



ZDRAVNIŠKA ZBORNICA SLOVENIJE
MEDICAL CHAMBER OF SLOVENIA

Dunajska cesta 162, 1000 Ljubljana

✉ gp.zzs@zcs-mcs.si

📞 +386 (0) 1 30 72 100



014-7/2024-5

ZZZS

Ministrstvo za zdravje RS

Številka: 014-7/2024-5

Datum: 25. 01. 2024

ZADEVA: Dostop do ambulant družinske medicine v času stavke in dopis ZZZS v zvezi z uveljavljanjem začasne zadržanosti od dela v času stavke

ZVEZA: Vaš dopis št. 10-10/2024-DI/4

Spoštovani,

Zdravniška zbornica Slovenije je prejela vaš dopis št. 180-10/2024-DI/4, ki se nanaša na vprašanje izdaje e-BOL v času stavke zdravnikov. V svojem dopisu menite, da četudi v 46. členu Zakona o zdravniški službi (v nadaljevanju: ZZdrS) izdaja e-BOL ni izrecno naštet kot zdravstvena storitev oz. naloga, ki bi jo zdravniki v času stavke morali izvajati, to še ne pomeni, da te storitve zdravniki niso dolžni izvajati v času stavke. Ocenjujete, da morajo zdravniki v času stavke poleg zdravstvenih storitev v ožjem pomenu besede opravljati tudi zdravstvene storitve v širšem smislu (kot je npr. izdaja e-BOL). Pravna podlaga je po vaši oceni določba 52. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (v nadaljevanju: ZZDej), ki določa, da morajo zdravstveni delavci v času stavke zagotavljati bolnikom nujno medicinsko pomoč, nego in oskrbo. Pri tem menite, da je potrebno pod izraz »nujna oskrba« upoštevajoč 5. in 7. člen Zakona o stavki (v nadaljevanju: ZStk) šteti tudi izdajo e-BOL, saj se tako zagotavlja varnost ljudi in premoženja oz. je e-BOL nenadomestljiv pogoj za življenje in delo občanov ali delo drugih organizacij. Nadalje navajate, da je tudi 7. člen ZStk treba razumeti kot pravno podlago, da zdravniki v času stavke izdajajo e-BOL. Če posebni zakon oz. splošni akt kakšne naloge ne opredeljuje kot nujne, po vašem mnenju še ni mogoče šteti, da je ni potrebno opravljati. Gre za pravno praznino, ki jo je potrebno zapolniti ob upoštevanju splošnih zakonskih pogojev, določenih v 7. členu ZStk. V nadaljevanju izpostavljate, zakaj bi po vašem mnenju zaradi neizdaje e-BOL bile ogrožene pravice delavcev, delodajalcev in samostojnih zavezancev. V zaključku dopisa izpostavljate tudi dejstvo, da so v času veljavnosti prej navedene zakonodaje, ki ureja pravico do stavke zdravnikov, slednji že večkrat izvajali svojo pravico, vendar nikoli ni prišlo do težav z izdajo bolniških listov, kar pomeni, da je doslej obstajalo soglasje, da gre pri izdaji e-BOL za nujno nalogo.

Zbornica uvodoma izpostavlja, da se zaveda pomena zagotavljanja pravice delavcev in drugih subjektov do socialne varnosti ter problemov, ki jih morebitna neizdaja e-BOL lahko prinese. Kot pa je izpostavila že v dopisu 014-7/2024-3, je poleg socialne varnosti potrebno upoštevati tudi ustavno pravico delavcev do stavke. Vaša stališča, ki ne temeljijo na jasnih zakonskih določbah, temveč na želeni razlagi jasnih določil, ki jo prikrojite trenutni situaciji s sklicevanjem na pravno praznino, katere dejansko ni, pa to pravico praktično izničijo. Upoštevajoč navedeno je zbornica

predlagala, da MZ in ZZS z ustreznimi navodili poskrbita za sobivanje teh pravic v času stavke zdravnikov in zagotovita, da se pravice bolnikov zavarujejo na drug način, ki ne bo posegal v pravico zdravnikov do stavke.

Zbornica v zvezi z navedbami ZZS v dopisu pojasnjuje, da se ne more strinjati z vašo pravno oceno, da je potrebno pri razlagi izraza »nujna oskrba«, kot ga uporablja 52. člen ZZDej, upoštevati tudi 5. in 7. člen ZStk, pri čemer navajate, da čeprav posebni zakon oz. splošni akt kakšne naloge ne opredeljuje kot nujne, še ni mogoče šteti, da je ni potrebno opravljati. Zbornica je že v dopisu O14-7/2024-3 izpostavila sodbo in sklep Višjega delovnega in socialnega sodišča X Pdp 740/2018, v katerem je zapisano:

»Pravilen je tudi zaključek sodišča prve stopnje, da je bil v času stavke zagotovljen minimum delovnega procesa po določbi 7. člena ZStk. Zakon o prevozih v cestnem prometu (ZPCP-2, Ur. l. RS, št. 131/06 in nasl.) v določbi prvega odstavka 116. člena določa, da se mora med stavko zagotoviti izvajanje mednarodnega linijskega prevoza potnikov, ki je določen z mednarodnimi pogodbami, v javnem linijskem prevozu potnikov v notranjem prometu pa prevoz dnevne migracije potnikov (prevozi na delo in v šolo itd.). S citirano določbo se dejansko konkretizira določba drugega odstavka 7. člena ZStk, da se z zakonom predpiše način zagotavljanja pogojev iz prvega odstavka 7. člena, ki pa določa, da se v okviru minimalnega delovnega procesa zagotovi varnost ljudi in premoženja ali je (minimalni delovni proces) nenadomestljiv pogoj za življenje in delo občanov ali delo drugih organizacij. Navedeno pomeni, da se z zadostitvijo obveznostim med stavko iz prvega odstavka 116. člena ZPCP-2 zadosti tudi pogojem za zakonito stavko iz prvega odstavka 7. člena ZStk, t. j. , saj so slednji po napotilu iz drugega odstavka 7. člena ZStk konkretizirani v prvem odstavku 116. člena ZPCP-2. Posledično je neutemeljena pritožbena navedba, da je za zakonito stavko treba zadostiti vsem pogojem iz prvega odstavka 116. člena ZPCP-2 in še pogojem iz 7. člena ZStk, saj so pogoji iz ZStk konkretizirani v ZPCP-2.«. Iz te obrazložitve sodišča jasno izhaja zmotnost pravnih stališč ZZS in MZ.

Glede obsega opravljanja dela pri delodajalcih, ki opravljajo dejavnost ali dela posebnega družbenega pomena (npr. izvajalci zdravstvene dejavnosti), je torej upoštevajoč sodbo in sklep Višjega delovnega in socialnega sodišča potrebno upoštevati posebno zakonodajo, ki ureja posamezno področje, saj se z *lex specialis* konkretizira določbo 7. člena ZStk. Navedeno pomeni, da so glede obsega opravljanja del v času stavke zdravnikov, zaposlenih pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti, bistvene določbe ZZdrS in ZZDej, na kar je zbornica že opozorila v svojem prvem dopisu. Iz določb ZZdrS in ZZDej pa razen v določenih izjemnih primerih (npr. če bi neizdaja e-BOL v kratkem času vodila v nepopravljivo hudo okvaro zdravja ali smrt ter v primerih, določenih v tretjem odstavku 46. člen ZZdrS) ne izhaja, da bi morali zdravniki v času stavke izdajati e-BOL. Na tem mestu izpostavljamo, da se večkrat citirana določba 46. člena ZZdrS med drugim izrecno sklicuje na drugi odstavek 4. člena ZZdrS, ki jasno razlikuje med različnimi vrstami zdravniških storitev, ter kot nujne izpostavlja le posamezne od njih. V drugem odstavku 4. člena ZZdrS so opredeljene sledeče storitve zdravniške službe:

»Zdravniška služba obsega:

- 1. pregled na prisotnost ali odsotnost telesnih ali duševnih bolezni, poškodb ali anomalij;*
- 2. presojo stanja iz prejšnje točke s pomočjo medicinsko-diagnostičnih sredstev;*
- 3. zdravljenje, rehabilitacijo oziroma rehabilitacijo;*
- 4. preprečevanje bolezni, vzgojo in svetovanje;*
- 5. skrb za reproduktivno zdravje prebivalstva;*
- 6. predpisovanje zdravil in zdravstvenih pripomočkov;*
- 7. obdukcijo mrtvih;*
- 8. izdajanje zdravniških spričeval in zdravniških potrdil;*
- 9. druga dela v skladu s posebnimi predpisi.«.*

Tako je za razlago besedila 46. člena ZZdrS, ki določa katere zdravniške storitve morajo zdravniki v času stavke izvajati, nujno potrebno upoštevati drugi odstavek 4. člena ZZdrS, iz katerega izhaja jasna distinkcija med zdravljenjem in drugimi zdravniškimi storitvami (npr. izdaja e-BOL). Storitve iz 8. točke 2. odst. 4. člena ZZdrS, to je izdajanje zdravniških spričeval in zdravniških potrdil, torej skladno s 46. členom ZZdrS ne sodi med minimum delovnega procesa, razen v primerih, ko bi njihova neizdaja v kratkem času vodila v nepopravljivo hudo okvaro zdravja ali smrt ter v primerih, določenih v tretjem odstavku 46. člen ZZdrS.

Nadalje se ne moremo strinjati z vašim zaključkom, da je potrebno pri vprašanju izdaje e-BOL uporabiti pravila o zapolnjevanju pravnih praznin. Področna zakonodaja (ZZDej in ZZdrS), na katero napotuje 7. člen ZStk, je konkretno določila katere zdravstvene storitve morajo zdravniki v času stavke izvajati kot minimum delovnega procesa. Zakonodajalec je torej opravil odločitev, katere zdravstvene storitve so tako nujne, da jih morajo zdravniki v času stavke opravljati, medtem ko za preostale velja, da jih zaposleni zdravniki niso dolžni izvajati in torej ne sodijo v minimum delovnega procesa. Na ravni ZZDej in ZZdrS je bil opravljen strogi test sorazmernosti, saj je zakonodajalec zaradi zagotavljanja pravice do zdravstvenega varstva in socialne varnosti v izrecno določenem obsegu omejil pravico zdravnikov do stavke. Povedano drugače, »minimum delovnega procesa, ki zagotavlja varnost ljudi in premoženja ali je nenadomestljiv pogoj za življenje in delo občanov ali delo drugih organizacij«, o katerem govori 1. točka prvega odstavka 7. člena ZStk, je zagotovljen, v kolikor stavkajoči zdravniki spoštujejo določbe ZZDej in ZZdrS. Z ustaljenimi metodami razlage določb ZZDej in ZZdrS pa po našem prepričanju ni mogoče priti do zaključka, da morajo zdravniki tudi v času stavke vsem zavarovancem izdajati e-BOL. Med drugim menimo, da pojma zdravstvene oskrbe ni mogoče razlagati na način, da bi vključeval izdajo e-BOL. V vsakem primeru pa ZZDej v 52. členu zahteva zgolj opravljanje storitev nujne medicinske pomoči, nege in oskrbe. Pogoja nujnosti (zdravstvene oskrbe) ni mogoče razumeti v smislu 7. člena ZStk, ampak je potrebno izhajati iz določb ZZDej oz. na njegovi podlagi sprejetih predpisov. Nujnost v smislu ZZDej (enako ZZdrS) je torej povezana z izvajanjem nujnih zdravstvenih storitev, katerih opustitev bi v kratkem vodila v nepopravljivo in hudo okvaro zdravja ali smrt pacienta.¹ Neizdaja potrdila o upravičeni zadržanosti od dela (fizičnega ali v e-obliki), ki se praviloma izdaja ob zaključku zadržanosti od dela (oz. spremembi razloga, spremembi diagnoze ali pa ob zaključku koledarskega meseca, kljub temu, da zadržanost od dela še traja), po naši oceni le izjemoma izpolni navedene pogoje. Morebitna drugačna razlaga pogoja nujnosti bi po naši oceni izvotlila pravico zdravnikov do stavke, ki jim jo zagotavlja Ustava RS.

Nenazadnje pojasnjujemo, da dejstvo, da v preteklih stavkah zdravnikov ni prihajalo do težav z izdajo potrdil o upravičeni zadržanosti od dela, ne pomeni soglasja deležnikov, da je to naloga, ki jo zdravniki morajo izvajati. Iz stavkovnih ukrepov preteklih stavk namreč ni mogoče sklepati na zakonitost stavkovnih ukrepov bodočih stavk, pri čemer je po našem mnenju stopnjevanje stavke na način, da se sprva opravljajo še nekatera dela, ki jih delavcem v času stavke sicer ni potrebno izvajati, legitimna praksa.

Glede na zgoraj navedeno se na zbornici ne moremo strinjati z zaključkom ZZS, da morajo zdravniki vsem pacientom izdajati e-BOL tudi v času stavke, saj naj bi to izhajalo neposredno iz ZStk in ZZDej. Izdaja e-BOL je del zdravniške službe, ki jo zdravniki v času stavke opravljajo v omejenem obsegu, kot to določa ZZdrS in ZZDej. Omejen obseg zdravniških storitev v času stavke

¹ Pravilnik o službi nujne medicinske pomoči določa, da nujna medicinska pomoč pomeni izvajanje nujnih zdravstvenih storitev, katerih opustitev bi v kratkem vodila v nepopravljivo in hudo okvaro zdravja ali smrt pacienta.

je namenjen ravno doseganju cilja le-te, ki ga določa 1. člen ZStk (uresničevanje ekonomskih in socialnih pravic in interesov iz dela). Pri tem ni dvoma, da omejen obseg dela lahko povzroči večje nevšečnosti, kar pa ni razlog, da se vse storitve izdaje e-BOL splošno opredeli kot nujne in kot takšne, ki sodijo v minimum delovnega procesa. Kljub temu pa skladno s prvim odstavkom 13. člena ZStk udeležba zdravnika v stavki pod pogoji, določenimi s tem zakonom, ne pomeni kršitve delovne obveznosti, ter ne sme biti podlaga za začetek postopka za ugotavljanje disciplinske in materialne odgovornosti zaposlenega zdravnika in ne sme imeti za posledico prenehanja delovnega razmerja. Zakonita udeležba v stavki torej ni protipravno dejanje zaposlenega zdravnika. Zbornica je v dopisu 014-7/2024-3 predlagala, da naj ZZS in Ministrstvo za zdravje izdajo posebna navodila, kako naj se ravna v času stavke, če bodo e-BOL izdani naknadno. Namen tega predloga zbornice je bil preprečitev morebitnih večjih problemov v primeru stopnjevanja stavke zdravnikov. Zbornica ocenjuje, da je področje izdaje potrdil o upravičeni odsotnosti z dela tudi del pristojnosti ZZS, na kar med drugim kažejo najrazličnejši akti ZZS, ki to področje urejajo (Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja, Pravilnik o obrazcih in listinah za uresničevanje obveznega zdravstvenega zavarovanja, Navodilo o uresničevanju pravice zavarovancev dočasne zadržanosti od dela in do nadomestila plače itd.) V kolikor ZZS ocenjuje, da to ni predmet njihovih pristojnosti, predlagamo Ministrstvu za zdravje, da samo oz. z drugimi pristojnimi organi poskrbi za navedeno problematiko.

S spoštovanjem,

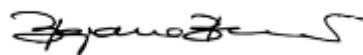
Pripravil-a:
Anže Kimovec, mag. prav.
Pravnik II



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



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



Vročiti (elektronsko):

- ZZS, DI@zzzs.si,
- Ministrstvo za zdravje RS, gp.mz@gov.si