



Številka: 3061-23/2022-11

Datum: 7. 9. 2022

Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence, Dunajska 58, 1000 Ljubljana, izdaja v senatu pod predsedstvom Andreja Matvoza ob sodelovanju mag. Mirjane Rozman, Istoka Prodana, Francija Pušenjaka in mag. Karle Pinter kot članov senata na podlagi 12. in 12.o člena v povezavi s tretjim odstavkom 46. člena Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence<sup>1</sup> (v nadaljnjem besedilu: ZPOmK-1) v zadevi presoje priglašene koncentracije izključne kontrole podjetja DEOS, celotna oskrba starostnikov, d.o.o., Gmajna 7, 1357 Notranje Gorice, ki ga samostojno zastopata direktorica Tinkara Godec in direktor Bojan Kranjc, nad podjetjem Dom starejših Idila, družba za storitve, svetovanje in trgovino d.o.o., Vukovski Dol 30, 2221 Jarenina, ki ga samostojno zastopajo prokuristka Urška Rendulić, direktorica Alica Rendulić in direktor Dragan Rendulić, na zahtevo na nejavni seji dne 7. 9. 2022 naslednjo

## **ODLOČBO**

- 1. Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence koncentraciji pridobitve kontrole podjetja DEOS, celotna oskrba starostnikov, d.o.o., Gmajna 7, Notranje Gorice, nad podjetjem Dom starejših Idila, družba za storitve, svetovanje in trgovino d.o.o., Vukovski Dol 30, Jarenina, ne nasprotuje. Koncentracija je skladna s pravili konkurence.**
- 2. Med postopkom niso nastali posebni stroški.**

## **Obrazložitev:**

### **I. PRIGLASITEV IN UDELEŽENCI POSTOPKA**

- Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence, Dunajska 58, Ljubljana (v nadaljevanju: Agencija) je dne 2. 6. 2022 prejela priglasitev koncentracije, iz katere izhaja, da bo podjetje DEOS, celotna oskrba starostnikov, d.o.o., Gmajna 7, Notranje Gorice (v nadaljevanju: DEOS ali priglasiatelj) pridobilo kontrolo nad podjetjem Dom starejših Idila, družba za storitve, svetovanje in trgovino d.o.o., Vukovski Dol 30, Jarenina (v nadaljevanju: DS Idila ali prevzeto podjetje). Koncentracijo je priglasilo podjetje DEOS.
- Predmet priglašene koncentracije je pridobitev 76,30 % poslovnega deleža v podjetju DS Idila, ki ga je priglasiatelj pridobil na podlagi Pogodbe o odstopu terjatve ter odsvojitvi in pridobitvi poslovnega deleža v družbi DOM STAREJŠIH IDILA, družba za storitve, svetovanje in trgovino d.o.o., ki je bila dne 31. 5. 2022 sklenjena med podjetjem DEOS kot pridobiteljem in podjetjem DS Idila ter Alico Rendulić in Urško Rendulić kot odsvojiteljicama. S sklenitvijo te Pogodbe je

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12, 39/13 Odl.US: U-I-40/12-31, 63/13 ZS-K, 33/14, 76/15 in 23/17.

priglasitelj pridobil poslovni delež v prevzetem podjetju, in sicer 75,30 % od odsvojiteljice Alice Rendulić in 1,00 % od odsvojiteljice Urške Rendulić, kar mu bo po izpolnitvi vseh odložnih pogojev omogočilo izvrševanje izključne kontrole v prevzetem podjetju. Z nakupom navedega poslovnega deleža bo priglasitelj pridobil celotni kontrolni delež glasovalnih pravic, saj razliko (tj. 23,70 %) predstavlja lastniški delež prevzetega podjetja.<sup>2</sup>

3. Agencija ugotavlja, da je bila priglasitev zadevne koncentracije pravočasna in tako skladna s prvim odstavkom 43. člena ZPOmK-1. Na podlagi 47. člena v povezavi s 27. členom ZPOmK-1 je Agencija priglasitelja dvakrat pozvala k dopolnitvi priglasitve z namenom ugotovitve popolnega dejanskega stanja in vseh okoliščin, pomembnih za pravilno presojo priglašene koncentracije. Priglasitelj je priglasitev dopolnil dne 28. 6. 2022<sup>3</sup> in 16. 8. 2022<sup>4</sup>.
4. Skladno z določili Zakona o upravnih taksah<sup>5</sup> je bila plačana upravna taksa po tarifni številki 48 v znesku 2.000,00 EUR.<sup>6</sup>
5. Podjetje DEOS je v 100 % lastni podjetja AZ DEOS, oskrba starejših, d.o.o., katerega lastništvo je razdeljeno med štiri fizične osebe, in sicer ima Janez Kranjc 16 %, Miha Kranjc 16 %, Tinkara Godec 16 % in Alenka Žnidaršič Kranjc 52 %. Slednja je večinska lastnica tudi v naslednjih podjetjih: (i) DEJ Skladi, finančne storitve in svetovanje, d.o.o., (ii) AZ Nepremičnine, družba za obratovanje nepremičnin, d.o.o. in (iii) Prva Finance, družba za poslovne storitve, d.o.o. Podjetje AZ DEOS, oskrba starejših, d.o.o., je bilo kot holding ustanovljeno julija 2021 s postopkom oddelitve posameznih delov premoženja podjetja A-Z Finance d.o.o.<sup>7</sup> in s prenosom celotne njegove dejavnosti, povezane z institucionalnim varstvom starejših in upravljanjem centrov za starejše. Dejavnost podjetja AZ DEOS, oskrba starejših, d.o.o., je upravljanje s svojo naložbo v podjetje DEOS, ki nima odvisnih podjetij.<sup>8</sup>
6. Podjetje Prva Finance, družba za poslovne storitve, d.o.o. je 100 % lastnik podjetja Prva Skladi, upravljanje alternativnih investicijskih skladov, d.o.o., in 62,5 % lastnik podjetja DEJ, ekonomsko svetovanje in razvoj, d.o.o.,<sup>9</sup> ki ima 55,9 % kapitalski delež v podjetju Skupina Prva, zavarovalniški holding, d.d., ki z 100 % lastništvom obvladuje podjetje Prva osebna zavarovalnica d.d. in podjetje Prva pokojninska družba d.d., ki imata sedež v Republiki Sloveniji,<sup>10</sup> medtem ko ima večinski delež tudi v podjetju KB Prvo penzisko društvo AD s sedežem v Makedoniji, v podjetju Fondi Sloveno-Kosovar i Pensioneve s sedežem na Kosovu in v podjetju Garant penzijsko društvo a.d. s sedežem v Srbiji.<sup>11</sup>
7. Podjetje DS Idila je v 76,30 % lasti fizičnih oseb, navedenih v drugem odstavku te odločbe. Prevzeto podjetje nima odvisnih podjetij.<sup>12</sup>
8. Priglasitelj je koncentracijo gospodarsko utemeljil s tem, da ta zanj predstavlja razširitev kapacitet na področju institucionalnega varstva v domovih za starejše, medtem ko se bi v prevzetem podjetju nadaljevalo izvajanje obstoječe dejavnosti v enakem obsegu in programu.<sup>13</sup>

<sup>2</sup> Priloga št. 2 k dokumentu št. 3061-23/2022-1.

<sup>3</sup> Dokument št. 3061-23/2022-7.

<sup>4</sup> Dokument št. 3061-23/2022-9.

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 106/10 – upb, 14/15 – ZUUJFO, 84/15 – ZZelP-J, 32/16, 30/18 – ZKZaš in 189/20 – ZFRO.

<sup>6</sup> Priloga št. 1 k dokumentu št. 3061-23/2022-1.

<sup>7</sup> Vir: AJPES.

<sup>8</sup> Dokument št. 3061-23/2022-1.

<sup>9</sup> Preostalih 37,5 % lastništva podjetja DEJ, ekonomsko svetovanje in razvoj, d.o.o., si delijo: Janez Kranjc 6 %, Miha Kranjc 6 %, Tinkara Godec 6 % in Alenka Žnidaršič Kranjc 19,5 %.

<sup>10</sup> Vir: Ebonitete.

<sup>11</sup> Priloga št. 4 k dokumentu št. 3061-23/2022-1.

<sup>12</sup> Vir: AJPES.

<sup>13</sup> Dokument št. 3061-23/2022-1.

## II. Podrejenost ZPOmK-1

### II.A Koncentracija

9. V obravnavanem primeru gre za pridobitev izključne kontrole podjetja DEOS nad podjetjem DS Idila, in sicer na podlagi sklenitve Pogodbe iz drugega odstavka te odločbe. Z nakupom 76,30 % poslovnega deleža bo priglasitelj pridobil celotni kontrolni delež glasovalnih pravic, saj razliko (tj. 23,70 %) predstavlja lastniški delež prevzetega podjetja.<sup>14</sup>
10. Takšna pridobitev kontrole nad podjetjem pomeni koncentracijo v smislu druge alineje prvega odstavka 10. člena ZPOmK-1, kar hkrati pomeni, da je izpolnjen tako imenovani pravni pogoj, ki je poleg ekonomskega pogoja, določenega v prvem odstavku 42. člena ZPOmK-1, nujni opredelilni element koncentracije. Če sta izpolnjena oba pogoja, nastane obveznost priglasitve koncentracije in njene presoje po ZPOmK-1.

### II.B Preseganje pragov po prvem odstavku 42. člena ZPOmK-1

11. Samo priglasitelj je v letu 2021 na trgu Republike Slovenije ustvaril letni promet v višini 31.079.106 EUR,<sup>15</sup> medtem ko so preostala v podjetja skupini priglasitelja ustvarila 24.174.500 EUR.<sup>16</sup> Prevzeto podjetje je v istem letu na trgu Republike Slovenije ustvarilo 3.018.435 EUR letnega prometa.<sup>17</sup> Navedeno pomeni, da sta presežena oba pragova letnega prometa, določena v prvem odstavku 42. člena ZPOmK-1.<sup>18</sup>
12. Podrejenost koncentracije določbam ZPOmK-1 in s tem obveznost priglasitve Agenciji nastane, ko sta kumulativno izpolnjena oba pogoja – pravni in ekonomski. V zadevni koncentraciji sta izpolnjena oba pogoja, zato je priglašena koncentracija podrejena določbam ZPOmK-1.

### II.C Pristojnost Agencije

13. Na podlagi tretjega odstavka 21. člena Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij<sup>19</sup> (v nadaljevanju: Uredba ES o združitvah) nobena država članica ne sme uporabiti svojega nacionalnega prava o konkurenci za katerokoli koncentracijo z razsežnostjo EU. Iz tega izhaja dolžnost Agencije<sup>20</sup>, da za vsako koncentracijo preveri razsežnost EU.<sup>21</sup>
14. Iz vsote letnega prometa podjetij, udeleženih v koncentraciji, v letu 2021 na svetovnem trgu sledi, da ni dosežen prag iz točke (a) drugega oz. prag iz točke (a) tretjega odstavka 1. člena Uredbe ES o združitvah. Glede na to, da morajo biti pogoji izpolnjeni kumulativno, Agencija ugotavlja, da priglašena koncentracija nima razsežnosti EU, zato je Agencija izključno pristojna za izvedbo presoje skladnosti zadevne koncentracije s pravili konkurence na podlagi nacionalnega prava o konkurenci.

<sup>14</sup> Priloga št. 2 k dokumentu št. 3061-23/2022-1.

<sup>15</sup> Dokument št. 3061-23/2022-9.

<sup>16</sup> Dokument št. 3061-23/2022-1.

<sup>17</sup> Dokument št. 3061-23/2022-9.

<sup>18</sup> Koncentracijo je treba agenciji priglasiti, če: (i) je skupni letni promet v koncentraciji udeleženih podjetij skupaj z drugimi podjetji v skupini v predhodnem poslovnem letu na trgu Republike Slovenije presegel 35 milijonov EUR in (ii) je letni promet prevzetega podjetja skupaj z drugimi podjetji v skupini v predhodnem poslovnem letu na trgu Republike Slovenije presegel 1 milijon EUR ali je letni promet v primeru iz tretje alineje prvega odstavka desetega člena tega zakona vsaj dveh v koncentraciji udeleženih podjetij skupaj z drugimi podjetji v skupini v predhodnem poslovnem letu na trgu Republike Slovenije presegel 1 milijon EUR.

<sup>19</sup> UL L 24, 29.1.2004, str. 1-22.

<sup>20</sup> Dolžnost izhaja tako iz načela lojalnosti, ki je opredeljeno v tretjem odstavku 4. člena Pogodbe o EU (UL C 326, 26. 10. 2012), kot tudi iz 21. člena Uredbe ES o združitvah.

<sup>21</sup> Glej sodbo Sodišča EU z dne 14. 7. 2006 v zadevi Endesa SA proti Komisiji, T-417/05, Zodl. 2006 str. II-2533 (99. in 100. odstavek).

### III. SKLADNOST KONCENTRACIJE S PRAVILI KONKURENCE

#### III.A Upoštevni proizvodni oz. storitveni trg

15. Poleg družinske oskrbe starejših družinskih članov in institucionalnega varstva v domovih za starejše v zadnjem desetletju tudi v Sloveniji pridobivajo na pomenu tudi ostale, sodobnejše oblike varstva starejših, primerne predvsem za aktivnejše starostnike, ki jim omogočajo ohraniti samostojnost in neodvisnost: (i) dnevno varstvo, (ii) oskrbovana stanovanja, (iii) pomoč na domu, (iv) socialni servis, (v) telefonska pomoč na daljavo. Nekatere od navedenih storitev se kot socialno varstvene storitve izvajajo kot javna služba in so urejene z Zakonom o socialnem varstvu (v nadaljevanju: ZSV)<sup>22</sup> skupaj s podrejenimi predpisi. Z naraščanjem potreb starajočega se prebivalstva po tovrstnem varstvu na eni strani in nezmožnostjo njihove pokritosti s strani javnih zavodov na drugi, na trg socialno varstvenih storitev vstopajo podjetja in s.p., ki te storitve opravljajo na podlagi koncesije ali dovoljenja za delo.
16. Različni predpisi in razvojni programi<sup>23</sup> različno razvrščajo oblike socialno varstvenih storitev. Medtem ko ZSV in Pravilnik o standardih in normativih socialno varstvenih storitev<sup>24</sup> opredeljujeta različne socialno varstvene storitve zgolj kot institucionalne ali kot druge oblike, razvojni programi delijo storitve socialnega varstva na (i) storitve informiranja, svetovanja in podpore, ki jih izvajajo centri za socialno delo kot javno službo, (ii) institucionalne storitve, ki vključujejo namestitve in oskrbo v inštitucijah, (iii) skupnostne storitve, ki podaljšujejo samostojno bivanje v domačem okolju in preprečujejo socialno izključenost. Med ključnimi cilji predlagane ReNPSV 2021- 2030 je tako npr. povečanje deleža uporabnikov skupnostnih oblik in zmanjšanje deleža uporabnikov institucionalnih oblik socialnega varstva.
17. V okviru mreže javne službe socialno varstvene storitve pod enakimi pogoji izvajajo javni socialnovarstveni zavodi ter druge zasebnopravne in fizične osebe, ki pridobijo koncesijo na javnem razpisu (v nadaljevanju: koncesionarji). Izven mreže javne službe storitve socialnega varstva opravljajo zasebnopravne pravne in fizične osebe, ki od Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZEM) pridobijo dovoljenje za delo (v nadaljevanju: izvajalci z dovoljenjem za delo).
18. Tudi ponudba storitev samih domov za starejše se je v zadnjem času močno razširila, saj na pomenu pridobivata dnevno varstvo in začasne namestitve kot obliki domske oskrbe. Domovi za starejše svojim stanovalcem in tudi zunanjim uporabnikom nudijo raznovrstne storitve in interesne dejavnosti, aktivnosti in prireditve, npr.: (i) namestitve in varstvo (začasne namestitve, dnevno varstvo), (ii) pranje in šivanje perila, (iii) prehrana (v domski jedilnici ali dostava na dom), (iv) medicinske storitve (samoplačniška masaža in fizioterapija), (v) druženje (kavarna in wi-fi), (vi) frizerske storitve in pedikura idr.<sup>25</sup>
19. Podjetje DEOS izvaja naslednje sklope socialno varstvenih storitev za starejše: (i) domovi za starejše, (ii) pomoč na domu, (iii) socialni servis, (iv) oskrbovana stanovanja, (v) Aktiven dan<sup>26</sup> in (vi) aktivno varstvo; posamezne oblike socialno varstvenih storitev so opisane v nadaljevanju te odločbe. Podjetje DS Idila izmed naštetih izvaja samo storitve institucionalnega varstva v domu za

<sup>22</sup> Uradni list RS, št. 3/07 – UPB, 23/07 – popr., 41/07 – popr., 61/10 – ZSVarPre, 62/10 – ZUPJS, 57/12, 39/16, 52/16 – ZPPreb-1, 15/17 – DZ, 29/17, 54/17, 21/18 – ZNOrg, 31/18 – ZOA-A, 28/19, 189/20 – ZFRO in 196/21 – ZDOsk.

<sup>23</sup> Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 in Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2022–2030 (Uradni list RS, št. 49/22) nekatere oblike storitev socialnega varstva uvrščata tudi med skupnostne, in sicer: dnevne oblike varstva, varstveno delovni centri, bivalne skupine, pomoč na domu in družinski pomočnik.

<sup>24</sup> Uradni list RS, št. 45/10, 28/11, 104/11, 111/13, 102/15, 76/17, 54/19, 81/19, 203/21 in 54/22.

<sup>25</sup> Primeroma je Agencija združila ponudbi za zunanje uporabnike javnih DSO Vič Rudnik in DSO Bežigrad.

<sup>26</sup> Je inovativna oblika dnevnih aktivnosti za starejše, ki še živijo doma. V vseh DEOS centrih starejših ta program izvaja Zavod Aktivna starost, ki je neprofitna organizacija in deluje na področju socialnega varstva starejših (vir: <https://www.deos.si/dejavnosti/zavod-aktivna-starost/>).

starejše. Podjetje DS Idila zunanjim uporabnikom nudi le: (i) prehrano (kosila in pecivo po naročilu), (ii) začasno namestitve v primeru prostih postelj, (iii) frizerske storitve in (iv) udeležbo na prireditvah.<sup>27</sup> Do horizontalnega prekrivanja dejavnosti priglasitelja<sup>28</sup> z dejavnostjo prevzetega podjetja prihaja tako le na ožjem področju storitev socialnega varstva, in sicer na področju institucionalnega varstva v domovih za starejše,<sup>29</sup> ki je kot upošteveni storitveni trg<sup>30</sup> podrobneje opredeljen v nadaljevanju te odločbe.

20. Storitve institucionalnega varstva za starejše se lahko zagotavlja le nekaj (do 10) ur dnevno, tj. t.i. dnevno varstvo (podrobneje v 26. odstavku te odločbe), ali 24 ur dnevno, tj. t.i. celodnevno varstvo oz. trajna in stacionarna oskrba.<sup>31</sup> Slednje vrste storitev nastanitev starejših (v nadaljevanju odločbe se ta izraz uporablja za osebe, ki so starejše od 65 let) se lahko zagotavljajo v domovih za starejše (tudi kot kratkotrajne oz. začasne namestitve do treh mesecev) ali v oskrbovanih stanovanjih.
21. Kot že omenjeno, socialno varstvene storitve izvajajo tako javni kot zasebni izvajalci, slednji na podlagi koncesije ali dovoljenja za delo. Čeprav se v nekaterih odločbah organov za varstvo konkurence drugih držav članic omenja možnost dodatne delitve trga teh storitev glede na pravno obliko njihovega izvajalca ter nadalje delitev zasebnih izvajalcev na pridobitne in humanitarne,<sup>32</sup> tovrstna delitev v zadevni koncentraciji ni potrebna oz. smiselna, saj velja dejavnost socialnega varstva za nepridobitno.<sup>33</sup> Država zagotavlja mrežo javne službe za institucionalno varstvo, medtem ko občine zagotavljajo mrežo javne službe za pomoč na domu.<sup>34</sup>
22. Med različnimi oblikami socialno varstvenih storitev so pomembne razlike, zaradi katerih te oblike niso nujno zamenljive. Namestitve v dom za starejše obsega: (i) osnovno oskrbo, ki pomeni bivanje, organiziranje prehrane, tehnično oskrbo in prevoz, (ii) socialno oskrbo, ki pomeni varstvo ter strokovno vodene dejavnosti, (iii) zdravstveno varstvo po predpisih s področja zdravstva.<sup>35</sup> Namenjena je tistim, ki zaradi bolezni, starosti ali drugih razlogov ne morejo živeti doma oz. ki brez celodnevne podpore ne zmorejo več skrbeti zase. Novi Zakon o dolgotrajni oskrbi<sup>36</sup> (v nadaljevanju: ZDOsk) glede na potrebe oskrbovancev predvideva tri tipe domov za starejše: bivalne enote, oskrbni domovi in negovalni domovi.<sup>37</sup>
23. Oskrbovana stanovanja so namenjena starejšim, ki lahko ob pomoči strokovnega osebja še vedno živijo razmeroma samostojno. Stanovalcem omogočajo ohranitev zasebnosti in avtonomije, kakršno so imeli doma, hkrati pa jim nudijo varnost, saj je ves čas zagotovljena pomoč na daljavo oz. zagotovljena osnovna, socialna in zdravstvena oskrba. Stanovanja in okolica so v celoti prilagojena potrebam bivanja starejših, tudi osebam na invalidskih vozičkih.<sup>38</sup> Oskrbovana stanovanja so praviloma v bližini domov za starejše, ki v njih izvajajo socialno varstvene storitve.<sup>39</sup>

<sup>27</sup> Vir: <https://www.domstarejsihidila.si/AmplioCMS2/public/EnterPublic.cms2#menuId=701>.

<sup>28</sup> Preostala podjetja iz skupine priglasitelja so aktivna na drugih, ločenih trgih.

<sup>29</sup> Dokument št. 3061-23/2022-1.

<sup>30</sup> V sedmi točki 3. člena ZPOmK-1 je kot »upošteveni proizvodni oz. storitveni trg« opredeljen tisti trg, ki praviloma vključuje vse tiste proizvode oz. storitve, ki jih uporabnik šteje za zamenljive ali nadomestljive glede na njihove lastnosti, ceno ali namen uporabe. Določi se na podlagi zamenljivosti, povpraševanja in ponudbe potencialne konkurence ter morebitnih ovir za vstop na trg.

<sup>31</sup> 2. odstavek 24. člena Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev (Uradni list RS, št. 87/06, 127/06, 8/07, 51/08, 5/09 in 6/12) (v nadaljevanju: Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen SVS).

<sup>32</sup> Tako npr. odločitev Belgijskega organa za varstvo konkurence v zadevi Senior Living Group N.V. / Senior Assist N.V. (2018-C/C-20) z dne 29. 6. 2018.

<sup>33</sup> 41.a člen ZSV.

<sup>34</sup> 43. člen ZSV.

<sup>35</sup> Vir: <https://www.gov.si teme/domovi-za-starejse/>.

<sup>36</sup> Uradni list RS, št. 196/21.

<sup>37</sup> 2. odstavek 28. člena ZDOsk.

<sup>38</sup> Vir: <https://www.deos.si/dejavnosti/oskrbovana-stanovanja/>.

<sup>39</sup> Vir: [https://www.ssz-slo.si/wp-content/uploads/2017/05/SSZ-Slovenije\\_brosura\\_predstavitev-domov\\_2014.pdf](https://www.ssz-slo.si/wp-content/uploads/2017/05/SSZ-Slovenije_brosura_predstavitev-domov_2014.pdf).

24. Pomoč družini po ZSV obsega pomoč za dom, pomoč na domu in socialni servis. Pomoč na domu pod določenimi pogoji in vsaj za določen čas nadomesti potrebo po institucionalnem varstvu v domu za starejše ali v oskrbovanem stanovanju ter se tako upravičencu omogoči, da lahko čim dlje ostane v domačem okolju ali pa se mu na ta način omogoči lažji prehod na institucionalno varstvo. Izvajajo jo lahko: domovi za starejše, centri za socialno delo, posebni javni zavodi (ustanovljeni v občinah za ta namen) in zasebni izvajalci na podlagi koncesije ali na podlagi dovoljenja za delo (tj. zunaj javne mreže). Le v slednjem primeru izvajalec ne izvede ugotavljanja upravičenosti do storitve, saj zanj uporabnik plača polno ceno (v preostalih primerih del cene storitve subvencionira občina).<sup>40</sup>
25. Socialni servis obsega pomoč pri hišnih in drugih opravilih v primeru otrokovega rojstva, bolezni, invalidnosti, starosti, v primeru nesreč ter v drugih primerih, ko je ta pomoč potrebna za vključitev osebe v vsakdanje življenje.<sup>41</sup> Socialni servis ne sodi v javno službo, zato izvajalec ne preverja upravičenosti do storitve, hkrati pa uporabnik zanj ne more pridobiti subvencije ali imeti pravice do oprostitve plačila. Izvajalec jo izvaja na podlagi pridobljenega dovoljenja za delo za opravljanje te storitve, ki ga podeli MDDSZEM, za to pa veljajo enaka pravila kot pri izvajalcih pomoči na domu.<sup>42</sup>
26. Dnevno varstvo je namenjeno osebam, ki še živijo doma in zaradi delne nesamostojnosti potrebujejo pomoč pri osnovnih dnevni opravilih ali pa si želijo zgolj druženja z vrstniki in vključitev v organizirane dejavnosti ter še ne potrebujejo celodnevne oskrbe. Ključno je, da se oseba po koncu dnevnega varstva vrne domov. Zajema socialno in enostavno zdravstveno oskrbo, organizirano prehrano ter druženje skozi različne interesne dejavnosti.
27. Evropska komisija (v nadaljevanju: Komisija) je doslej v podobnih zadevah opredeljevala upoštevni storitveni trg v kontekstu ureditve v posamezni državni članici in tako npr. v španskem primeru opredelila (i) upoštevni trg nastanitvenih storitev za starejše, in nakazala na nadaljnjo delitev na negovalne ustanove ter na javno in zasebno pravno naravo takšnih ustanov, ter (ii) upoštevni trg storitev dnevnega varstva za starejše, pri čemer je nakazala na možnost nadaljnje delitve na dnevno varstvo, pomoč na domu in posebne nastanitvene storitve za starejše, vendar ni dokončno opredelila upoštevnega storitvenega trga in je tako pustila možnost nadaljnje delitve in dokončne opredelitve obeh trgov odprto.<sup>43</sup>
28. Agencija je presojala učinke zadevne koncentracije na trgu institucionalnega varstva v domovih za starejše, na katerem prihaja do prekrivanja ene izmed dejavnosti priglasitelja z edino dejavnostjo prevzetega podjetja. Zaradi tesnih povezav različnih oblik socialnega varstva starejših je Agencija preverila tržni položaj priglasitelja tudi na sorodnih trgih varstva starejših, opisanih v tem poglavju.
29. Zaradi opisanih demografskih razmer, pravne ureditve socialnega oz. institucionalnega varstva starejših v Republiki Sloveniji, odsotnosti vstopnih ovir na eni strani in regulacije trga institucionalnega varstva na drugi, ter nenazadnje razporeditve tržnih moči obstoječih izvajalcev tovrstnih storitev na trgu, Agencija ni dokončno opredelila upoštevnega storitvenega trga, saj koncentracija ne vzbuja konkurenčnih pomislekov ne glede na širino opredelitve trga.

<sup>40</sup> Vir: [https://www.ssz-slo.si/wp-content/uploads/2017/05/SSZ-Slovenije\\_brosura\\_predstavitev-domov\\_2014.pdf](https://www.ssz-slo.si/wp-content/uploads/2017/05/SSZ-Slovenije_brosura_predstavitev-domov_2014.pdf).

<sup>41</sup> 4. odstavek 15. člena ZSV.

<sup>42</sup> Vir: <https://www.gov.si/zbirke/storitve/dovoljenje-za-delo-za-opravljanje-socialnovarstvenih-storitev/>.

<sup>43</sup> Zadeva M.9654 – MEHILÄINEN / PIHLAJALINNA z dne 28. 1. 2020.

### III.B Upoštevni geografski trg<sup>44</sup>

30. Podatki o razpoložljivih kapacitetah izvajalcev institucionalnega varstva v domovih za starejše se zbirajo po desetih območnih enotah Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: OE): (i) OE Celje, (ii) OE Koper, (iii) OE Kranj, (iv) OE Krško, (v) OE Ljubljana, (vi) OE Maribor; (vii) OE Murska Sobota, (viii) OE Nova Gorica, (ix) OE Novo mesto in (x) OE Ravne na Koroškem. Podjetje DEOS v času prigrisatve zadevne koncentracije izvaja storitve institucionalnega varstva starejših v osmih enotah. Enoti podjetja CS Gornji Grad in CS Zimzelen Topolšica se nahajata v OE Ravne na Koroškem, medtem ko se preostalih šest nahaja v OE Ljubljana. Kapacitete navedenih enot so navedene v tabeli 1. Podjetje DS Idila se nahaja v občini Pesnica in tako spada v OE Maribor.
31. Ker tabela 1 beleži stanje na dan 1. 1. 2022, v njej ni navedene nove, devete enote podjetja DEOS, ki je leta 2020 za opravljanje storitev institucionalnega varstva v domovih za starejše pridobilo koncesijo na lokaciji Koper, in sicer za 214 mest.<sup>45</sup> Predviden začetek dejavnosti na tej lokaciji je v začetku leta 2024. Priglasitelj nima kapacitet na območju OE Maribor, kjer se nahaja prevzeto podjetje, ki po navedbah priglasitelja nima načrtov za razširitev ali krčenje obsega svojih kapacitet v naslednjih petih letih.<sup>46</sup>

**Tabela 1:** Kapacitete podjetja DEOS na trgu institucionalnega varstva v domovih za starejše po posameznih poslovnih enotah na dan 1. 1. 2022, z navedbo začetka njihovega delovanja:

|                                      | CS Gornji Grad | CS Medvode   | CS Cerknica | CS Topolšica   | CS Trnovo    | CS Horjul   | CS Notranje Gorice | CS Črnuče     |
|--------------------------------------|----------------|--------------|-------------|----------------|--------------|-------------|--------------------|---------------|
| <b>Pričetek izvajanja dejavnosti</b> | Januar 2003    | Oktober 2003 | Avgust 2005 | September 2009 | Oktober 2009 | Januar 2011 | November 2011      | December 2012 |
| <b>Skupno število mest</b>           | 202            | 195          | 157         | 157            | 157          | 155         | 205                | 157           |

Vir: Dokument št. 3061-23/2022-1, <https://www.ssz-slo.si/wp-content/uploads/Register-kapacitet-1.1.2022-ZA-OBJAVIT.pdf>.

32. Ko je v domu za starejše na razpolago ustrezno mesto, domska komisija predlaga sprejem uporabnika iz seznama čakajočih za sprejem in pri tem upošteva: (i) dolžino čakalne dobe, (ii) zdravstveno stanje prosilca, (iii) bližino stalnega bivališča uporabnika in njegovih svojcev ter (iv) socialne razloge, ki lahko pomembno vplivajo na nujnost čimprejšnjega sprejema.<sup>47</sup> Bližina stalnega bivališča uporabnika in njegovih svojcev je tako eden izmed kriterijev pri izbiri iz seznama čakajočih za sprejem v institucionalno varstvo, v praksi pa se lokalne preference niso izkazale kot ključni kriterij, ki bi v zadevni koncentraciji upravičeval zoženje opredelitve upoštevnege geografskega trga iz nacionalne na lokalno raven. Tudi sam Pravilnik o postopkih pri uveljavljanju PIV ne določa, kateri od navedenih kriterijev ima večjo težo, kar omogoča arbitrarno odločanje doma za starejše o tem, kateri prosilec s čakalnega seznama ima prednost pri sprejemu.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> Upoštevni geografski trg je v skladu z 8. točko 3. člena ZPOmK-1 definiran kot trg, ki praviloma vključuje območje, na katerem si konkurenti na upoštevem proizvodnem oz. storitvenem trgu medsebojno konkurirajo pri prodaji ali nakupu proizvodov oz. storitev, na katerem so pogoji konkurence dovolj homogeni in ga je mogoče razlikovati od sosednjih območij, kjer so pogoji konkurence občutno drugačni. Dejavniki, ki so ključni pri presoji upoštevnege geografskega trga, so: različne pravne zahteve, standardi, davčna bremena, cenovne razlike med različnimi deli trga, tržne navade ipd.

<sup>45</sup> Dejanske kapacitete bodo sicer omogočale namestitve do 275 uporabnikov – za mesta nad koncesijo bo priglasitelj zaprosil MDDSZEM za dovoljenje za delo (Dokument št. 3061-23/2022-1).

<sup>46</sup> Dokument št. 3061-23/2022-1.

<sup>47</sup> 1.odstavek 15. člena Pravilnika o postopkih pri uveljavljanju pravice do institucionalnega varstva (Uradni list RS, št. 38/04, 23/06, 42/07 in 4/14) (v nadaljevanju: Pravilnika o postopkih pri uveljavljanju PIV).

<sup>48</sup> Ugotovitve Računskega sodišča RS, Revizijsko poročilo Računskega sodišča RS: Skrb za tiste, ki potrebujejo pomoč drugih (16. 9. 2019).

33. Podatki o pokritosti potreb po domskem varstvu starejših namreč kažejo, da je izmed desetih OE ZZS samo v treh dosežena pokritost potreb po domskem varstvu s strani oseb, ki so starejše od 65 let.<sup>49</sup> Najnižja pokritost potreb po domskem varstvu je v OE Koper, za katero indeks pokritosti potreb znaša 83,98. V domovih za starejše je razlika med ciljnim (4,8 % pokritost ciljne skupine) in dejanskim številom mest na dan 30. 6. 2022 v OE Koper znašala 254 mest, na ravni celotne države pa 516 mest.<sup>50</sup>
34. Podatki o pokritosti potreb po domskem varstvu po upravnih enotah RS (torej po ožjem območju kot je OE ZZS) so tudi najpomembnejši kriterij pri izbiri ponudnikov na javnih razpisih za podelitev koncesij za institucionalno varstvo za starejše. To pomeni, da pri podelitvi koncesij pridobijo največ točk ponudniki iz tistih upravnih enot RS, ki so po podatkih o pokritosti<sup>50</sup> najslabše pokrite z mrežo javnih zavodov in koncesionarjev.
35. Pomanjkanje razpoložljivih kapacitet se odraža tudi v odločitvah bodočih oskrbovancev priglasiateljevih kapacitet oz. njihovih svojcev. Iz čakalnih vrst na prosta mesta v enotah podjetja DEOS je razvidno, da imajo številni čakajoči prošnje za namestitev v vseh osmih enotah, kar še posebej velja za namestitve iz bolnišnic oz. za oskrbovance slabšega zdravstvenega stanja. Priglasitelj glede na lastne izkušnje ugotavlja, da je bližina doma oskrbovanca oz. njegovih svojcev vsekakor pomemben elementi pri izbiri, vendar da se bodoči oskrbovanci odločijo tudi za bolj oddaljene domove izven svojega lokalnega okolja že zaradi prostega mesta in nižje cene.<sup>51</sup>
36. Po navedbah priglasiatelja so oskrbovanci domov za starejše izredno občutljivi na ceno storitve, na vrsto namestitve (izrazite preference so pri namestitvah v enoposteljne sobe) ter tudi na lokacijo namestitve (preferirajo bližino doma ali svojcev). V domovih za starejše tako podjetja DEOS kot tudi podjetja DS Idila je opazen visok delež začasnih sprejemov uporabnikov, ki hkrati iščejo cenejše možnosti namestitve pri drugih ponudnikih oz. se k drugemu ponudniku preselijo zaradi možnosti namestitve v enoposteljni sobi ali zaradi možnosti namestitve bližje domačemu okolju.<sup>52</sup>
37. Medtem ko se bodoči oskrbovanci domov za starejše oz. njihovi svojci in stanovalci oskrbovanih stanovanj zaradi prostorske stiske in nujnosti (npr. nenadnega poslabšanja zdravstvenega stanja) pri izbiri lokacije svoje nastanitve odločajo ne glede oddaljenost, je drugače pri nekaterih ostalih oblikah varstva starejših, kjer je lokalna komponenta odločilni element izbire, saj pri tej obliki socialno varstvene storitve uporabnik dnevno prihaja v varstvo in se nato tudi vrača nazaj domov.
38. Glede na javno dostopne podatke o pokritosti potreb po domskem varstvu starejših in posredovanih podatkov o dosedanjih izkušnjah priglasiatelja na področju povpraševanja oz. morebitnih preferenc prosilcev po nastanitvi v domovih za starejše ni mogoče opredeliti upoštevnege geografskega trga ožje od nacionalnega. Iz navedenih razlogov je zato Agencija presojala učinke zadevne koncentracije na celotnem območju Republike Slovenije. Glede na to, da natančna opredelitev upoštevnege geografskega trga ne vpliva na presojo zadevne koncentracije, saj le-ta ne vzbuja pomislekov glede skladnosti s pravili konkurence niti ob najožji definiciji upoštevnege geografskega trga, slednjega Agencija ni dokončno opredelila.

### III.C Presoja koncentracije

39. Agencija je pri presoji skladnosti zadevne koncentracije s pravili konkurence preverila, ali bi horizontalno prekrivanje dejavnosti v koncentraciji udeleženih podjetij lahko privedlo do bistvenega omejevanja učinkovite konkurence na območju Republike Slovenije ali na njegovem znatnem delu. Zadevno koncentracijo je presojala zlasti glede na tržni položaj v koncentraciji udeleženih podjetij,

<sup>49</sup> Indeks pokritosti potreb za OE Celje znaša 107,16, za OE Murska Sobota 102,07 in za OE Ljubljana 101,89.

<sup>50</sup> Vir: <https://www.ssz-slo.si/wp-content/uploads/Pokritost-potreb-domskega-varstva-30.-06.-2022.pdf>.

<sup>51</sup> Dokument št. 3061-23/2022-7.

<sup>52</sup> Dokument št. 3061-23/2022-1.



njihovo možnost za financiranje, strukturo trga, izbiro, ki jo imajo na voljo dobavitelji in uporabniki, ter njihov dostop do virov ponudbe oz. do samega trga, obstoj morebitnih pravnih ali dejanskih vstopnih ovir, gibanje ponudbe in povpraševanja na upoštevni trgih, koristi vmesnih in končnih uporabnikov ter glede na tehnični in gospodarski razvoj pod pogojem, da je v korist potrošnikom in ne ovira konkurence.<sup>53</sup>

40. Agencija je ocenila tržne deleže na trgu institucionalnega varstva v domovih za starejše v letu 2021 na območju Republike Slovenije na podlagi števila vseh mest v domovih za starejše na območju Republike Slovenije. Tržni deleži prigrasitelja in prevzetega podjetja glede na kapaciteto v sklopu javne mreže so prikazani v tabeli 2, iz katere izhaja, da se glede na kapaciteto vseh domov za starejše v sklopu javne mreže tržni delež prigrasitelja po izvedeni koncentracije ne bo bistveno povečal in ne bo presežal 10 %:

**Tabela 2:** Prikaz tržnega deleža v koncentraciji udeleženih podjetij glede na število mest (kapacitet) v domovih za starejše na trgu institucionalnega varstva v domovih za starejše na območju Republike Slovenije

| Leto         | Število vseh mest na območju Republike Slovenije | Število mest podjetja DEOS | Tržni delež podjetja DEOS (v %) | Število mest podjetja DS Idila | Tržni delež podjetja DS Idila (v %) |
|--------------|--|----------------------------|---------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|
| 2019*        | 19.568   | 1.337                      | 6,83                            | 165                            | 0,84                                |
| 2020*        | 19.723   | 1.385                      | 7,02                            | 165                            | 0,84                                |
| <b>2021*</b> | <b>20.039</b>                                    | <b>1.385</b>               | <b>6,91</b>                     | <b>165</b>                     | <b>0,82</b>                         |

\*Stanje na dan 1.1. naslednjega leta.

Vir: <https://www.ssz-slo.si/wp-content/uploads/Register-kapacitet-1.1.2022-ZA-OBJAVIT.pdf>.

41. Agencija je pri ugotavljanju tržnih deležev v koncentraciji udeleženih podjetij in njihovih konkurentov izhajala iz javno razpoložljivih podatkov, in sicer iz bonitetne aplikacije ebonitete.si in iz seznama vseh izvajalcev institucionalnega varstva v domovih za starejše v javni mreži (javni zavodov in koncesionarjev), ki ga za posamezno leto pripravi Skupnost socialnih zavodov Slovenije (v nadaljevanju: Seznam SSZS)<sup>54</sup>. Na tem seznamu so za dan 1. 1. 2022 navedeni podatki o razpoložljivih kapacitetah socialno varstvenih storitev 83-ih izvajalcev, med katerimi je 29 oz. 35 % zasebnih izvajalcev – koncesionarjev.<sup>55</sup>
42. Na podlagi Seznama zasebnikov in pravnih oseb, ki opravljajo socialno varstvene storitve na podlagi dovoljenja za delo in so vpisani v register pri MDDSZEM, storitev institucionalnega varstva kot tržno dejavnost na podlagi dovoljenja za delo opravljajo tudi drugi, npr. podjetje Dom Danica, nastanitvene in druge storitve, d.o.o., in Dom Brigita, nastanitvene in druge storitve, Brigita Beznec s.p., ki v tabeli 2 in 3 nista zajeta.<sup>56</sup>
43. Agencija je nadalje preverila tržne deleže vseh izvajalcev institucionalnega varstva v domovih za starejše v javni mreži iz Seznama SSZS glede na njihove celotne prihodke, ustvarjene na območju Republike Slovenije v letu 2021, in jih primerjala z njihovimi tržnimi deleži glede na število mest (kapacitet) v domovih za starejše na trgu institucionalnega varstva v domovih za starejše na območju Republike Slovenije v istem letu:

<sup>53</sup> 11. člen ZPomK-1.

<sup>54</sup> Vir: <https://www.ssz-slo.si/wp-content/uploads/Register-kapacitet-1.1.2022-ZA-OBJAVIT.pdf>.

<sup>55</sup> Agencija je nekatere izmed 99-ih izvajalcev institucionalnega varstva v javni mreži združila glede na lastništvo.

<sup>56</sup> Seznam zasebnikov in pravnih oseb, ki opravljajo socialno varstvene storitve na podlagi dovoljenja za delo in so vpisani v register z dne 17. 03. 2022, vir: <https://www.gov.si/zbirke/storitve/dovoljenje-za-delo-za-opravljanje-socialno-varstvenih-storitev/>.

**Tabela 3:** Primerjava tržnih deležev v koncentraciji udeleženih podjetij z njunimi konkurenti v letu 2021 na območju Republike Slovenije

| Zap. št. <sup>57</sup> | Izvajalci institucionalnega varstva v javni mreži | Status                  | Celotni prihodki*  | *Tržni delež (v %) | Št. mest na dan 1. 1. 2022** | **Tržni delež (v %) | OE ZZS        |
|------------------------|---|-------------------------|--------------------|--------------------|------------------------------|---------------------|---------------|
| 1                      | DEOS d.o.o.                                       | zasebni                 | 36.295.928         | 7,83               | 1.385                        | 6,91                | različno      |
| 2                      | Dom Danice Vogrinc Maribor                        | javni                   | 19.849.479         | 4,28               | 809                          | 4,04                | Maribor       |
| 3                      | Dom upokoencev Ptuj                               | javni                   | 17.199.330         | 3,71               | 663                          | 3,31                | Maribor       |
| 4                      | Care Holding d.o.o. <sup>58</sup>                 | zasebni                 | 14.060.321         | 3,03               | 571                          | 2,85                | različno      |
| 5                      | DUO Impoljca                                      | javni                   | 13.562.603         | 2,93               | 556                          | 2,77                | Krško         |
| 6                      | Dom starejših občanov Ljubljana Vič Rudnik        | javni                   | 12.537.273         | 2,70               | 570                          | 2,84                | Ljubljana     |
| 7                      | Skupina SeneCura <sup>59</sup>                    | zasebni                 | 12.521.362         | 2,70               | 719                          | 3,59                | različno      |
| 8                      | Dom upokoencev Center Tabor-Poljane               | javni                   | 9.600.036          | 2,07               | 477                          | 2,38                | Ljubljana     |
| 9                      | Dom starejših Rakičan                             | javni                   | 9.484.026          | 2,05               | 388                          | 1,94                | Murska Sobota |
| 10                     | DSO Novo Mesto                                    | javni                   | 8.842.179          | 1,91               | 350                          | 1,75                | Novo mesto    |
| ∴                      | (5 javnih zavodov)                                | ∴                       | ∴                  | ∴                  | ∴                            | ∴                   | ∴             |
| 16                     | SVZ Vitadom                                       | zasebni                 | 7.249.521          | 1,56               | 294                          | 1,47                | Ljubljana     |
| 17                     | Dom ob Savinji Celje                              | javni                   | 7.142.638          | 1,54               | 252                          | 1,26                | Celje         |
| 18                     | Dom upokoencev Idrija, d.o.o.                     | zasebni                 | 6.862.259          | 1,48               | 295                          | 1,47                | Ljubljana     |
| ∴                      | ∴   | ∴                       | ∴                  | ∴                  | ∴                            | ∴                   | ∴             |
| 58                     | DS Idila  | zasebni                 | 3.864.281          | 0,83               | 165                          | 0,82                | Maribor       |
| ∴                      | ∴   | ∴                       | ∴                  | ∴                  | ∴                            | ∴                   | ∴             |
| 82                     | TALITA KUM zavod Postojna                         | zasebni                 | 953.909            | 0,21               | 42                           | 0,21                | Koper         |
| 83                     | PENZION SREČA d.o.o.                              | zasebni                 | 898.832            | 0,19               | 38                           | 0,19                | Novo mesto    |
|                        | <b>Skupaj</b>                                     | 54 javnih / 31 zasebnih | <b>463.635.418</b> | <b>100</b>         | <b>20.039</b>                | <b>100</b>          | <b>RS</b>     |

Vir: <https://www.ssz-slo.si/wp-content/uploads/Register-kapacitet-1.1.2022-ZA-OBJAVIT.pdf>, ebonitete.si.

\*Tržni delež (v %) pomeni tržni delež glede na Celotne prihodke\*.

\*\*Tržni delež (v %) pomeni tržni delež glede na Št. mest na dan 1.1.2022\*\*.

44. V tabeli 3 navedeni Celotni prihodki\* sicer zajemajo tudi druge prihodke, npr. tudi prihodke iz prodaje drugih socialno varstvenih storitev in državne subvencije, povezane z epidemijo COVID, vendar ob dejstvu, da gre za regulirane cene socialno varstvenih storitev, tržni deleži pričakovano bistveno ne odstopajo od izračuna tržnega deleža, katerega osnova je obseg kapacitet.

<sup>57</sup> Zaporedna številka po velikosti višine celotnih prihodkov v letu 2021 na območju Republike Slovenije.

<sup>58</sup> Podjetje Care Holding d.o.o., je (ne)posredni lastnik večinskih deležev v podjetjih RIVE d.o.o., Dom Hmelina d.o.o. in Comett Domovi d.o.o.

<sup>59</sup> V skupino je zajetih pet podjetij, in sicer: (i) SeneCura Vojnik d.o.o., (ii) SeneCura Žiri d.o.o., (iii) SeneCura Maribor d.o.o., (iv) SeneCura Hoče-Slivnica d.o.o. in (v) SeneCura Radenci d.o.o.

45. Obseg storitev na trgu institucionalnega varstva v domovih za starejše se bistveno ne razlikuje med posameznimi izvajalci predvsem zaradi visoke stopnje regulacije storitev. Diferenciacija glede kakovosti storitev se kaže predvsem v vrsti namestitve (prilagojenost bivalnih prostorov potrebam uporabnika, prostornost, svetlost, enoposteljne sobe ipd.) in v kvaliteti izvedbe storitev (stopnja optimizacije procesov, odnos s strankami itd.) s strani posameznih ponudnikov.<sup>60</sup>
46. Stroški prehoda uporabnika od enega izvajalca storitev institucionalnega varstva k drugemu so po mnenju priglasitelja izredno nizki tako v časovnem kot v izdatkovnem smislu, zaradi česar priglasitelj tudi zaključuje, da se ta prehod šteje kot enostaven.<sup>61</sup> K temu pripomore tudi dejstvo, da imajo lahko že nastanjeni oskrbovanci tekom svoje namestitve aktivne vloge za sprejem tudi pri drugem ponudniku institucionalnega varstva (ali več njih), in sicer zaradi želje po namestitvi v enoposteljni sobi, bližine domačemu okolju ali drugih razlogov. Oskrbovanec lahko nato kadarkoli in brez obrazložitve razlogov vloži predlog za odpust, pri čemer znaša odpovedni rok največ pet dni.<sup>62</sup>
47. Priglasitelj navaja, da je storitev institucionalnega varstva celostne narave, da gre z vidika ponudbe za celotno paleto storitev, zaradi česar je po mnenju priglasitelja vpliv poprodajnih storitev na skupne prihodke minimalen. Posamezniku ob vstopu v institucionalno varstvo namreč pripadajo vse storitve v sklopu namestitve kot tudi vse standardne storitve zdravstvene nege in oskrbe. Naknadno lahko oskrbovanec pri ponudniku naroča dodatne storitve, pri čemer se ponudba le-teh razlikuje od posameznega ponudnika storitve (dodatna oskrba, vključevanje v dodatne programe itd.), vendar je skupna vrednost prodaje teh storitev v primerjavi s skupnimi prihodki zanemarljiva.<sup>63</sup>

### III.C.1 Oblikovanje cen storitev institucionalnega varstva v domovih za starejše

48. V tabeli 4 so prikazane cene za kategoriji Oskrba I in Oskrba IV na dan 1. 3. 2022, in sicer: (i) povprečne cene za vse domove za starejše ter ločeno za vse javne in vse zasebne domove za starejše, (ii) povprečna cena vseh osmih enot podjetja DEOS in cena storitev prevzetega podjetja. Najnižjo ceno izmed enot podjetja DEOS ima enota DEOS Topolšica, in sicer 26,54 EUR na dan za Oskrbo I, in enota DEOS Horjul za Oskrbo IV, in sicer 40,11 EUR, kar je sicer še vedno več kot znašajo navedene povprečne cene oskrbe v tabeli.

**Tabela 4:** Povprečne cene oskrbe v domovih za starejše na dan 1. 3. 2022 za storitev Oskrba I in Oskrba IV

| Povprečna cena oskrbe na dan 1. 3. 2022 | Oskrba I (v EUR) | Oskrba IV (v EUR) |
|---|------------------|-------------------|
| <b>Vsi domovi za starejše</b>           | 23,06            | 36,48             |
| <b>Javni domovi</b>                     | 21,20            | 34,49             |
| <b>Zasebni domovi</b>                   | 25,52            | 38,71             |
| <b>Podjetje DEOS<sup>64</sup></b>       | <b>29,59</b>     | <b>44,12</b>      |
| <b>Podjetje DS Idila</b>                | <b>22,33</b>     | <b>33,55</b>      |

Vir: <https://www.ssz-slo.si/wp-content/uploads/CENE-OSKRBE-1.3.2022.pdf>, izračun Agencije.

49. Storitve v domovih za starejše se plačujejo iz dveh virov: storitve zdravstvene nege in rehabilitacije se financirajo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, uporabnik pa sam neposredno plača storitev osnovne in socialne oskrbe v domu. Cene te oskrbe so med posameznimi domovi za starejše različne za vse štiri kategorije zahtevnosti oskrbe.<sup>65</sup> Organ upravljanja posameznega doma

<sup>60</sup> Dokument št. 3061-23/2022-1.

<sup>61</sup> Dokument št. 3061-23/2022-1.

<sup>62</sup> 31. člen Pravilnika o postopkih pri uveljavljanju PIV.

<sup>63</sup> Dokument št. 3061-23/2022-1.

<sup>64</sup> Navedeno je povprečje cen vseh osmih enot.

<sup>65</sup> Pregled cen Oskrbe I in Oskrbe IV v vseh domovih za starejše na dan 1. 3. 2022, odobrenih s strani MDDSZEM, je dostopen na spletni strani: <https://www.ssz-slo.si/wp-content/uploads/CENE-OSKRBE-1.3.2022.pdf>.

za starejše določi svojo ceno oskrbe na podlagi Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen SVS ne glede na to, ali se storitev izvaja v okviru ali izven okvira mreže javne službe. K tako izračunanim cenam mora podati soglasje MDDSZEM.

50. Stroški storitev doma za starejše, ki se upoštevajo kot element za oblikovanje cen, so: (i) stroški dela, (ii) stroški materiala in storitev, (iii) stroški amortizacije, (iv) stroški investicijskega vzdrževanja in (v) stroški financiranja.<sup>66</sup> Vključitev slednjega elementa v ceno pomeni spodbudo zasebnim podjetjem oz. koncesionarjem k vlaganju zasebnega kapitala v nepridobitno dejavnost institucionalnega varstva, kar sicer posredno prispeva k večjim kapacitetam, hkrati pa pomeni, da kljub regulaciji oblikovanja cene storitev oskrbe v domovih za starejše ni zagotovljena enaka obravnava uporabnikov glede plačila storitev. Koncesionarji tako na dolgi rok (ob najetju dolgoročnih posojil) ne prevzemajo tveganj, povezanih s financiranjem.<sup>67</sup>
51. Na dan 1. 3. 2022 so tako npr. oskrbovanci v zasebnih domovih za starejše za en dan storitve Oskrbe I plačali v povprečju 4,32 EUR oz. 20,4 % več kot so za isto storitev povprečno plačali oskrbovanci javnega doma za starejše (gre za ceno oskrbe, medtem ko se cena zdravstvene nege, ki jo plača ZZZS, ne razlikuje med domovi za starejše). Kljub regulaciji cen tako ni zagotovljeno, da oskrbovanec za enako ali primerljivo storitev pri koncesionarju plača enak ali primerljiv znesek kot pri javnem zavodu.
52. Agencija na podlagi opisanega regulatornega (so)določanja cen in politike sprejema v dom (čakalne vrste, dejavnik nujnosti) ugotavlja, da zadevna koncentracije ne bo imela vpliva na ceno storitev institucionalnega varstva v domovih za starejše.

### **III.C.2 Vstop na trg institucionalnega varstva v domovih za starejše**

53. Priglasitelj navaja, da je glavna ovira za vstop na trg institucionalnega varstva v domovih za starejše v Republiki Sloveniji pridobitev koncesije za izvajanje dejavnosti institucionalnega varstva v domovih za starejše, ki jo podeli MDDSZEM. Izvajalci te dejavnosti morajo izpolnjevati predpisane minimalne kadrovske, tehnične in prostorske pogoje,<sup>68</sup> katerih izpolnjevanje preverja MDDSZEM.
54. Dejavnost institucionalnega varstva v domovih za starejše lahko opravlja pravna ali fizična oseba, ki s strani MDDSZEM pridobi ali (i) koncesijo na javnem razpisu ali (ii) dovoljenje za delo.<sup>69</sup> V slednjem primeru se dejavnost opravlja izven mreže javne službe, zato se del cene storitve, ki se nanaša na zdravstveno nego, ne krije iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, temveč so stanovalci dolžni sami nositi ta strošek, česar pa večinoma niso pripravljeni prevzeti. To ima v praksi za posledico, da so le redki primeri, ko so se izvajalci odločili za izvajanje dejavnosti institucionalnega varstva v domovih za starejše na podlagi dovoljenja za delo.<sup>70</sup>
55. Podeljene koncesije so vezane na točno določeno lokacijo in za točno določeno število mest. Nazadnje so bile v letu 2021 podeljene koncesije za 1107 mest, zato priglasitelj v kratkem ne pričakuje novega javnega razpisa. Glede na navedeno priglasitelj meni, da je v bližnji prihodnosti vstop novega konkurenta na trg institucionalnega varstva v domovih za starejše možen le s prevzemom že obstoječega izvajalca, ki ima že podeljeno koncesijo, ali z izgradnjo oz. ustanovitvijo novega javnega socialnovarstvenega zavoda s strani države.<sup>71</sup>

<sup>66</sup> 3. člen Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen SVS.

<sup>67</sup> Ugotovitve Računskega sodišča RS, Revizijsko poročilo Računskega sodišča RS: Skrb za tiste, ki potrebujejo pomoč drugih (16. 9. 2019).

<sup>68</sup> Določata jih Pravilnik o minimalnih tehničnih zahtevah za izvajalce socialnovarstvenih storitev (Uradni list RS, št. 67/06 in 135/21) in Pravilnik o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev.

<sup>69</sup> 41.b člen ZVS.

<sup>70</sup> Dokument št. 3061-23/2022-1.

<sup>71</sup> Dokument št. 3061-23/2022-1.

56. V zadnjih petih letih ni bilo bistvenih širitev javnih domov za starejše; ti so bili usmerjeni predvsem v prenovo prostorov in usklajitvijo le-teh s sodobnimi smernicami. V naslednjih nekaj letih naj bi se povečale kapacitete v domovih za starejše v javnih zavodih na naslednjih lokacijah:
- (i) vzpostavitev enote DS Rakičan v Črenšovcih (podpis pisma o nameri, 18 mest),<sup>72</sup>
  - (ii) nadaljevanje gradnje doma starejših v Osilnici, ki se je začela že leta 2003 (dokončanje je načrtovano za konec leta 2023, 36 mest)<sup>73</sup>
  - (iii) prizidek Doma starejših občanov Podčetrtek (dokončanje izgradnje do leta 2023, 30 mest),<sup>74</sup>
  - (iv) gradnja enot Doma upokoencev Šmarje pri Jelšah v občinah Rogatec (odprtje v letu 2023, 35 mest) in Kozje (odprtje v letu 2024, 49 mest),<sup>75</sup>
  - (v) predvidena gradnja nove enote Doma upokoencev v Kranju (150 mest).<sup>76</sup>
57. Bistveno več širitev kapacitet je bilo na strani zasebnih izvajalcev storitev institucionalnega varstva v domovih za starejše. V zadnjih petih letih je MDDSZEM objavilo tri javne razpise<sup>77</sup> (v tabeli 5: JR) za podelitev koncesij za opravljanje storitev institucionalnega varstva v domovih za starejše za celotno območje Republike Slovenije in skupno podelilo koncesije za več kot 3000 mest v zasebnih domovih za starejše:

**Tabela 5:** Pregled podjetij, ki so na zadnjih treh javnih razpisih pridobila koncesije za opravljanje storitev institucionalnega varstva v domovih za starejše

| JR junij 2021                            |                              | JR junij 2020                            |                | JR junij 2017                     |                |
|--|------------------------------|--|----------------|-----------------------------------|----------------|
| Izbrani ponudniki <sup>78</sup>          | Št. prij. mest <sup>79</sup> | Izbrani ponudniki                        | Št. prij. mest | Izbrani ponudniki                 | Št. prij. mest |
| Skupina SeneCura                         | 144                          | Skupina SeneCura                         | 450            | Skupina SeneCura                  | 354            |
| Social d.o.o.                            | 128                          | DEOS d.o.o.                              | 262            | DEOS d.o.o.                       | 94             |
| Dom Hmelina d.o.o.                       | 156                          | Dom upravljanje d.o.o.                   | 150            | Zavod Dom Marije in Magde Logatec | 8              |
| Dom Loka d.o.o.                          | 120                          | Zavod karitas za oskrbo, nego in socialo | 36             | GP Drava d.o.o.                   | 150            |
| Turzis d.o.o.                            | 19                           | Comett domovi d.o.o.                     | 187            | Dom Lenart d.o.o.                 | 70             |
| Dom Taber                                | 48                           | Dom Lipa d.o.o.                          | 70             | CSO Ormož d.o.o.                  | 28             |
| Dom Kuzma d.o.o.                         | 128                          | SPIK ING d.o.o.                          | 154            | MGC Bistrica d.o.o.               | 100            |
| Thermana d.d.                            | 60                           |  |                | DSO Gornja Radgona d.o.o.         | 18             |
| SVZ Vitadom                              | 169                          |  |                | Zavod Usmiljenk                   | 60             |
| MG Destrnik d.o.o.                       | 120                          |  |                | DOSOR DSO d.o.o.                  | 46             |
| Zavod Karitas za oskrbo, nego in socialo | 18                           |  |                |                                   |                |

Vir: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MDDSZ/Porocilo-strokovne-komisije.pdf>, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MDDSZ/sociala/Javni-razpisi/JR-DSO/ostalo/Porocilo-strokovne-komisije-za-podelitev-koncesij-9.2.2021.pdf>, Dokument št. 3061-23/2022-1.

58. Iz tabele 5 so očitni trije tipi zasebnih izvajalcev storitev institucionalnega varstva v domovih za starejše: (i) obstoječi koncesionarji, pri katerih gre predvsem za prizidek k obstoječi stavbi ali drugačno vključitev dodatnih mest v njej; (ii) obstoječe skupine upravljavcev domov za starejše, ki pridobijo koncesijo za mesta v novogradnji (poleg priglasiatelja sta dva večja upravljavca domov za

<sup>72</sup> Vir: [https://www.pomurec.com/vsebinsa/62640/FOTO\\_\\_V\\_Domu\\_starejsih\\_Rakican\\_podpisali\\_sporazum\\_za\\_ureditev\\_enote\\_v\\_Crensovcih](https://www.pomurec.com/vsebinsa/62640/FOTO__V_Domu_starejsih_Rakican_podpisali_sporazum_za_ureditev_enote_v_Crensovcih).

<sup>73</sup> Vir: <https://www.rtvsl.si/lokalne-novice/po-15-letih-mirovanja-je-znova-stekla-gradnja-doma-starejsih-v-osilnici/620475>.

<sup>74</sup> Vir: <https://www.stajerskival.si/sl/news/moja-obcina/v-podcetrku-bo-nov-dom-za-starejse.html>.

<sup>75</sup> Vir: <https://kozjansko.info/2022/04/temeljna-kamna-za-gradnjo-domov-starejsih-kozje-rogatec-sentjur-hisa-gustav-pogodba-enota-podcetrtek/>.

<sup>76</sup> Vir: <https://www.dnevnik.si/1042920849>.

<sup>77</sup> Uradni list RS, št. 100/2021 z dne 24. 6., 2021, št. 89/2020 z dne 19. 6. 2020 in št. 32/2017 z dne 30. 6. 2017.

<sup>78</sup> Prijavilo se je 15 ponudnikov. Podjetje DEOS se je prijavilo za storitev institucionalnega varstva v domu za starejše na lokaciji Koper za 61 razpisanih mest, a ni bilo izbrano.

<sup>79</sup> Število prijavljenih mest (Št. prij. mest) ne pomeni nujno enako število podeljenih mest.

starejše še Skupina AHA-Gruppe in Skupina SeneCura), (iii) manjša novoustanovljena podjetja, ki pridobijo koncesijo za mesta v novogradnji.

59. Leta 2019 je največji avstrijski upravitelj domov za starejše SeneCura G.m.b.H, ki je leta 2014 postalo del francoske skupine Orpea Group, vstopilo na slovenski trg storitev institucionalnega varstva v domovih za starejše z nakupom doma za starejše v Radencih, Vojniku in Mariboru, leta 2020 pa je vstopil tudi avstrijski upravitelj domov za starejše AHA-Gruppe z nakupom doma za starejše RIVE d.o.o., obvladuje pa tudi Dom Hmelina d.o.o. in skupino Comett domovi d.o.o. (Pegazov dom in Dom Viharnik)<sup>58</sup>. Glede na pridobljene koncesije za mesta v načrtovanih gradnjah je pričakovati povečanje njunega tržnega deleža. Omenjeni prevzemi so razlog za edino očitno povečanje tržnih deležev v zadnjih treh letih in so po priglasiteljevem védenju hkrati tudi edini izstopi izvajalcev s trga storitev institucionalnega varstva v domovih za starejše, pri čemer prevzeti domovi izvajajo svojo dejavnost naprej, le pod drugim izvajalcem.<sup>60</sup>
60. Ključna ovira za povečanje kapacitet na trgu storitev institucionalnega varstva v domovih za starejše (preko povečanja obstoječih ali izgradnje novih) je tudi pomanjkanje ustreznega kadra, tako zdravstveno-negovalnega kot kadra v kuhinji.<sup>61</sup>
61. Na podlagi navedenega Agencija meni, da ne obstajajo takšne ovire pri vstopu na trg in druge regulatorne omejitve, ki bi združenemu subjektu omogočala konkurenčne prednosti, sploh glede na nebitveno velikost pripisanega tržnega deleža po koncentraciji.

### III.C.3 Druge oblike socialnovarstvenih storitev

62. Kot je že bilo že omenjeno v 19. odstavku te odločbe, prevzeto podjetje izvaja izključno storitev institucionalnega varstva v domu za starejše, medtem ko enote podjetja DEOS izvajajo tudi druge oblike socialno varstvenih storitev. Z namenom prikaza deleža skupine DEOS v primerjavi s preostalimi ponudniki oz. njihovimi kapacitetami v domovih za starejše, ki so bili zajeti že v tabeli 3, je tako v tabeli 6 prikazan še delež skupine DEOS na področju naslednjih treh oblik socialno varstvenih storitev na dan 1. 1. 2022 na območju Republike Slovenije.
63. Na podlagi javno dostopnih podatkov, ki so tudi vir prikaza v tabeli 6, je bilo na celotnem območju Republike Slovenije na dan 1. 1. 2022 na razpolago 742 oskrbovanih stanovanj, izmed katerih naj bi jih 100 upravljalo podjetje DEOS. Ob tem priglasitelj pojasnjuje, da v tolikšnem obsegu že več let ne izvaja storitve institucionalnega varstva v oskrbovanih stanovanjih. V letu 2021 je to storitev izvajal v zgolj 34-ih oskrbovanih stanovanjih, zato je dejanski tržni delež v tem segmentu trga institucionalnega varstva nižji od 10 %.<sup>62</sup>
64. Podjetje DEOS v OE Ravne na Koroškem oz. na svojih dveh lokacijah CS Gornji Grad in CS Zimzelen izvaja le institucionalno varstvo v obeh domovih za starejše. Ostale socialno varstvene storitve izvaja v preostalih šestih enotah.<sup>63</sup> Čeprav storitev dnevnega varstva za zunanje uporabnike v tabeli 6 z dne 1. 1. 2022 ni zabeleženja, trenutno program Aktivno varstvo poteka v CS Medvode, do konca leta 2022 pa priglasitelj načrtuje razširitev programa v CS Trnovo in CS Črnuče.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> Dokument št. 3061-23/2022-1.

<sup>61</sup> Vir: <https://www.zurnal24.si/gorenjska/nov-dom-ze-z-uporabnim-dovoljenjem-a-nic-ne-kaze-da-bi-ga-odprli-391539>.

<sup>62</sup> Dokument št. 3061-23/2022-9.

<sup>63</sup> Vir: <https://www.ssz-slo.si/wp-content/uploads/Register-kapacitet-1.1.2022-ZA-OBJAVIT.pdf>.

<sup>64</sup> Vir: <https://www.deos.si/dejavnosti/aktivno-varstvo-za-zunanje-uporabnike/>.

**Tabela 6:** Kapacitete preostalih treh oblik socialno varstvenih storitev na dan 1. 1. 2022 na območju Republike Slovenije, ki jih zagotavljajo izvajalci institucionalnega varstva v javni mreži

|  | Dnevno varstvo (št. mest) | Oskrbovana stanovanja (št. stanovanj, ki jih izvajalec oskrbuje) | Pomoč na domu (v javni mreži in na podlagi dovoljenja za delo) |
|--|---------------------------|--|--|
| DEOS   | 0                         | 100  | 1  |
| DS Idila   | 0                         | 0  | 0  |
| Skupni delež v %   | 0                         | 13,48  | 2,08   |
| Izvajalci institucionalnega varstva v javni mreži (javni in koncesionarji) v vseh OE ZZS | 605                       | 742  | 48   |

Vir podatkov za izračun Agencije: <https://www.ssz-slo.si/wp-content/uploads/Register-kapacitet-1.1.2022-ZA-OBJAVIT.pdf>.

65. Kljub stalnemu povečevanju deleža prebivalstva, starejšega od 65 let, prigrasitelj ne pričakuje, da bo v bližnji prihodnosti prišlo do bistvenega povečevanja kapacitet v domovih za starejše oz. gradnje novih domov znotraj javne mreže in podeljevanja koncesij v večjem obsegu, temveč da bo večina sredstev usmerjena v različne druge alternativne oblike oskrbe starostnikov. K temu nakazujeta tudi sprejeta Strategija dolgožive družbe<sup>85</sup> in novi ZDOsk. Opažen je tudi trend izvajanja drugih socialnovarstvenih storitev zasebnih izvajalcev (s koncesijo ali z dovoljenjem za delo) – v obdobju od 2007 do 2020 je število občin z javnimi izvajalci padlo s 186 na 158, povečuje pa se število občin z zasebnimi izvajalci (z 19 na 54).<sup>86</sup>
66. Trg institucionalnega varstva v domovih za starejše je izredno visoko reguliran na vseh ključnih področjih delovanja izvajalcev, ki so bila v tej odločbi omenjena ali so bila predmet podrobnejše presoje, tj. na področju oblikovanja cen storitev varstva v domovih za starejše, na področju sprejema oz. odpusta oskrbovancev, na področju izvajanja storitev oskrbe in nege v domovih za starejše ter na področju samega vstopa na trg in nenazadnje tudi za umik iz trga.

#### IV. ZAKLJUČEK

67. Na podlagi razpoložljivih podatkov Agencija ugotavlja, da koncentracija med podjetjema DEOS in DS Idila ne bo imela za posledico ustvarjanja ali krepite prevladujočega položaja na opredeljenem upoštevem trgu, zato ni izkazan resen sum o njeni neskladnosti s pravili konkurence. Agencija zato zadevni koncentraciji na podlagi tretjega odstavka 46. člena ZPOmK-1 ne nasprotuje in izjavlja, da je skladna s pravili konkurence.

#### V. OBJAVA IZREKA ODLOČBE

68. Na podlagi petega odstavka 22. člena ZPOmK-1 se izrek odločbe objavi na spletni strani Agencije.

<sup>85</sup> Vir: [https://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/kratke\\_analize/Strategija\\_dolgozive\\_druzbe/UMAR\\_SDD.pdf](https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/kratke_analize/Strategija_dolgozive_druzbe/UMAR_SDD.pdf).

<sup>86</sup> Vir: <https://www.delo.si/magazin/generacija-plus/za-cetrtno-vec-uporabnikov-pomoci-na-domu/>.

## VI. ODLOČITEV O STROŠKIH POSTOPKA

69. V skladu s prvim odstavkom 118. člena Zakona o splošnem upravnem postopku<sup>87</sup> mora organ odločiti o stroških postopka. Glede na to, da posebni stroški v postopku niso nastali, je organ odločil, kot izhaja iz druge točke izreka.
70. Odločba je izdana v dveh izvornikih od katerih enega prejme priglasitelj koncentracije in enega hrani Agencija.

### POUK O PRAVNEM SREDSTVU:

Zoper to odločbo je dovoljeno vložiti tožbo pri Upravnem sodišču Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana, v roku tridesetih dni od dneva vročitve odločbe. Tožba se v dveh izvodih vloži pri sodišču ali pa se pošlje po pošti. Šteje se, da je bila tožba vložena pri sodišču tisti dan, ko je bila priporočeno oddana na pošto.

Postopek vodila:  
Neža Manfreda



Andrej Matvoz  
PREDSEDNIK / SENATA



Vročiti:

- DEOS, celotna oskrba starostnikov, d.o.o., Gmajna 7, 1357 Notranje Gorice – osebno po ZUP.

Vložiti:

- zbirka dokumentarnega gradiva, tu.

<sup>87</sup> Uradni list RS, št. 24/06 – UPB, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – Zdeb.