



Številka zadeve: 0311-41/2010-9

Datum: 21.1.2011

Komisija za preprečevanje korupcije na podlagi tretjega odstavka 26. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS št. 45/2010, dalje ZIntPK) in 207. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/2006-UPB2, 126/2007, 65/2008 in 8/2010, dalje ZUP) v povezavi s 15. členom ZIntPK na prošnjo Dorijana Marušiča, v zadevi izdaje dovoljenja poklicnemu funkcionarju za opravljanje druge dejavnosti skladno z odločitvijo, sprejeto na seji dne 21.1.2011 izdaja naslednjo

O D L O Č B O / DOVOLJENJE ŠT. 1/2011

1. Dorijanu Marušiču, se za obdobje, v katerem kot poklicni funkcionar opravlja delo ministra za zdravje, **dovoli opravljanje dejavnosti zdravnika specialista v kardiološki ambulanti Bolnišnice Sežana** pod pogojem, da spoštuje omejitve iz točke 2 tega dovoljenja.
2. Dovoljenje se izdaja **izključno za opravljanje strokovne zdravniške dejavnosti oziroma za delo s pacienti.**

Dovoljenje **ne vključuje opravljanja poslovodne dejavnosti ter formalnega ali neformalnega sodelovanja pri (poslo)vodenju javnega zavoda Bolnišnica Sežana.**

Poklicni funkcionar se je kot minister za zdravje dolžan **izločiti iz vsakega postopka ali odločanja, ki bi se neposredno nanašalo na Bolnišnico Sežana.**

Poklicni funkcionar sme dodatno dejavnost praviloma opravljati **samo ob dela prostih dnevih** (ob sobotah, nedeljah in praznikih) in se v delo Bolnišnice Sežana **ne sme vključiti kot zasebni zdravnik.**

3. Stroški v tem postopku niso nastali.

OBRAZLOŽITEV

K točki 1 in 2 izreka:

Komisija za preprečevanje korupcije (dalje Komisija) je dne 18.8.2010 prejela prošnjo poklicnega funkcionarja - ministra za zdravje Dorijana Marušiča (dalje prosilec) za izdajo dovoljenja za opravljanje dela zdravnika v Bolnišnici za zdravljenje in rehabilitacijo kroničnih pljučnih bolnikov in podaljšano – splošno bolnišnično nego Sežana (dalje Bolnišnica Sežana).

Prosilec pojasnjuje, da je dne 8.4.2010 prevzel funkcijo ministra za zdravje, bi pa ob tej funkciji želel opravljati še delo zdravnika v Bolnišnici Sežana, in sicer v skladu z omejitvami, ki jih predpisuje delovnopravna zakonodaja. Prosilec meni, da so izpolnjeni pogoji za pridobitev dovoljenja za opravljanje tega dela skladno s tretjim odstavkom 26. člen ZIntPK in prosi Komisijo, da mu to dovoljenje izda.

Komisija je najprej presojala, ali so v konkretnem primeru izpolnjeni pogoji za izvedbo postopka za odločanje o dovoljenju, se pravi, ali se dovoljenje prosilcu sploh lahko izda. Kot izhaja iz tretjega odstavka 26. člena ZIntPK, Komisija dovoljenja ne more oziroma ne sme izdati, če izdajo dovoljenja preprečuje drug zakon ali če želi poklicni funkcionar dohodek pridobiti od organa, v katerem opravlja funkcijo. V zvezi s tem je bilo ugotovljeno, da noben zakon s področja zdravstvene dejavnosti niti kakšen drug zakon ne prepoveduje opravljanja zdravniške službe poklicnim funkcionarjem (prepovedi oziroma omejitve v zvezi s tem vsebuje le ZIntPK). Prav tako je bilo ugotovljeno, da v konkretnem primeru dohodek iz dodatne zaposlitve ne bi bil pridobljen od organa, v katerem prosilec opravlja funkcijo ministra. Prosilec je funkcionar Ministrstva za zdravje, torej iz tega naslova dobiva dohodek neposredno od Republike Slovenije, dohodek iz opravljanja dodatne dejavnosti (dela zdravnika) pa bi pridobival od Bolnišnice Sežana, ki deluje v pravno-organizacijski obliki javnega zavoda.

Komisija je torej ugotovila, da v konkretnem primeru ni podana nobena od absolutnih ovir iz tretjega odstavka 26. člena ZIntPK, ki bi preprečevala vsebinsko presojo prošnje za izdajo dovoljenja za opravljanje druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka, zato je bilo potrebno v nadaljnjem postopku odločati skladno s tistim delom tretjega odstavka 26. člena ZIntPK, ki določa, da Komisija poklicnemu funkcionarju dovoli opravljanje druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka, če ni možnosti, da bi opravljanje te dejavnosti lahko vplivalo na objektivno in nepristransko opravljanje funkcije.

Komisija uvodoma pojasnjuje, da je izjeme iz drugega in tretjega odstavka 26. člena ZIntPK treba tolmačiti restriktivno, predvsem pa v duhu temeljnih ciljev in namena zakona, ki so omejevanje korupcije, preprečevanje nasprotja interesov in krepitev integritete javnega sektorja. Komisija tako vsako izjemo – tisto, na podlagi zakona po drugem odstavku in tisto na podlagi morebitnega dovoljenja po tretjem odstavku 26. člena ZIntPK - vedno presoja v luči celostne ocene korupcijskih tveganj in tveganj za objektivno in nepristransko opravljanje funkcije ter glede na abstraktno in konkretno ogrožanje integritete posamezne funkcije v primeru opravljanja dodatne pridobitne dejavnosti s strani funkcionarja. Tudi pod plaščem zakonsko dopustnih pridobitnih dejavnosti, ki jih smejo poklicni funkcionarji opravljati brez dovoljenja Komisije (drugi odstavek 26. člena ZIntPK), namreč ni dovoljeno opravljati pretežno ali izključno komercialne dejavnosti, ki ne prinaša nikakršne dobrobiti tudi splošni skupnosti oziroma ki ni tudi v javnem interesu. Znanstvena, raziskovalna, pedagoška, umetniška, kulturna, športna in publicistična dejavnost so poklicnim funkcionarjem ob upoštevanju namena in ciljev ZIntPK dovoljene le, če so po vsebini takšne, da koristijo tudi nacionalnim oziroma splošnim ali pa vsaj ožjim družbenim interesom (izjema sta le dejavnosti vodenja kmetije in upravljanja z lastnim premoženjem, ki sta omejeni na zasebno sfero in se po naravi lahko izvajata le v izključnem interesu posameznika). Ta izhodišča so temeljna tudi za odločanje Komisije o izdaji dovoljenja za opravljanje druge pridobitne dejavnosti skladno s tretjim odstavkom 26. člena ZIntPK, zato je Komisija v konkretnem primeru zakonsko določene kriterije oziroma pogoje vsebinsko presojala z vidika konkretne dejavnosti, ki jo želi kot dodatno pridobitno dejavnost opravljati poklicni funkcionar in pri tem poudarjeno upoštevala tako javni interes kot načelo enakosti in sorazmernosti v povezavi z vnaprej določenimi zakonskimi izjemami, ki jih za posamezne dejavnosti opredeljuje drugi odstavek 26. člena ZIntPK.

V nadaljnjem ugotovitvenem postopku je Komisija pridobila informacijo o obsegu del, ki bi jih prosilec opravljal kot zdravnik v Bolnišnici Sežana ter prosilca pozvala, naj se izjasni o določenih podrobnostih, povezanih z njegovo prošnjo, vključno z lastno oceno o izpostavljenosti morebitnim korupcijskim tveganjem, če bi dodatno delo opravljal v okolju, kjer se bo srečeval z drugimi zdravstvenimi delavci, in pod okriljem delodajalca, o čigar pogojih dela sicer določa (jih predlaga ali ureja) v okviru funkcije ministra za zdravje. Komisija je s prosilcem opravila tudi neformalni razgovor in od Bolnišnice Sežana pridobila še dodatne podatke, povezane z morebitnim opravljanjem dela zdravnika kardiologa s strani prosilca.

Bolnišnica Sežana je v dopisu št. 3/330-2010 z dne 8.9.2010 pojasnila, da je prosilec pred nastopom funkcije ministra za zdravje v tej ustanovi opravljal dela zdravnika specialista v kardiološki ambulanti in da bi v primeru izdanega dovoljenja s strani Komisije ponovno prevzel isto delo. To delo zajema sprejem bolnikov, izvedbo celotne diagnostike, napotitve na dopolnilne preiskave, pripravo bolnikov na posege, izdajo izvida in mnenja o bolezni ter v primeru kroničnih obolenj doživljenjsko spremljanje bolnika. V dopisu št. 3/11-2011 z dne 12.1.2011 pa je Bolnišnica Sežana pojasnila, da je delovno mesto, ki bi ga v primeru izdanega dovoljenja zasedel prosilec,

sistemizirano že od 1.8.2008 dalje, in da bolnišnica kardiološko ambulantno lahko organizira tudi ob dela prostih dnevih.

Prosilec pa je v dopisu z dne 14.10.2010 pojasnil, da kot zdravnik ne bi imel nikakršne upravljalvske funkcije, ki bi presegala običajne zdravniške naloge. Dejstvo, da bi bil kot zdravnik pogosteje v okolju bolnišnice, po njegovi oceni ne bi povečalo korupcijskega tveganja, pač pa bi morebitni neposredni vplivi tega okolja lahko pripomogli k boljšemu izvajanju ministrske funkcije, saj bi neposreden stik z bolniki in zdravstvenim osebjem omogočil bistveno boljše politično upravljanje resorja, kar bi lahko le dvignilo ugled in integriteto funkcije ministra. Prosilec poudarja še, da lahko kot minister sprejema in predlaga le splošne pravne akte, ne more pa vplivati na boljše pogoje za zavod, v katerem bi opravljal zdravniško službo, prav tako ne vidi nobenega konkretnega parcialnega interesa, ki bi vplival na nepristranskost opravljanja ministrske funkcije, saj so interesi zdravnika praktično identični javnemu interesu na področju zdravstva. Poleg tega prosilec opozarja na naravo zdravniške službe, ki terja nenehno strokovno usposabljanje, prekinitve te dejavnosti pa bi glede na ureditev v Zakonu o zdravniški službi ter Pravilniku o zdravniških licencah lahko negativno vpliva na njegove zaposlitvene možnosti po prenehanju funkcije. Nadalje je prosilec na posebno zahtevo Komisije z dopisom z dne 11.1.2011 v svojstvu ministra za zdravje sporočil, da v času njegovega mandata Bolnišnica Sežana ni pridobila dodatnega programa specialistične ambulantne dejavnosti kardiologije.

Komisija ugotavlja, da je zdravniški poklic oziroma opravljanje zdravniškega dela dejavnost, ki je v splošnem družbenem oziroma javnem interesu. Pri ocenjevanju, ali obstaja možnost, da bi opravljanje zdravniške dejavnosti v konkretnem primeru vplivalo na prosilčevo objektivno in nepristransko opravljanje funkcije ministra za zdravje, je Komisija poleg iz uvodoma predstavljenih izhodišč izhajala iz kriterijev, opredeljenih v drugem odstavku 39. člena Poslovnika Komisije za preprečevanje korupcije (Ur.l. RS, št. 66/2010), in torej presojala predvsem vsebinsko sorodnost zaprosene dejavnosti in funkcije prosilca, njegovo delovno in časovno obremenitev ter izpostavljenost korupcijskim tveganjem, vključno s pomenom oziroma vplivom dodatne dejavnosti prosilca na videz neodvisnosti in samostojnosti njegove funkcije.

Kar se tiče vsebinske sorodnosti zdravniškega dela in funkcije ministra za zdravje, Komisija ugotavlja, da imata dejavnosti skupen imenovalac, to je zdravstvo: zdravnik opravlja dejavnost zdravljenja, minister za zdravje pa v okviru svojega ministrstva ureja področje zdravstva, izdaja predpise in druge akte ter sprejema odločitve iz pristojnosti ministrstva. Obstaja torej sistemska sorodnost in v širšem smislu tudi nasprotje interesov, ki pa bo - če bi Komisija sledila tej logiki - obstajalo vedno in *a priori*, kadar bo minister za zdravje zdravnik ali zdravstveni delavec. Podobno je v primeru, če je minister za znanost in tehnologijo visokošolski učitelj, minister za šolstvo pedagog, minister za kulturo umetnik ipd.; vendar slednjim trem kategorijam ob ozki jezikovni razlagi izjem iz drugega odstavka 26. člena dodatna dejavnost na njihovem področju ni omejena. Zato je Komisija vsebinsko sorodnost obeh dejavnosti v konkretnem primeru ocenjevala tudi z vidika tega dejstva in ugotovila, da v razmerju minister za zdravje - zdravnik ni vsebinske sorodnosti, ki bi se kazala v prekrivanju posameznih nalog, opravil ali pristojnosti. Zdravnik zdravi (se pravi ima opravka neposredno z bolniki in njihovimi boleznimi ter sorodnimi težavami), minister pa vodi, odloča in predstavlja ministrstvo (se pravi ima opravka s sistemskimi vidiki in težavami na področju zdravstva). Minister za zdravje v nobenem primeru ne more vplivati na zdravljenje posameznega pacienta v tem smislu, da bi s pozicije svoje funkcije lahko odredil, sugeriral ali drugače vplival na strokovne zdravniške odločitve v zvezi s tem pacientom. Prav tako posamezen zdravnik s pozicije svojega strokovnega zdravniškega dela s posameznim pacientom ne more vplivati na vodenje ministrstva za zdravje. Komisija torej ocenjuje, da med funkcijo, ki jo opravlja prosilec (minister za zdravje), ter dodatno dejavnostjo, ki bi jo želel opravljati (zdravniška služba), ne obstaja vsebinska sorodnost, ki bi nakazovala, da bi opravljanje dodatne dejavnosti lahko vplivalo na objektivno in nepristransko opravljanje prosilčeve funkcije.

Glede delovne in časovne obremenitve prosilca Komisija izhaja iz dejstva, da je dovoljenje Komisije šele prvi pogoj, ki ga mora prosilec izpolniti za opravljanje dodatne dejavnosti v obliki zdravniške službe. Za sklenitev dopolnilnega delovnega (ali drugega pogodbenega) razmerja mora prosilec namreč pridobiti tudi soglasje svojega delodajalca. Ta natančno pozna delovno področje prosilca in bo torej znal najbolj verodostojno oceniti, ali lahko prosilec glede delovne in časovne obremenitve, ki jo ima kot minister za zdravje, v okviru zakonsko dovoljenih časovnih okvirov (največ osem ur tedensko) opravlja še dodatno delo zdravnika specialista. Na ravni delovne in

časovne obremenitve je torej odločilnega pomena soglasje prosilčevega delodajalca (Vlade RS), zato vprašanje delovne in časovne obremenitve v konkretnem primeru ni ovira za izdajo dovoljenja prosilcu za opravljanje dodatne dejavnosti. Če mu delodajalec soglasja za dopolnilno delo ne bo izdal, prosilec namreč tega dela ne bo mogel opravljati kljub pridobljenemu dovoljenju Komisije. Poleg tega lahko delodajalec skladno s tretjim odstavkom 146. člena Zakona o delovnih razmerjih dano soglasje kadarkoli umakne, kar bi prav tako pomenilo, da prosilec dodatne dejavnosti ne more (več) opravljati. Je pa Komisija v povezavi z vprašanjem časovne dimenzije opravljanja dodatnega dela sklenila, da prosilcu dovoli opravljanje tega dela samo ob dela prostih dnevih (se pravi sobotah, nedeljah in praznikih), saj bi pojavljanje prosilca v kardiološki ambulanti v delovnih dneh negativno vplivalo na videz njegove funkcije ministra za zdravje, ki je seveda tako pomembna, da terja polno prisotnost funkcionarja med delovnim dnevi.

Gotovo najpomembnejša kriterija, ki ju je Komisija tehtala pri odločitvi o izdaji dovoljenja za opravljanje dodatne dejavnosti prosilcu, pa sta izpostavljenost korupcijskim tveganjem in pomen oziroma vpliv dodatne dejavnosti prosilca na videz neodvisnosti in samostojnosti njegove funkcije. V zvezi z izpostavljenostjo korupcijskim tveganjem je Komisija ocenjevala predvsem možnost pritiska vodstva in delavcev Bolnišnice Sežana, naj jim prosilec v svojstvu svoje funkcije ministra za zdravje zagotovi boljše pogoje dela, več sredstev ipd.. Komisija je mnenja, da izpostavljenost prosilca takim pritiskom ni bistveno odvisna od tega, ali prosilec opravlja dopolnilno delo ali ne. Prosilec je z Bolnišnico Sežana pred nastopom funkcije ministra za zdravje že sodeloval, kar pomeni, da ne prihaja v novo okolje in med nove ljudi. Njegovi nekdanji kolegi lahko teoretično gojijo določena nedovoljena pričakovanja oziroma izvajajo pritiske na prosilca tudi, če ne dela več z njimi. Pravzaprav je možnost takšnih pritiskov še večja, če prosilec formalno ne sodeluje z javnim zavodom, saj je v takem primeru povezavo med morebitno neupravičeno koristjo za javni zavod oz. zaposlene v njem na eni strani in prosilcem na drugi strani znatno težje zaznati, kot če sodelovanje med zavodom in prosilcem poteka vsem na oči. Nadalje Komisija ocenjuje, da ob spoštovanju omejitev iz tega dovoljenja, pa tudi glede na organiziranost dela znotraj ministrstva za zdravje prosilec v sklopu dopolnilnega dela v kardiološki ambulanti ne more zasledovati lastnih interesov v tem smislu, da bi kot minister za zdravje za Bolnišnico Sežana oziroma njene zaposlene in posledično zase kot enega izmed njih pridobil kakršnekoli nedovoljene ugodnosti. Izpostavljenost prosilca korupcijskim tveganjem se z opravljanjem dopolnilnega dela po oceni Komisije torej ne bo povečala; seveda pa se je prosilec kot minister za zdravje dolžan izločiti iz slehernega postopka ali odločanja, ki bi se neposredno nanašalo na Bolnišnico Sežana.

Kar se tiče pomena oziroma vpliva opravljanja zdravniške službe s strani prosilca na videz neodvisnosti in samostojnosti funkcije ministra za zdravje, Komisija meni, da ob spoštovanju omejitev iz tega dovoljenja do negativnega vpliva ne bi smelo priti. Če se dopolnilno delo v kardiološki ambulanti izvaja v skladu z vsemi omejitvami, ki jih postavljata delovnopravna in protikorupcijska zakonodaja, ne more vplivati na neodvisnost in samostojnost funkcije ministra za zdravje in v normalni državi ne bi smelo vplivati niti na videz te neodvisnosti oziroma samostojnosti. Dejstvo, da prosilec kot minister za zdravje opravlja še delo zdravnika specialista v kardiološki ambulanti, torej po oceni Komisije ne obremenjuje, niti ne ustvarja vtisa, da je s tem obremenjena neodvisnost in samostojnost funkcije ministra za zdravje oziroma ga ne ustvarja nič bolj, kot ga ustvarja že samo dejstvo, da je minister za zdravje zdravnik, ki je pred vstopom v politiko opravljal zdravniško dejavnost, in jo bo verjetno opravljal tudi po preteku mandata. Utegnil pa bi se tak vtis ustvariti, če bi se prosilec v delo Bolnišnice Sežana vključil kot zdravnik zasebnik, zato je Komisija to možnost izvzela iz tega dovoljenja. Opravljanje zasebne zdravstvene dejavnosti namreč poleg strokovnega dela po naravi stvari zajema tudi poslovodna oziroma vodstvena opravila, pri čemer bi tudi dejansko lahko prišlo do nedovoljenega prepletanja prosilčeve funkcije z njegovo zasebno zdravniško prakso.

Ob upoštevanju vsega navedenega Komisija ocenjuje, da v konkretnem primeru ni možnosti, da bi opravljanje zdravniške službe v obsegu, kot izhaja iz izreka te odločbe, lahko vplivalo na objektivno in nepristransko opravljanje prosilčeve funkcije ministra za zdravje, niti ob upoštevanju vseh okoliščin konkretnega primera ni verjetno, da bi izdaja dovoljenja povečala korupcijska tveganja ali ogrozila integriteto opravljanja funkcije ministra. To pomeni, da so izpolnjeni zakonski pogoji iz tretjega odstavka 26. člena ZIntPK za izdajo dovoljenja za opravljanje druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka, zato je Komisija to dovoljenje izdala za čas in v obsegu, kot izhaja iz točk 1 in 2 izreka te odločbe. Komisija ob tem izrecno poudarja, da se dovoljenje nanaša le na opravljanje dela zdravnika specialista v kardiološki ambulanti Bolnišnice Sežana (in torej ne zajema dela na

nobenem drugem oddelku in/ali v nobeni drugi instituciji) in zgotji in izključno samo na strokovno zdravniško dejavnost, ki je povzeta v dopisu Bolnišnice Sežana št. 3/330-2010 z dne 8.9.2010. Prosiliec se sme na podlagi tega dovoljenja ukvarjati izključno s pacienti in njihovimi zdravstvenimi težavami, ne pa tudi z morebitnimi težavami in/ali koristmi javnega zavoda Bolnišnica Sežana oziroma zaposlenih v tem zavodu. Opravljanje kakršnekoli poslovodne dejavnosti za Bolnišnico Sežana, formalno ali neformalno sodelovanje pri (poslo)vodenju tega javnega zavoda in izvajanje zasebne zdravniške prakse bi pomenilo prekoračitev dovoljenja Komisije in nezakonito delovanje prosilca. Enako velja za primer, če se prosilec kot minister za zdravje ne bi izločil iz postopka ali odločanja, ki bi se neposredno nanašalo na Bolnišnico Sežana.

Komisija za preprečevanje korupcije je sprejela to odločbo/dovoljenje št. 1/2011 na podlagi tretjega odstavka 26. člena ZIntPK in 207. člena ZUP v povezavi s 15. členom ZIntPK na seji dne 21.1.2011 v sestavi: mag. Goran Klemenčič (predsednik), Rok Praprotnik (namestnik predsednika) in dr. Lilijana Selinšek (namestnica predsednika). Odločbo je sprejela soglasno.

K točki 3 izreka odločbe

V postopku odločanja o izdaji dovoljenja prosilcu - poklicnemu funkcionarju za opravljanje dodatne dejavnosti posebni stroški niso nastali, zato Komisija o njih ni odločala.

Pouk o pravnem sredstvu:

Zoper to odločbo ni dovoljena pritožba, temveč lahko prosilec sproži upravni spor. Upravni spor se sproži s tožbo, ki se vloži v 30 dneh od vročitve te odločbe na Upravno sodišče, Fajfarjeva 33, Ljubljana. Tožba se lahko pošlje priporočeno po pošti, vloži pisno ali da ustno na zapisnik pri navedenem sodišču. Če se tožba pošlje priporočeno po pošti, se za dan izročitve sodišču šteje dan oddaje na pošto. Tožba z morebitnimi prilogami se vloži v najmanj treh izvodih. Tožbi je treba priložiti tudi to odločbo v izvorniku ali prepisu.



Komisija za preprečevanje korupcije:
mag. Goran Klemenčič,
predsednik

Vročiti:

- Dorijan Marušič,
- spis, tu.

- osebna vročitev z vročilnico po ZUP,

V vednost:

- Bolnišnica Sežana, Cankarjeva ulica 4, 6210 Sežana – s priporočeno pošto.