

Naročnik:  
Zdravniška zbornica Slovenije  
Dunajska cesta 162

1000 Ljubljana

**Pravno mnenje: Delovnopravna presoja minimalnega izvajanja zdravniške  
službe v času stavke**

**Domžale, 5.2.2024**

Dne 29. 1. 2024 ste po elektronski pošti posredovali povpraševanje oz. zaprosilo za pravno mnenje, ki se nanaša na problematiko obsega izvajanja v Zakonu o stavki<sup>1</sup> določenega »minimuma delovnega procesa«<sup>2</sup> zdravnikov v času njihove stavke. V Zdravniški zbornici Slovenije (v nadaljevanju Zbornica), naročniku pravnega mnenja, pa tudi sicer, prihaja do dvomov in nejasnosti kaj morajo stakajoči zdravniki v času stavke dejansko opraviti oz. zagotoviti. Dvome in nejasnosti utemeljujejo različna stališča države oz. Ministrstva za zdravje in ZZZS na eni in stališča zdravnikov oz. strokovnih služb Zbornice na drugi strani. Minimum delovnega procesa iz 7. člena Zakona o stavki podrobneje opredeljujeta dva zakona, to sta Zakon o zdravniški službi (ZZdrS)<sup>3</sup> in Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej).<sup>4</sup> Zbornica posebej izpostavlja problematiko povezano z opravi izbranih osebnih zdravnikov pri urejanju bolniških staležev pacientov.

Zaprosilu ste priložili več dopisov Ministrstva za zdravje, ZZZS in Zdravniške zbornice Slovenije, vsi iz meseca januarja 2024, v katerih vse ustanove ponujajo svoja stališča glede obsega in vsebine nalog v času stavke, ki se med seboj precej razlikujejo.

Zastavljate naslednji vprašanji:

»

- 1. Kakšno je razmerje med Zakonom o stavki in zdravstveno zakonodajo (Zakon o zdravstveni dejavnosti, Zakon o zdravniški službi) glede minimuma izvajanja zdravniške službe v času stavke?**
- 2. Ali je zaključevanje bolniškega staleža storitev, ki jo mora izbrani osebni zdravnik izvajati tudi v času stavke?«**

***Uvodoma, pred podajanjem odgovorov, poudarjamo, da bomo pri zavzemanju strokovnih stališč v nadaljevanju izhajali izključno iz doktrinarnega razumevanja delovnega prava, vsebine in namena relevantne pravne ureditve in institutov v njej. Mnenje predstavlja osebno strokovno stališče avtorja in je pripravljeno na podlagi najboljšega znanja in osebne presoje po skrbni analizi obravnavanih vprašanj. To pomeni, da so spodaj zavzeta strokovna stališča izključno pravne narave in v ničemer ne nakazujejo osebnega odnosa avtorja do trenutne stavke zdravnikov kot take. Avtor s svojim pravnim naziranjem ne izraža ne podpore niti morebitnega nestrinjanja s stavko zdravnikov.***

<sup>1</sup> Uradni list SFRJ, št. 23/91.

<sup>2</sup> Zakon o stavki v prvem odstavku 7. člena določa usmeritev omejevanja pravice do stavke v dejavnostih posebnega družbenega pomena, kamor umeščamo tudi izvajanje zdravniške službe, kjer je določeno, da mora minimum delovnega procesa zagotavljati varnost ljudi in premoženja ali je nenadomestljiv pogoj za življenje in delo občanov ali delo drugih organizacij;

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 58/08, 107/10 – ZPPKZ, 40/12 – ZUJF, 88/16 – ZdZPZD, 40/17, 64/17 – ZZDej-K, 49/18, 66/19, 199/21 in 136/23 – ZIUZDS.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 23/08, 58/08 – ZZdrS-E, 77/08 – ZDZdr, 40/12 – ZUJF, 14/13, 88/16 – ZdZPZD, 64/17, 1/19 – odl. US, 73/19, 82/20, 152/20 – ZZUOOP, 203/20 – ZIUPOPdve, 112/21 – ZNUPZ, 196/21 – ZDOsk, 100/22 – ZNUZSZS, 132/22 – odl. US, 141/22 – ZNUNBZ, 14/23 – odl. US in 84/23 – ZDOsk-1.

## I. Uvodno o stavki in pravici do stavke

Za pravilno razumevanje spodaj podanih odgovorov je potrebno poznati tako fenomen **stavke**, kot tudi **pravico do stavke**. Zato bomo na kratko najprej pojasnili pojem in namen stavke, nato pa orisali tudi pravni pojem pravice do stavke in možnost njenega omejevanja.

O fenomenu stavke je uvodoma za potrebe tega mnenja potrebno povedati naslednje. **Stavka** je sferi dela danes povsod po svetu legitimen ukrep industrijske akcije, ki ga imajo na voljo delavci in sindikati. Gre za institut kolektivnega delovnega prava, ki je razumljen kot izjemno učinkovito sredstvo ali orodje delavcev za doseg svojih stavkovnih zahtev. V Sloveniji je stavka urejena z Zakonom o stavki, ki stavko opredeljuje, vsebinsko označuje njen predmet in dokaj celovito ureja način ravnanja pred in med stavko. Po 1. členu Zakona o stavki je stavka »*organizirana prekinitev dela delavcev za uresničevanje ekonomskih in socialnih pravic in interesov iz dela.*« Z vidika delavcev je stavka skrajnji ukrep, ki ga imajo na voljo delavci za uveljavitev svojih pravic in interesov, saj tistega, zoper katerega je uperjena, postavlja v izjemno nezavidljiv, težaven položaj. Če gre za stavko v gospodarskem sektorju, podjetjem prekinitev dela predstavlja visoko in težko nadomestljivo poslovno škodo, v javnem sektorju pa izrazito omeji in poslabša obseg in kvaliteto zagotavljanja storitev v javnem interesu, v konkretnem primeru zagotavljanja javnih zdravstvenih storitev. V vsakem primeru, torej bodisi poslovnemu subjektu bodisi državi, stavka predstavlja stresno situacijo, ki po naravi stvari naj ne bi oz. ne more trajati dolgo. V interesu najprej tistega, zoper katerega je stavka uperjena, nato tudi stavkajočih delavcev, je, da se stavka čim hitreje konča in s tem prepreči nadaljnja bodisi poslovna škoda bodisi nevzdržen položaj v določenem segmentu javnega sektorja. Za doseg tega cilja, to je končanja stavke, Zakon o stavki v 4. členu določa obema stranema obveznost poskušati sporazumno rešiti nastali spor, to obveznost pa imata obe strani od napovedi stavke do njenega začetka, pa še ves čas trajanja stavke. **Z drugimi besedami napisano pomeni, da morata obe vpleteni strani storiti vse kar je v njuni moči, da se stavka čim prej konča.** To kaže na to, da stavka resnično predstavlja izrazito motnjo v delovanju delodajalca ali subjekta javnega prava in da mora ta motnja v najkrajšem možnem času prenehati.

Na drugi strani pa je **pravica do stavke** v Sloveniji ustavna pravica vsakega delavca, urejena v 77. členu Ustave RS (URS).<sup>5</sup> Priznanje pravici do stavke naravo ustavne pravice nakazuje na njen izjemen pomen, s tem pa tudi stavka kot taka uživa izjemno mesto v delovnopravni doktrini, ureditvi in praksi. Glede na povedano je pomembno, da se ta pravica, kot določa drugi odstavek 77. člena URS, lahko omejuje le z zakonom, »*če to zahteva javna korist in sicer upošteva naravo in vrsto dejavnosti*«, in da se posledično vsa morebitna pravna vprašanja in dileme v zvezi s stavko praviloma razlaga v korist pravice oz. stavke.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> 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, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

<sup>6</sup> Gre za omejevanje pravice do stavke po t.i. **objektivnem kriteriju**. Večina mednarodnih pravnih aktov, ki zavezujejo tudi Slovenijo, dopušča omejevanje pravice do stavke tudi po t.i. **subjektivnem kriteriju** (denimo za vojsko, policijo), a se naš ustavodajalec za to možnost ni odločil. To še dodatno potrjuje ugotovitev in trditve, da je pravici do stavke v slovenskem pravnem sistemu priznan najvišji pravni status, to je **status ustavne pravice z dopustnim omejevanjem zgolj po objektivnem kriteriju**. To pomeni, da imajo v Sloveniji vsi pravico stavkati, tudi policisti, vojaki, zdravniki idr., nobenemu ni ta pravica odvzeta.

## II. Odgovor na 1. vprašanje

Doslej omenjeni pravni viri, URS in Zakon o stavki, o pravici do stavke, njenem omejevanju, načinu izvedbe stavke, obveznosti minimuma delovnega procesa v določenih dejavnostih idr., govorita na splošno, z relevantnostjo za vse delavce v vseh gospodarskih in negospodarskih dejavnostih. Za odgovor na 1. vprašanje je pomembno dejstvo, da 7. člen Zakona o stavki daje generalno usmeritev omejevanja pravice do stavke oz. določanja in opredeljevanja nalog in obveznosti, ki jih stavkajoči morajo kljub stavki izvesti. Zato ta člen Zakona o stavki ne pomeni neposrednega uresničevanja objektivnega kriterija omejevanja pravice do stavke iz URS, temveč predstavlja vodilo zakonodajalcu, kaj upoštevati pri posameznih področnih zakonih, ki urejajo razmerja v »dejavnostih posebnega družbenega pomena« (zastarela terminologija Zakona o stavki), ko določajo obvezne naloge v času stavke.<sup>7</sup> To vodi v zaključek, da naloge v času stavke zdravnikov določata oba specialna zakona, ZZDej in ZZdrS.

**Drugačne vloge 7. členu Zakona o stavki ni moč pripisati ali priznati, saj gre za zakon, sprejet še v času SFRJ, torej pred sprejemom tudi URS. Zato je pravno mnogo bolj korektno, primerno in pravilno, da se za ugotovitev, kaj morajo stavkajoči zdravniki izvesti v času stavke, upoštevata oba področna zdravstvena zakona. Zakon o stavki, ko govori o minimumu delovnega procesa in ZZDej ter ZZdrS, ko naštevata konkretne naloge, ki jih je potrebno izvesti v času stavke, so v razmerju generalni vs. specialni predpis, kar pomeni, da morajo zdravniki v času stavke izvajati naloge iz drugega odstavka 52. člena ZZDej in 46. člena ZZdrS. ZZDej in ZZdrS se torej uporabita po razlagalnih argumentih *lex specialis derogat legi generali* in *lex posterior derogat legi priori*.**

## III. Odgovor na 2. vprašanje

ZZDej in ZZdrS sta, kot pojasnjeno, tista predpisa, ki smeta določiti naloge, ki se izvajajo tudi v času stavke, in te v 52. in 46. členu dejansko tudi vsebujeta. V drugem odstavku 52. člena ZZDej določa zgolj, da »morajo v času stavke zdravstveni delavci zagotavljati bolnikom nujno medicinsko pomoč, nego in oskrbo.« ZZdrS je pri tem temeljitejši in izčrpnější, saj v 46. členu določa:

»(1) Zdravnik je v času stavke dolžan izvajati tiste zdravniške storitve iz drugega odstavka 4. člena tega zakona, katerih opustitev bi v kratkem času vodila v nepopravljivo hudo okvaro zdravja ali v smrt. To so zlasti:

- zdravljenje vročinskih stanj in infekcij;
- zdravljenje poškodb in zastrupitev;

---

<sup>7</sup> Drugačne vloge 7. členu Zakona o stavki ni moč pripisati ali priznati, saj gre za zakon, sprejet še v času SFRJ, torej pred sprejemom URS. Zato je pravno mnogo bolj korektno, primerno in pravilno, da se za ugotovitev, kaj morajo stavkajoči zdravniki izvesti v času stavke, upoštevata oba področna zdravstvena zakona.

- *zdravljenje kroničnih bolezni, če bi njegova opustitev neposredno in v krajšem času povzročila poslabšanje zdravstvenega stanja, invalidnost, druge trajne okvare zdravja ali smrt;*
  - *druge storitve nujne zdravniške pomoči;*
  - *opravljanje prvih pregledov brez čakalne dobe najmanj v obsegu, ki potrjuje ali izključuje stanja v prejšnjih alineah (triažni pregledi);*
  - *predpisovanje zdravil in medicinskih pripomočkov za zdravljenje stanj iz prejšnjih alinej.*
- (2) *Za prvi pregled se šteje na primarni ravni prva obravnava, na sekundarni ali terciarni ravni pa prva napotitev k specialistu zaradi nove bolezni ali stanja ali zaradi poslabšanja bolezni.*
- (3) *Poleg tega je zdravnik v času stavke dolžan opravljati še naslednje storitve:*
- *vse zdravstvene storitve za otroke do 18. leta starosti ter bolnike, starejše od 65 let;*
  - *vse zdravstvene storitve v zvezi z nosečnostjo in porodom;*
  - *ukrepe za preprečevanje in obvladovanje nalezljivih bolezni.*«

Iz obeh določb po našem mnenju jasno in nedvoumno izhaja, da morajo vsi zdravstveni delavci, ne samo zdravniki, izvajati nujno medicinsko pomoč, nego in oskrbo, samo zdravniki pa izvajati vse naloge, katerih opustitev bi v kratkem času vodila v nepopravljivo hudo okvaro zdravja ali v smrt. Potek stavke kot take pa ne sme imeti nobenega vpliva na zdravljenje otrok do 18. let, starejših od 65 let, nosečnic in na izvajanje ukrepov v primeru nalezljivih bolezni. Ocenjujemo, da oba predpisa jasno sporočata tako kaj je potrebno izvajati v času stavke, kot tudi namen omejevanja pravice do stavke. Namen izpostavljenih določb je omejiti ustavno pravico zdravnikov v najmanjši možni meri, torej sorazmerno, kolikor je to nujno potrebno za zagotovitev ustrezne ravni skrbi za zdravje in življenje ljudi.

ZZdrS se pri naštevanju storitev, ki jih je potrebno izvesti v času stavke, sklicuje na naloge, ki jih po v drugem odstavku 4. člena vsebuje opravljanje zdravniške službe. Med temi nalogami je denimo navedeno tudi *»izdajanje zdravniških spričeval in zdravniških potrdil.«* Slednje naloge 46. člen ZZdrS izrecno ne omenja, kar nedvomno kaže na to, da njeno neizvajanje samo po sebi ne vodi v nepopravljivo hudo okvaro zdravja ali v smrt. Kljub temu pa je ob strokovni oceni zdravnika, da bi v določenem primeru neizdaja zdravniškega potrdila povzročila omenjeno posledico, takšno potrdilo potrebno izdati tudi v primeru oz. času stavke. To je po naši laični oceno malo verjetno, a strokovno relevantno in kredibilno zdravniško oceno lahko poda zgolj zdravnik sam.

**Zaključimo torej lahko, da po specialnih predpisih (ZZDej in ZZdrS), ki določajo naloge zdravniške službe, ki se morajo izvajati tudi v času stavke, stavgajoči zdravnik praviloma ni dolžan izdajati zdravniških potrdil, denimo o začasni nezmožnosti za delo, saj to ne pomeni nastanka skorajšnje nepopravljive okvare zdravja in ne vodi v smrt.**

Avtor: izr. prof. dr. Luka Tičar