



014-31/2024-2

## **Varuh človekovih pravic**

Številka: 014-31/2024-2

Datum: 15. 04. 2024

**ZADEVA:** Prošnja za podajo zahteve za oceno ustavnosti Uredbe o programih storitev obveznega zdravstvenega zavarovanja, zmogljivostih, potrebnih za njegovo izvajanje, in obsegu sredstev za leto 2024

Spoštovani,

Zdravniška zbornica Slovenije (v nadaljevanju: Zbornica) vljudno prosi Varuha človekovih pravic, da v skladu s svojimi pristojnostmi poda zahtevo za oceno ustavnosti Uredbe o programih storitev obveznega zdravstvenega zavarovanja, zmogljivostih, potrebnih za njegovo izvajanje, in obsegu sredstev za leto 2024 (Uradni list RS, št. 14/24 in 30/24; v nadaljevanju: Uredba).

Predmetna Uredba določa, da je Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: Zavod) prekrškovni organ po tej uredbi in lahko izreka globe za prekrške urejene v 241. členu do 244.a členu Uredbe. Zavod je po dosedanji ureditvi že nosilec zdravstvenega zavarovanja, plačnik storitev ter sopogodbenuk izvajalcev zdravstvene dejavnosti v javni zdravstveni mreži. Po oceni Zbornice je s tem, da mu je zaupana še prekrškovna pristojnost, kršeno načelo pravne države in delitve oblasti, saj Zavod lahko sam določa (in kadarkoli spreminja) pravila, za katere lahko hkrati izreka tudi javnopravne kazni. 244.a člen Uredbe namreč primeroma določa, da se z globo 200 do 10.000 eurov kaznuje za prekršek pravna oseba, ki opravlja zdravstveno dejavnost, če Zavodu obračuna zdravstvene storitve brez zapisa in utemeljitve v zdravstveni dokumentaciji ter v nasprotju s pravili, ki urejajo obvezno zdravstveno zavarovanje, in drugimi predpisi s področja zdravstvenega zavarovanja ter Navodili za obračun – vprašanja in odgovori. Uredba tako dopušča arbitrarno in samovoljno ukrepanje Zavoda, ki v tem oziru nastopa v oblastveni (kaznovalni) funkciji, hkrati pa je tudi tisti, ki podaja in spreminja navodila.

Predmetna določba (kot tudi druge) je nadalje očitno sporna z vidika pravne varnosti, predvidljivosti in jasnosti (določenosti) predpisov, ki jo zagotavlja 2. člen Ustave RS. Navodila Zavoda se namreč objavljajo le na spletnih straneh Zavoda in se lahko kadarkoli spreminjajo, zato izvajalci niti ne morejo v vsakem trenutku oziroma ob storitvi vedeti, ali je določeno dejanje določeno kot prekršek ali ne.

Po oceni Zbornice pa tudi ni ustrezno, da se javnopravne kazni (zlasti v predvideni višini) lahko izrekajo za kršitve, ki izhajajo iz civilnopravnih obveznosti (pogodbenege razmerja med Zavodom, kot nosilcem zdravstvenega zavarovanja in izvajalci). Da je dejanje lahko določeno kot prekršek,

mora tudi vsebovati neko stopnjo kriminalne vsebine, zavrženosti ali škodljivosti za družbo. Večina prekrškov po tej Uredbi pa ne zadosti navedenim pogojem, pač pa so kot prekršek določene tudi manjše nepravilnosti, ki lahko izhajajo iz objektivnih okoliščin, kot so nepregledna in pogosto spreminjajoča se navodila zavoda. Sankcioniranje za tovrstne prekrške, ki niso rezultat namernega ali malomarnega ravnanja, je po oceni Zbornice v nasprotju z načelom pravičnosti in sorazmernosti ter predstavlja pretirano represijo, ki lahko ovira učinkovito opravljanje zdravstvene dejavnosti.

Uredba tudi neposredno posega v pravico do svobodne gospodarske pobude, ki jo zagotavlja 74. člen Ustave RS. S svojimi določbami namreč posega v sklenjene pogodbe med izvajalci zdravstvene dejavnosti in Zavodom ter s tem bistveno omejuje poslovanje zasebnih izvajalcev na podlagi koncesij. Posledice izrekanja glob v predvideni (pretirani) višini za kršitve, ki niti niso jasne in predvidljive, pa lahko ogrozi poslovanje zasebnih izvajalcev zdravstvene dejavnosti na podlagi podeljene koncesije, kar lahko predstavlja tudi poseg v zasebno lastnino, ki je varovana po 33. členu Ustave RS ter 1. členu Dodatnega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Za konec pa še poudarjamo, da za prekrškovne določbe v Uredbi niti ni zakonske podlage. Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ) v 63. členu namreč določa, da lahko Vlada Republike Slovenije določi vsebino dogovora, pri čemer upošteva vsebine iz prvega stavka drugega odstavka tega člena. V samem dogovoru pa se glede na prvi odstavek 63. člena deležniki dogovorijo o programih storitev obveznega zdravstvenega zavarovanja, opredelijo zmogljivosti, potrebne za njegovo izvajanje, in določijo obseg sredstev. V dogovoru določijo izhodišča za izvajanje programov in za oblikovanje cen programov oziroma storitev ter druge podlage za sklepanje pogodb z zdravstvenimi zavodi, drugimi zavodi in organizacijami, ki opravljajo zdravstveno dejavnost, ter zasebnimi zdravstvenimi delavci. Zakon torej na daje pravne podlage za določitev prekrškov v Uredbi, ki nadomesti dogovor. Načelo vezanosti delovanja državnih organov na Ustavo in zakon ter legalitetno načelo pa zahtevata, da podzakonski predpis ne vsebuje določb, za katere v zakonu ni podlage, zlasti pa ne sme samostojno predpisovati dodatnih obveznosti.

Ob upoštevanju navedenih argumentov vas vljudno prosimo, da kot Varuh človekovih pravic podate zahtevo za oceno ustavnosti te Uredbe. Menimo, da so njene določbe v nasprotju z Ustavo Republike Slovenije ter postavljajo pod vprašaj temeljne pravice in svoboščine izvajalcev zdravstvene dejavnosti. S tem je ogrožena tudi stabilnost delovanja javnega zdravstvenega sistema, ki lahko vodi do resnega zmanjšanja dostopnosti pacientov do zdravstvenega varstva, ki pa ga je država dolžna zagotavljati v skladu z 51. členom Ustave RS.

S spoštovanjem,

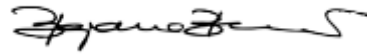
Pripravil-a:  
Larisa Vrtačnik Jarc, mag. prav.  
Pravnik I



Peter Renčel univ. dipl. prav.  
Vodja oddelka za pravne zadeve



prof. dr. Bojana Beović, dr. med.  
Predsednica



Vročiti (elektronsko):

- Varuh človekovih pravic, [info@varuh-rs.si](mailto:info@varuh-rs.si)