



ZS17046161

**Ministrstvo za zdravje**  
**Štefanova 5**  
**1000 Ljubljana**

Številka: 170-1/2017-6  
Datum: 28. 07. 2017

ZADEVA: **Odgovor na dopis št. 0070-62/2016/50 z dne 25. 7. 2017**

Spoštovani,

Zdravniška zbornica Slovenije (v nadaljevanju: Zbornica) je dne 24. 7. 2017 na Ministrstvo za zdravje (v nadaljevanju: Ministrstvo) naslovila zahtevo št. 170-1/2017-6 za razlago določil Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravniški službi (v nadaljevanju: ZZdrS-F) in pojasnilo glede ravnanja pri izdaji upravnih odločb ter sklepov na podlagi prijav na javni razpis specializacij zdravnikov za posamezna specialistična področja za potrebe javne zdravstvene mreže 2017, dne 26. 7. 2017 pa še dopolnilo k zahtevi.

Dne 26. 7. 2017 je Zbornica prejela dopis Ministrstva št. 0070-62/2016/50 z dne 25. 7. 2017, v katerem Ministrstvo podaja splošno stališče do zahtev Zbornice in ugotavlja, da ne obstaja materialna pravna podlaga, ki bi Zbornici omogočala izdajo upravnih odločb oziroma sklepov na podlagi prijav na javni razpis specializacij zdravnikov oziroma doktorjev dentalne medicine. Ministrstvo meni, da je zato potrebno ravnati v skladu s 7. členom Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13; v nadaljevanju: ZUP) in v duhu samega zakona zagotoviti kontinuiteto izvajanja, kar naj bi izhajalo tudi iz določil ZZdrS-F. Ministrstvo zavzema stališče, da je potrebno postopke izvajati naprej na način, da stranke pri tem niso oškodovane, zato naj bi se postopki, ki so že v teku oziroma so se začeli pred uveljavitvijo ZZdrS-F, nadaljevali po predpisih, ki so veljali do uveljavitve ZZdrS-F, si pa v zaključku dopisa Ministrstvo pridržuje pravico do dodatne dopolnitve oziroma razlage tega dopisa in ZZdrS-F.

Zbornica ugotavlja, da je Ministrstvo v svojem odgovoru napačno interpretiralo določila ZUP ter popolnoma spregledalo ne samo ostala temeljna načela upravnega postopka, temveč tudi načela, vsebovana v Ustavi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a; v nadaljevanju: URS).

Zbornica pojasnjuje, da ZUP v 7. členu, kakor je pravilno ugotovilo tudi Ministrstvo, sicer res določa splošno načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi, v skladu s katerim morajo organi pri vodenju postopka in odločanju omogočiti strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice, vendar je pri tem potrebno opozoriti, da je vsebina načela varstva pravic strank v tem, da mora organ stranko opozoriti na uveljavitev kakšne pravice, da mora organ upoštevati načelo sorazmernosti pri naložitvi obveznosti, da mora skrbeti za enakost v varstvu pravic strank ter pravic drugih oseb, nikakor pa ne omogoča organu, da arbitrarno, brez ustrezne materialnopravne podlage odloča o zahtevkih strank.<sup>1</sup>

Ne samo, da ravnanje, kakršno predlaga Ministrstvo v svojem odgovoru, ni v skladu z načelom varstva pravic strank, temveč je tudi v nasprotju z načelom zakonitosti, ki ga ZUP ureja v 6. členu in določa, da organ odloča v upravnih

---

<sup>1</sup> Kerševan, E., et al., Upravno procesno pravo – Upravni postopek in upravni spor, str. 78-79, GV Založba, Ljubljana, 2017.

zadevi po zakonu, podzakonskih predpisih, predpisih samoupravnih lokalnih skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Načelo zakonitosti, ki predstavlja najpomembnejše temeljno načelo upravnega postopka in velja za glavno načelo celotnega pravnega reda Republike Slovenije, vsebuje dve razsežnosti – formalno in materialno zakonitost. *Formalna zakonitost* pomeni, da so v konkretnih upravnih zadevah organi dolžni ravnati po pravilih splošnega ali posebnega upravnega postopka, *materialna zakonitost* pa pomeni, da so organi pri odločanju v konkretnih upravnih zadevah dolžni uporabiti ustrezen materialni zakon, drug predpis državnega organa oziroma samoupravne lokalne skupnosti ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnega pooblastila. V skladu z načelom zakonitosti, ob upoštevanju zahteve po jasnosti in določnosti predpisov, ki dajejo materialno podlago za izvrševanje oblasti, kakor to zahteva ustavno načelo pravne države, se v upravnem postopku stranki lahko prizna pravica ali naloži obveznost le, če je to izrecno določeno z zakonom. Načelo zakonitosti se tako nanaša na vse elemente konkretnih upravnih aktov, kakor tudi na materialnopravna vprašanja, ter preprečuje samovoljo organov. Ob upoštevanju obeh razsežnosti načela zakonitosti se zagotavlja, da je delovanje organov usklajeno s pravili pozitivnega prava in ni arbitrarno, vsako odstopanje od norm pozitivnega prava pa pomeni nezakonitost delovanja organa.<sup>2</sup>

V primeru ugotovitve pravne praznine pri uveljavljanju pravic strank je v upravnem pravu sicer mogoče uporabiti različne analogije, vendar pa je pri tem potrebno upoštevati, da je glavna sestavina analognega sklepanja merilo podobnosti. Podobnost se ugotovi na podlagi vrednostne in namenske (teleološke) presoje, dva primera pa sta si pravno podobna tedaj, ko se ujemata v lastnostih, ki so *ratio legis* za pravno urejanje družbenih razmerij. Ob tem bi prišla v poštev zakonska analogija (*analogia legis*), pri kateri izhajamo od primera, ki je urejen z določenim zakonskim ali drugim pravnim pravilom, in od tega posamično urejenega primera sklepamo na neurejen primer, ki se po svojih sestavinah v celoti ne sklada s tipskimi znaki abstraktnega dejanskega stanju, a jim je vendar tesno podoben, tako da se z njimi ujema v bistvenih lastnostih. V poštev pa bi prišla tudi pravna analogija (*analogia iuris*), pri kateri neko pravno pravilo posplošimo in uporabimo tudi za družbena razmerja druge vrste, če se vrednostno ujemajo z neposredno urejenim razmerjem, na temelju več pravnih pravil oblikujemo pravno načelo, s pomočjo katerega ustvarimo splošno in abstraktno pravno pravilo in z njim zapolnimo pravno praznino, izhajamo iz samih pravnih načel, ki so v pravnih virih že izoblikovana, ali kar iz »duha« celotnega pravnega sistema in na tem temelju vsebinsko določimo pravno neurejeni primer.<sup>3</sup>

V konkretnem primeru je bil *ratio legis* za sprejem ZZdrS-F med drugim tudi, da je bila v predhodni ureditvi (pred sprejemom ZZdrS-F) Ministrstvu dejansko odvzeta naloga načrtovanja zdravnikov<sup>4</sup> in zato Ministrstvo ni moglo v celoti izpolnjevati ustavne in zakonske obveze po zagotavljanju dostopa do primerne, kakovostne in varne javnega zdravstvenega varstva vsem prebivalcev. Pri tem naj bi Ministrstvo ugotovilo, da metodologija za določanje števila razpisanih specializacij, ki jo je Zbornica, zaradi pomanjkanja t.i. *Strategije o specialistični dejavnosti*, razvila leta 2007, ne prikazuje dejanskih potreb po specialistih v Republiki Sloveniji oziroma število razpisanih specializacij ne temelji na ocenah potreb prebivalstva in je zato neustrezna. Ministrstvo v oceni stanja in razlogih za sprejem predloga ZZdrS-F nadaljuje, da je bilo od leta 2011 do decembra 2016 razpisanih 2136 specializacij za zdravnike, vendar jih je Zbornica odobrila le 1914 (222 mest je tako ostalo nezasedenih), vzroke za to pa Ministrstvo vidi v načinu razpisovanja specializacij.<sup>5</sup>

Iz zgoraj navedenega je mogoče sklepati, da je bil ZZdrS-F sprejet ravno z namenom, da se uredi neustrezno razpisovanje<sup>6</sup> specializacij po regijskem principu in se uvaja nov način razpisovanja specializacij (nacionalni razpisi in razpisi za določenega izvajalca), kar predstavlja tudi »duh« zakona oziroma njegov *ratio legis*. V kolikor bi zakonodajalec želel, da se razpisovanje specializacij v letu 2017 še naprej izvaja po pravilih, ki so veljala do uveljavitve ZZdrS-F, bi to tudi izrecno uredil s prehodno določbo. Ob pregledu postopka sprejemanja zakona pa je jasno razvidno, da je predlog ZZdrS-F v svojem 22. členu predvideval, da se razpisi specializacij v letu 2018 izvedejo v skladu s predpisi, ki so veljali do dneva uveljavitve ZZdrS-F. V nadaljnjem postopku je bil navedeni 22. člen spremenjen z amandmajem Stranke modernega centra in je to prehodno določbo v celoti spremenil. Ob upoštevanju, da je predlog vseboval zgolj določbo, ki je urejala razpisovanje specializacij v letu 2018, v letu 2017 pa

<sup>2</sup> Kerševan, E., et al., *Upravno procesno pravo – Upravni postopek in upravni spor*, str. 65-68, GV Založba, Ljubljana, 2017.

<sup>3</sup> Pavčnik, M., *Argumentacija v pravu*, str. 164-169, GV Založba, Ljubljana, 2013.

<sup>4</sup> Zbornica domneva, da je Ministrstvo s tem misli načrtovanje števila zdravnikov.

<sup>5</sup> Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravniški službi (ZZdrS-F) – nujni postopek, EPA 2074 – VII.

<sup>6</sup> Pri tem je pod pojmom »razpisovanje« zajeto tako razpisovanje kot tudi načrtovanje in odobravanje.

ne, je utemeljeno sklepati, da je predlagatelj želel, da se razpisi v letu 2017 sploh ne izvajajo več. Zaradi navedenega je v teh primerih uporaba pravil, ki so pred sprejemom ZZdrS-F urejala to področje, ter uporaba kakršnekoli analogije nedopustna.

URS v drugem odstavku 120. člena določa, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi URS in zakonov. V skladu s sodno prakso Vrhovnega in Ustavnega sodišča RS mora zakon vse bistvene sestavine za delovanje upravnih organov v organizacijskem, postopkovnem in vsebinskem pogledu določiti tako, da lahko posameznik ugotovi svoj pravni položaj že na podlagi zakona in da se lahko ugotavlja zakonitost upravnega akta v upravnem sporu pred sodiščem, kjer lahko posameznik zahteva sodno varstvo svojih pravic in interesov. Organ mora svojo pravno presojo in s tem povezano ugotavljanje dejanskega stanja utemeljevati zgolj na predpisih in pravnih vprašanjih, ki jih kot pogoj za odločitev v zadevi določa materialni predpis, pri tem pa svoje presoje ne sme širiti na vprašanja, ki iz tega materialnega predpisa ne izhajajo.

Kot zadnje, URS v četrtem odstavku 153. člena določa, da morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. V skladu s sodno prakso Vrhovnega sodišča RS to pomeni, da organi svoje odločitve ne morejo opirati na smiselno uporabo zakonov, če za to nimajo pravne podlage v materialnem predpisu.

V skladu z zgoraj navedenim Zbornica zavrača stališče Ministrstva, da je potrebno v skladu z načelom varstva pravic strank, pri izdaji upravnih odločb ter sklepov na podlagi prijav na javni razpis specializacij zdravnikov za posamezna specialistična področja za potrebe javne zdravstvene mreže 2017, izvajati naprej na način, da stranke pri tem niso oškodovane in se zato postopki, ki so že v teku oziroma so se začeli pred uveljavitvijo ZZdrS-F, nadaljujejo po predpisih, ki so veljali do uveljavitve ZZdrS-F, saj za tako ravnanje nima pravne podlage. Zbornica zato ponovno poziva Ministrstvo, da v najkrajšem možnem času poda pravno vzdržno izrecno navodilo, kako ravnati v vseh primerih,<sup>7</sup> opisanih v obeh dopisih z dne 24. 7. in 26. 7. 2017, oziroma da z namenom odprave nastale situacije ponovno pristopi k spremembi Zakona o zdravniški službi.

S spoštovanjem,

Pripravil:  
Žiga Novak, mag. prav.  
Pravnik I



dr. Zdenka Čebašek-Travnik, dr. med., I.r.  
Predsednica

Tina Šapec, univ. dipl. prav.  
Vodja oddelka za podiplomsko usposabljanje, licence in  
register zdravnikov



Vročiti:

- Ministrstvo za zdravje, Štefanova 5, 1000 Ljubljana – po elektronski pošti na naslov: [gp.mz@gov.si](mailto:gp.mz@gov.si)
- Ministrstvo za zdravje, ga. Tina Jamšek, Štefanova 5, 1000 Ljubljana – po elektronski pošti na naslov: [tina.jamsek@gov.si](mailto:tina.jamsek@gov.si)
- Ministrstvo za zdravje, ga. Maša Bregar, Štefanova 5, 1000 Ljubljana – po elektronski pošti na naslov: [masa.bregar@gov.si](mailto:masa.bregar@gov.si)

---

<sup>7</sup> Navesti točno na katere člene naj se Zbornica pri izdaji posameznih upravnih aktov sklicuje.