



Crna Gora
Agencija za zaštitu konkurencije
Savjet

Adresa: ul Svetlane Kane Radević br. 3
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 239010
fax: +382 20 239015
www.azzk.me

Broj: 05-430/22-212/9

Podgorica, 22. jul 2022. godine

Za: MINISTARSTVO ZDRAVLJA
n/r Dragoslava Šćekića, ministra
Rimski trg br. 46, 81000 Podgorica, Crna Gora

Predmet: Mišljenje

Poštovani ministre Šćekiću,

Ministarstvo zdravlja, obratilo se Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „**Agencija**“) Aktom broj: 1-500/21-779/37 od 04.03.2022. godine, zavedenim u Agenciji pod brojem: 05-430/22-212/1 od 08.03.2022. godine, dopunjen aktima zavedenim u Agenciji pod brojem: 05-430/22-212/2 od 09.03.2022. godine i brojem: 05-430/22-212/3 od 15.03. 2022. godine, a u vezi sa prenosom sredstava Privatnoj zdravstvenoj ustanovi - Opšta bolnica "Meljine" - Herceg Novi, u stečaju (u daljem tekstu: „**PZU Meljine**“).

U prilogu predmetnog Zahtjeva dostavljena je sljedeća dokumentacija:

- Odluka o mreži zdravstvenih ustanova („Sl. list CG“ br. 84/21);
- Ugovor o pružanju zdravstvenih usluga između Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore i „PZU Meljine“, broj: 06-12557 od 24.12.2021. godine i
- Zahtjev ST.br. 860/19 od 04.03.2022. godine za obezbjeđivanje sredstava o stanju dospjelih, a neizmirenih obaveza nastalih u okviru djelatnosti stečajnog dužnika nakon otvaranja stečajnog postupka, a za period od 01.05.2021. godine, zaključno sa 28.02.2022. godine.

Ministarstvo zdravlja, predmetnim aktom se obratilo Agenciji, a radi davanja mišljenja da li bi se isplata dospjelih, a neizmirenih obaveza nastalih u okviru djelatnosti stečajnog dužnika „PZU Meljine“, iz budžetskih rezervi, tretirala kao državna pomoć.



OCJENA

U skladu sa Ugovorom o funkcionisanju Evropske Unije, član 107. (1), definisano je da osim ako Ugovorima nije drugačije određeno, svaka pomoć koja je dodijeljena od strane države članice ili putem državnih resursa u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti konkurenciju dovođenjem u povoljniji položaj određenih preduzeća ili proizvodnju određene robe, u mjeri u kojoj utiče na trgovinu između država članica, nespojiva je sa unutrašnjim tržištem.

Saglasno članu 2 Zakona o kontroli državne pomoći, utvrđeno je da je državna pomoć:

- 1) finansijska pomoć koja se direktno ili indirektno dodjeljuje iz državnog budžeta, odlukom Vlade Crne Gore, budžeta opštine, odlukom nadležnog organa opštine, uključujući fondove Evropske unije i druge javne fondove;
- 2) pomoć koja se dodjeljuje korisnicima koji obavljaju privrednu djelatnost, čime se dovode u povoljniji položaj u odnosu na druge učesnike na tržištu;
- 3) finansijska pomoć koja se ne pruža privrednim društvima pod istim uslovima, ili se pruža selektivno privrednim društvima na osnovu veličine privrednog društva, mjesta poslovanja ili mjesta registracije, ili je namijenjena jednom privrednom društvu;
- 4) pomoć koja ugrožava konkurenciju i utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Odredbom člana 15 Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Sl. list CG“ br. 9/16 ... 8/21), utvrđeno je da radi stvaranja uslova za sprovođenje zdravstvene zaštite, kao i uslova za unaprijeđivanje, zaštitu i očuvanje zdravlja građana i usklađivanje funkcionisanja i razvoja zdravstvene djelatnosti, država utvrđuje zdravstvenu politiku. Stav 2 tačka 9 istog člana definiše da prilikom sprovođenja zdravstvene politike, Vlada Crne Gore utvrđuje mrežu zdravstvenih usluga.

Vlada Crne Gore je na Sjednici od 22.07.2021. godine, na osnovu navedenih odredbi, donijela Odluku o mreži zdravstvenih ustanova („Sl. list CG“ br. 84/21), kojom je utvrđeno da je „PZU Meljine“ davalac usluga:

- specijalističko-konsultativne i konzilijarne zdravstvene zaštite (član 6 Odluke);
- dijagnostičke i bolničke zaštite (član 7 Odluke);
- urgentne medicinske pomoći na sekundarnom nivou zdravstvene zaštite (član 10 Odluke) i
- specijalizovane medicinske rehabilitacije (član 13 Odluke).

Na osnovu navedenih odredbi iz Odluke o mreži zdravstvenih ustanova, te na osnovu odredbi člana 82, 87 i 88 Zakona o obaveznom zdravstvenom osiguranju, (koji je bio na



snazi u momentu podnošenja zahtjeva), („Sl. list CG“ br. 06/16 ... 67/19), odredbi Pravilnika o kriterijumima za zaključivanje ugovora o pružanju zdravstvenih usluga i načinu plaćanja zdravstvenih usluga („Sl. list CG“ br. 9/11), te Statuta Fonda za zdravstveno osiguranje (u daljem tekstu: „**Fond**“), Fond je dana 24.12.2021. godine, sa „PZU Meljine“ zaključio Ugovor o pružanju zdravstvenih usluga broj: 06-12557.

Imajući u vidu navedeno, Agencija prije svega upućuje na odredbe Obavještenja Komisije (EU) o pojmu državne pomoći iz člana 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (2016/C 262/01), koje se u Crnoj Gori primjenjuje u okviru Pravilnika o listi pravila državne pomoći („Sl. list CG“, br. 35/14 ... 52/22) (u daljem tekstu: „**Pravilnik**“), a koje uređuju oblast zdravstvene zaštite i finansiranje javnih bolnica koje čine sastavni dio nacionalnog zdravstva i gotovo se u potpunosti zasnivaju na načelu solidarnosti (presuda Evropskog suda od 11. jula 2006. slučaj **C-205/03 P - Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN) - Commission of the European Communities**). Takve bolnice finansiraju se direktno iz doprinosa socijalnog osiguranja i ostalih državnih sredstava i iste besplatno pružaju svoje usluge na osnovu opšte zdravstvene zaštite stanovništva, što znači da nisu osnovane radi sticanja dobiti, tj. ne djeluju kao preduzetnici na tržištu.

Sa stanovišta državne pomoći, vlasnička struktura je irelevantna, ali Agencija je uzela u obzir i činjenicu da „PZU Meljine“ pruža usluge za naknadu pacijentima (koja se naplaćuje direktno od pacijenata ili njihovog osiguranja), te da ista navedene usluge pruža u hitnim stanjima i osiguranicima Fonda, koji se zbog privremenog boravka zateknu na području Opštine Herceg Novi, po uputu ljekara Jedinice za hitnu pomoć u Herceg Novom. Osim navedenog, „PZU Meljine“ pružaju usluge liječenja u hiperbaričnoj komori svim osiguranicima Fonda, po uputu područne jedinice/kancelarije Fonda, kao i usluge fizikalne medicine za kardiološku rehabilitaciju, nakon infarkta miokarda i nakon kardiohirurških operacija, na osnovu prijedloga ljekarske komisije Fonda.

Dakle, s obzirom da bolnica nudi svoje usluge za naknadu, bilo direktno od pacijenata ili njihovog osiguranja, postoji tržišna konkurencija između PZU Meljine“ i drugih bolnica koje takođe nude zdravstvene usluge za naknadu odnosno po tržišnim cijenama i u tom slučaju njihova se djelatnost klasifikuje kao privredna. Agencija zasniva ovaj stav na zaključcima Sudova Evropske Unije da usluge zdravstvene zaštite koje nezavisni doktori medicine i ostali privatni ljekari pružaju za naknadu i na sopstveni rizik, treba smatrati privrednom djelatnošću.

Kako bi se određene usluge od opšteg ekonomskog interesa, između ostalih i zdravstvena zaštita stanovništva, obavljale u skladu sa načelima i pod uslovima koji im omogućavaju ispunjenje njihovih ciljeva, može se ukazati potreba za finansijskom pomoći države, kojom bi se pokrio dio ili svi specifični troškovi, koji proizlaze iz obaveze pružanja



javne usluge, nezavisno obavljaju li te usluge od opšteg ekonomskog interesa javni ili privatni preduzetnici, odnosno javna ili privatna bolnica.

U presudi u predmetu C-280/00 Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg protiv Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (u daljem tekstu: „**Altmark**“) Sud je odlučio da naknada za obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa ne predstavlja državnu pomoć u smislu člana 107 Ugovora, pod uslovom da su istovremeno (kumulativno) ispunjena četiri kriterijuma:

- Prvo, preduzetniku koji prima naknadu, moraju biti povjerene obaveze pružanja javnih usluga, i te obaveze moraju biti jasno određene;
- Drugo, parametri na osnovu kojih se izračunava naknada, moraju biti utvrđeni unaprijed, na objektivan i transparentan način;
- Treće, naknada ne smije da premaši iznos neophodan za pokrivanje svih ili dijela troškova koji su nastali prilikom izvršenja obaveze javne usluge, uzimajući u obzir relevantne prihode i razumnu dobit;
- Konačno, ako u konkretnom slučaju preduzetnik kojem je povjereno izvršenje obaveze pružanja javne usluge, nije izabran na osnovu postupka otvorenog tendera, koji bi omogućio izbor ponuđača koji bi takve usluge mogao da pruži po najpovoljnijim uslovima za društvo, visina potrebne naknade određuje se na osnovu analize troškova koje bi imao tipičan preduzetnik, kojim se dobro upravlja i koji ima odgovarajuća potrebna sredstva.¹

Dakle, ukoliko su kumulativno ispunjeni prethodno navedeni uslovi, dozvoljeno je da Fond, ili bilo koje drugo pravno lice koje raspolaže i upravlja javnim sredstvima, izvrši prenos sredstava “PZU Meljine”, za usluge pružanja zdravstvene zaštite lokalnom stanovništvu. U tom slučaju, detalji uslovima pod kojima se dodjeljuje državna pomoć u obliku naknade za obavljanje javne usluge određenim preduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa sadržani su u Odluci Komisije od 20. decembra 2011. godine o primjeni člana 106 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na državne pomoći u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim preduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od ekonomskog interesa (C(2011) 9380), koja se u Crnoj Gori primjenjuje kao Prilog 2 Pravilnika (saopštenje pod brojem dokumenta C (2011) 9380) (u daljem tekstu: „Odluka“).

¹ Podnosilac prijave državne pomoći mora dokazati da je četvrti uslov ispunjen (vidi presudu Suda od 16. februara 2016., Njemačka protiv Komisije, C-446/14 P, ECLI:EU:C:2016:97, st. 38.), te je teret dokazivanja ispunjenosti četvrtog kriterijuma na podnosiocu prijave državne pomoći.



Odredbom Člana 5 tačka 1, prednje navedene Odluke navodi se, da iznos naknade ne smije da pređe iznos koji je neophodan za pokrivanje neto troškova, koji su nastali prilikom izvršavanja obaveze pružanja javnih usluga, uključujući razumnu dobit.

Međutim, a kako bi se mogli precizno i tačno utvrditi troškovi PZU Meljine, neophodno je shodno Članu 5 tačka 9 iste Odluke, da korisnik na knjigovodstvenim računima odvojeno prikaže troškove i prihode koji su povezani sa uslugom od opšteg ekonomskog interesa i oni povezani sa drugim uslugama, kao i parametre za razvrstavanje troškova i prihoda (dvojno knjigovodstvo). S tim u vezi, u odnosu na troškove povezane sa djelatnostima van obima usluga od opšteg ekonomskog interesa **naknada ne može biti dodijeljena.**

Shodno prednje navedenom, PZU Meljine, a skladu sa Članom 4² Direktive Komisije 2006/111/EZ koja se u Crnoj Gori primjenjuje kroz Prilog 4g Pravilnika, bila je u obavezi da primjenjuje sistem odvojenih računa (tzv. dvojnog knjigovodstva), za djelatnost kao privredno društvo i za djelatnosti po osnovu usluga od ošteg ekonomskog interesa. Uvidom u dostavljenu dokumentaciju, Agenciji i nadležnom Ministarstvu nijesu dostavljeni dokazi da „PZU Meljine“ ima uspostavljen sistem dvojnog knjigovodstva. S tim u vezi, nadležni davalac državne pomoći – Ministarstvo zdravlja, nije u mogućnosti da sa sigurnošću i precizno utvrdi i razdvoji troškove koji su nastali pružanjem usluga od opšteg ekonomskog interesa i troškova koji su nastali van ovih usluga. Dodatno, „PZU Meljine“ dostavilo je Ministarstvu zdravlja informaciju o stanju dospjelih, a ne izmirenih obaveza st.br. 860/19, a u kojoj se navodi da je PZU Meljine za period od 01.05.2021. godine do 28.02.2022. godine ima 1.114.246,42 eura dospjelih a neizmirenih obaveza, kao i obavezu za porez na imovinu za 2020. i 2021. godinu u ukupnom iznosu od 129.433,18 eura.

Agencija je, posebno uzela u obzir, da su joj podaci o prihodima dostavljeni samo za period od 01.10.2021. do 07.03.2022. godine i u ovom periodu prikazani prihod, a ostvaren po osnovu pružanja zdravstvene zaštite po komercijalnim cijenama čini 15,32%, dok za pružanje obavezne zdravstvene zaštite prema zdravstvenim osiguranicima čini 84,68%. Međutim, Agencija je zaključila da ovaj podatak ne prikazuje realno stanje o prihodima „PZU Meljine“, zbog pretpostavke da je najveći obim zdravstvene zaštite koje pružaju po komercijalnim cijenama tokom ljetnjeg perioda, odnosno tokom ljetnje turističke sezone, a ne u periodu oktobar 2021 – mart 2022. godine, kako je prikazano aktom Ministarstva zdravlja broj: 01-500/21-779/41 od 11.03.2022. godine.

² Radi osiguranja transparentnosti iz člana 1 stav 2 ove Direktive, države članice preduzimaju mjere potrebne kako bi osigurale sljedeće za bilo koje preduzeće za koje se zahtijeva vođenje zasebnih računa: a) razdvojenost internih računa koji odgovaraju različitim djelatnostima; b) pravilno dodjeljivanje ili raspoređivanje svih troškova i prihoda na osnovu dosljedne primjene i objektivno opravdanih načela računovodstva troškova; c) jasno utvrđivanje načela računovodstva troškova prema kojima se vode zasebni računi.



Dodatno, iz cjelokupne dokumentacije Agencija ukazuje da postoji mogućnost da cjenovnici Fonda nijesu sačinjeni u skladu sa Članom 5 Odluke³. S tim u vezi, a s obzirom da se odnose na usluge od opšteg ekonomskog interesa, Agencija preporučuje da se prilikom izrade novih Cjenovnika, posebno uzmu u obzir Odredbe navedene Odluke.

Dalje, Agencija je posebno uzela u obzir činjenicu da je „PZU Meljine“ društvo nad kojim je pokrenut stečajni postupak, što znači da se u ovom slučaju postoji mogućnost da se pomoć može dodijeliti u skladu sa Smjernicama o državnoj pomoći za spašavanje i restrukturiranje nefinansijskih privrednih društava u poteškoćama (52014XC0731(01)), SL C 249, 31.7.2014. (u daljem tekstu: „**Smjernice**“), koje se u Crnoj Gori primjenjuju shodno Pravilniku.

Shodno navedenim Smjernicama, ako je bez intervencije države gotovo siguran prestanak njegovog poslovanja u kratkoročnom ili dugoročnom periodu, smatra se da je privredno društvo u poteškoćama ako je ispunjen najmanje jedan od sljedećih uslova:

- a) U slučaju društva sa ograničenom odgovornošću ako je više od polovine njegovog upisanog osnovnog kapitala izgubljeno zbog akumuliranih gubitaka. To se događa kada se odbijanjem akumuliranih gubitaka od rezervi (i svih drugih elemenata koji se generalno smatraju dijelom sopstvenih sredstava društva) dobije negativan kumulativni iznos koji prelazi polovinu upisanog osnovnog kapitala;
- b) U slučaju društva u kojem barem neki članovi imaju neograničenu odgovornost za dug društva: ako je više od polovine njegovog kapitala prikazanog u finansijskim izvještajima društva izgubljeno zbog akumuliranih gubitaka;
- c) Ako je privredno društvo predmet opšteg postupka zbog insolventnosti ili ispunjava kriterijume u skladu sa domaćim pravom da se protiv njega na zahtjev povjerilaca pokrene opšti postupak zbog insolventnosti;
- d) U slučaju privrednog društva koje nije MSP ako je tokom posljednje dvije godine:
 - i. odnos knjigovodstvenog duga prema kapitalu privrednog društva bio veći od 7,5 i
 - ii. EBITDA koeficijent pokriva kamata privrednog društva bio niži od 1,0.

Imajući u vidu da je u odnosu na PZU Meljine, pokrenut stečajni postupak Rješenjem Privrednog suda ST. br. 890/19 od 19.09.2019. godine, ispunjeni su uslovi iz člana 2 tačka 20 stav c navednih Smjernica.

³ Komisije od 20. decembra 2011. godine o primjeni člana 106 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na državne pomoći u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim preduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od ekonomskog interesa (C(2011) 9380), koja se u Crnoj Gori primjenjuje kao Prilog 2 Pravilnika (saopštenje pod brojem dokumenta C (2011) 9380).



ZAKLJUČAK

Plaćanje obaveza Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore po osnovu Ugovora o pružanju usluga br. 06-12557 od 24.12.2021. godine, zaključenog između Privatne zdravstvene ustanove - Opšta bolnica "Meljine" - Herceg Novi i Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore, ne predstavlja državnu pomoć, ukoliko su ispunjeni kumulativni uslovi iz presude u predmetu C-280/00 Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg protiv Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

Isplata dospjelih, a neizmirenih obaveza nastalih u okviru djelatnosti Privatne zdravstvene ustanove - Opšta bolnica "Meljine" - Herceg Novi koja je u stečaju, iz budžetskih rezervi, bi se odnosila na državnu pomoć shodno Zakonu o kontroli državne pomoći.

Imajući u vidu da je Privatna zdravstvena ustanova - Opšta bolnica "Meljine", društvo u poteškoćama, postoji mogućnost dodjele državne pomoći, u skladu sa Smjernicama o državnoj pomoći za spašavanje i restrukturiranje nefinansijskih privrednih društava u poteškoćama (52014XC0731(01)), SL C 249, 31.7.2014. koje se u Crnoj Gori primjenjuju shodno Pravilniku o listi pravila državne pomoći („Sl. list CG“, br. 35/14 ... 52/22).

S poštovanjem,

PREDSJEDNIK SAVJETA

Dragan Damjanović

Dostavljeno:

- Ministarstvu zdravlja, Rimski trg br. 46, Podgorica
- u spise predmeta,
- a/a.