo na trgu, enak položaj kot ostali gospodarski subjekti, saj lahko manjše fiskalne obremenitve ali druge prednosti vodijo v zagotavljanje boljšega položaja javnega zavoda in nelojalno konkurenco na trgu. Nastopanje na trgu mora biti tako zgolj stranska dejavnost javnega zavoda, saj namen ustanovitve zavoda ni ustvarjanje dobička, ampak uresničevanje javnega interesa.

Kot smo že navedli, je problematiko tržne dejavnosti subjektov, ki jih v celoti ali deloma financira država, zaznala tudi Evropska komisija, ki je sprejela Direktivo Komisije 2006/111/ES z dne 16. novembra 2006 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij (UL L št. 318 z dne 17.11.2006, str. 17). Omenjeno Direktivo pa je v slovensko zakonodajo prenesel navedeni Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti /ZPFOLERD-1/ (Trpin, 2007: 3-5). Ob slednjem pa moramo opomniti še na določila Zakona o računovodstvu /ZR/, ki je obvezal javne zavode k ločenemu spremljanju poslovanja s sredstvi javnih financ in drugimi sredstvi za opravljanje javne službe in s sredstvi, pridobljenimi s prodajo blaga in storitev na trgu (tržne dejavnosti) (9. člen ZR).

Namen ločenega spremljanja in izkazovanja je omogočiti preverjanje namembnosti, gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev in razmejevanje stroškov za opravljanje posameznih vrst dejavnosti. Poleg tega pa ne sme prihajati do nenamenskega trošenja javnih sredstev, ki so namenjena za izvajanje javne službe. Javna sredstva, ki jih pridobivajo javni zavodi, so namenjena za financiranje programov, ki so v javnem interesu v določenem obsegu, zato se ne smejo porabljeni za izvajanje tržne dejavnosti. Z ločenim izkazovanjem virov prihodkov dosežemo pregled vrst prihodkov, ki jih zavod pridobi z opravljanjem posameznih dejavnosti. Zato se morajo pri kalkuliranju cen proizvodov in storitev zavodov upoštevati vsi stroški tržne dejavnosti (Korpič-Horvat, 2003: 22-23).

4 Normativna usklajenost osnutka odloka

Besedilo odloka je vsebinsko usklajeno z določilom 8. člena Zakona o zavodih /ZZ/ in določili veljavnega Zakona o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/ (Uradni list RS, št. 85/2016).

5 Poročilo o sodelovanju javnosti pri pripravi osnutka odloka

Zaradi večje legitimnosti sprejetih splošnih aktov občin ustanoviteljic in vključitve občanov, njihovih organizacij, strokovne in druge javnosti v pripravo predlogov splošnih aktov občine bo osnutek odloka v skladu z določili Dodatnega protokola k evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti (Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št. 2/2011), Smernic za sodelovanje s strokovno in z drugimi zainteresiranimi javnostmi, ki so sestavni del Resolucije o normativni dejavnosti (Uradni list RS, 95/2009), 10. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 - uradno prečiščeno besedilo, 117/06- ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15-odl. US) in četrtega odstavka 7. člena Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/16), bo predlog odloka objavljen na spletnih straneh občin ustanoviteljic, v katalogih informacij javnega značaja najpozneje sedem (7) dni pred sejo mestnega sveta oz. občinskih svetov, na kateri bo izvedena splošna razprava.

6 Mnenje Lekarniške zbornice Slovenije in soglasje Ministrstva za zdravje

V skladu z določilom prvega odstavka 27. člena Zakona o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/ je bilo pred obravnavo tega odloka pridobljeno predhodno mnenje Lekarniške zbornice Slovenije št. 1556/2018 z dne 20.9.2018 in predhodno soglasje pristojnega Ministrstva za zdravje št. 1600-55/2018, z dne 21.2.2018.

⁴ Navedeno sicer dopušča Zakon o zavodih /ZZ/, ki v 18. členu določa, da lahko zavod opravlja gospodarsko dejavnost, če je namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je ustanovljen, pri tem pa ne določa, kdaj je dejavnost namenjena opravljanju temeljne dejavnosti javnega zavoda, zato je to potrebno presojati v vsakem primeru posebej glede na predpise, ki urejajo dejavnost javne službe in akte o ustanovitvi javnega zavoda.

⁵ Javni zavod pa ne sme na trgu prodajati tistih storitev, ki so v javnem interesu in za katere dobi plačilo iz proračunskih in drugih javnih sredstev (Korpič, 2003: 21).

7 Finančne posledice

Ker se bodo s sprejemom Odloka o ustanovitvi javnega lekarniškega zavoda Gorenjske lekarne uredila tudi razmerja med občinami ustanoviteljicami in javnim zavodom se bodo, upoštevaje določilo drugega odstavka 27. člena Zakona o lekarniški dejavnosti /ZLD-1/ spremenili ustanovitveni deleži občin ustanoviteljic na način, da se bo ustanovitveni delež:

1. Občine Radovljica zmanjšal za 0,211%,
2. Občine Bled zmanjšal za 0,314%,
3. Občine Gorje zmanjšal za 0,097%,
4. Občine Bohinj zmanjšal za 0,195%,
5. Občine Jesenice zmanjšal za 1,431%,
6. Občine Žirovnica povečal za 0,021%,
7. Občine Kranjska Gora zmanjšal za 0,268%,
8. Mestne občine Kranj povečal za 0,986%,
9. Občine Cerklje na Gorenjskem povečal za 0,697%,
10. Občine Naklo povečal za 0,262%,
11. Občine Preddvor povečal za 0,266%,
12. Občine Jezersko zmanjšal za 0,038%,
13. Občine Šenčur povečal za 0,272%,
14. Občine Škofja Loka povečal za 0,346%,
15. Občine Gorenja vas - Poljane povečal za 0,409%,
16. Občine Železniki zmanjšal za 0,068%,
17. Občine Žiri zmanjšal za 0,75%,
18. Občine Tržič zmanjšal za 0,522%.

8 Druge posledice, ki jih bo imelo sprejetje odloka

Sprejem odloka ne bo imel drugih posledic.

Občinskemu svetu Občine Šenčur predlagamo, da sprejme naslednji

SKLEP:

Sprejme se predlog Odloka o ustanovitvi javnega lekarniškega zavoda Gorenjske lekarne.

Občina Šenčur
ŽUPAN
Ciril Kozjek, l.r.