

Analiza dodatnega dela zdravnikov, zobozdravnikov in ostalega zdravstvenega osebja v UKC Ljubljana in UKC Maribor



KPK

REPUBLIKA SLOVENIJA
KOMISIJA ZA
PREPREČEVANJE
KORUPCIJE

INTEGRITETA
ODGOVORNOST
TRANSPARENTNOST

Številka: 06289-1/2024

Datum: 17. 7. 2025

Kazalo

1	UVODNA POJASNILA, NAMEN IN OBSEG ANALIZE	1
2	ZDRAVNIK – JAVNI USLUŽBENEC	3
3	PRAVNA UREDITEV PISNIH SOGLASIJ, PODJEMNIH OZ. DRUGOVRSNIH POGODB.....	4
3.1	Nacionalna zakonodaja.....	4
3.1.1	Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1).....	4
3.1.2	Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej)	4
3.1.2.1	Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZZDej (ZZDej-N) in pripombe Komisije nanj	5
3.1.3	Zakon o interventnih ukrepih na področju zdravstva, dela in sociale ter z zdravstvom povezanih vsebin (ZIUZDS).....	9
3.1.4	Zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev stabilnosti zdravstvenega sistema (ZNUZSZS)	9
3.1.5	Obligacijski zakonik (OZ)	9
3.1.6	Zakon o javnih uslužbencih (ZJU).....	9
3.2	Navodila, usmeritve in interni akti	10
3.2.1	Navodila in usmeritve Ministrstva za zdravje.....	10
3.2.2	Interni akti UKC Ljubljana	10
3.2.3	Interni akti UKC Maribor	11
4	ANALIZA PRIDOBLENIH PODATKOV UKC LJUBLJANA IN UKC MARIBOR	12
4.1	UKC Ljubljana	12
4.1.1	Podaja soglasja.....	12
4.1.2	Pogoji za sklenitev podjemne pogodbe	13
4.1.3	Izvajanje nadzora.....	16
4.1.4	Statistični podatki.....	17
4.2	UKC Maribor.....	20
4.2.1	Podaja soglasja.....	20
4.2.2	Pogoji za sklenitev podjemne pogodbe	21
4.2.3	Izvajanje nadzora.....	21
4.2.4	Statistični podatki.....	21
5	ZAZNANA TVEGANJA IN PRIPOROČILA ZA NJIHOVO UPRAVLJANJE	25
5.1	Zaznana tveganja	25
5.2	Priporočila.....	25

POVZETEK

Na Komisiji za preprečevanje korupcije (Komisija) smo na podlagi zaznave in izpostavljenosti problematike izvajanja dodatnega dela zdravnikov, zobozdravnikov in ostalega zdravstvenega osebja v javnih zdravstvenih zavodih, ki dodatno delo opravljajo poleg svojega rednega dela, sprejeli odločitev, da opravimo sistemsko analizo ter pregled opravljanja dodatnega dela zdravnikov, zobozdravnikov in drugega zdravstvenega osebja v UKC Ljubljana in UKC Maribor med letoma 2020 in 2023 v zvezi s podjetnimi pogodbami, dopolnilnim delom in izdanimi pisnimi soglasji delodajalca (Analiza).

Glavni cilj Analize je bil raziskati obseg dodatnega dela, pravno ureditev tega področja, nadzorne mehanizme in finančne posledice, ki jih dodatno delo prinaša za javne zdravstvene zavode in zdravstveni sistem kot celoto. Namen Analize je bil prav tako identificirati ključna tveganja, ki jih dodatno delo povzroča, ter oblikovati predloge za izboljšanje upravljanja tega področja v skladu z javnim interesom.

Analiza vsebuje pregled obstoječe zakonodaje, vključno z Zakonom o zdravstveni dejavnosti (ZZDej), Zakonom o delovnih razmerjih (ZDR-1), drugimi predpisi, navodili in internimi akti, ki urejajo dopolnilno delo, sklepanje podjetnih pogodb in izdajanje soglasij. Zakonodaja omogoča dodatno delo zaposlenim v javnem sektorju, vendar predpisuje nekatere pogoje, vključno z obveznostjo pridobitve pisnih soglasij in omejitvami pri sklepanju podjetnih pogodb. Kljub temu Komisija ugotavlja, da so obstoječi postopki pomanjkljivo nadzorovani.

Komisija je prav tako analizirala podatke, pridobljene od UKC Ljubljana in UKC Maribor, v zvezi s podajo soglasij, pogoji za sklenitev podjetne pogodbe, izvajanjem nadzora in statističnimi podatki.

Analiza izpostavlja številna tveganja, povezana z dodatnim delom. Eno od teh je predvsem pomanjkljiv in neustrezen nadzor nad izvajanjem dodatnega dela, dodatno še pristranskost tistega, ki nadzira, kajti trenutni nadzorni mehanizmi dopuščajo možnost, da zdravniki nadzorujejo delo svojih kolegov. Drugo je tveganje za slabšo kakovost zdravstvenih storitev, saj so zdravstveni delavci zaradi dodatnega dela pri zasebnikih ali kot zasebniki bolj obremenjeni, posledično bolj utrujeni, kar pa se lahko odraža v slabši in nižji storilnosti v času dela v matičnem javnem zdravstvenem zavodu.

Dodatno delo zdravstvenega osebja povečuje stroške in odpira vprašanja glede racionalnosti teh izdatkov. Zaradi finančnega učinka, ki ga dodatno delo prinaša zaposlenim, se pojavlja tveganje, da zasebni interesi v obliki izvajanja zasebnih zdravstvenih dejavnosti, podjetnih pogodb ali dopolnilnega dela dobijo prednost pred opravljanjem javne službe in uresničevanjem javnega interesa.

Za obvladovanje navedenih tveganj Analiza predlaga številne ukrepe. Med ključnimi priporočili sta boljši nadzor, vključno z zunanji, neodvisni izvajalci, s čimer se zmanjša možnost pristranskosti nadzora, in zagotovitev, da opravljanje dodatne dejavnosti ali samoplačniških storitev zdravstvenega osebja ne vpliva na njihove javne službe.

Prav tako bi bilo smotno uvesti centraliziran sistem za spremljanje obremenitev in dela zdravstvenega osebja, ki bo omogočal pregled nad razporeditvijo dela med javnim in zasebnim sektorjem ter vzpostavitev centralizirane evidence dovoljenj za dopolnilno delo, izdanih soglasij

in sklenjenih podjemnih pogodb zdravstvenih delavcev v javnih zdravstvenih zavodih z namenom možnosti analize in vodenja na podatkih utemeljene zdravstvene politike.

Seznam kratic

Analiza	Analiza dodatnega dela zdravnikov, zobozdravnikov in ostalega zdravstvenega osebja v Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana in Univerzitetnem kliničnem centru Maribor
Komisija	Komisija za preprečevanje korupcije
UKC Ljubljana	Univerzitetni klinični center Ljubljana
UKC Maribor	Univerzitetni klinični center Maribor
MZ	Ministrstvo za zdravje
OZ	Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631)
Pogodba	Kolektivna pogodba za zdravnike in zobozdravnike v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 14/94, 15/94, 18/94 – ZRPJZ, 23/96 – popr., 22/96, 46/98 – popr., 39/98, 39/99 – ZMPUPR, 97/00, 43/06 – ZKolP, 60/08, 5/12, 40/12, 46/13, 16/17, 80/18, 160/20, 88/21 in 136/22)
ZDR-1	Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPDVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1, 114/23 in 136/23 – ZIUZDS)
ZIUZDS	Zakon o interventnih ukrepih na področju zdravstva, dela in sociale ter z zdravstvom povezanih vsebin (Uradni list RS, št. 136/23 in 35/24 – ZZdrS-J)
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPDVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb)
ZNUZSZS	Zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev stabilnosti zdravstvenega sistema (Uradni list RS, št. 100/22, 141/22 – ZNUNBZ, 76/23 in 136/23 – ZIUZDS)
ZZDej	Zakon o zdravstveni dejavnosti (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 in 14/23 – odl. US)
ZZdrS	Zakon o zdravniški službi (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, 136/23 – ZIUZDS in 35/24)

1 UVODNA POJASNILA, NAMEN IN OBSEG ANALIZE

Na podlagi zaznave in izpostavljenosti problematike izvajanja dodatnega dela zdravnikov, zobozdravnikov in ostalega zdravstvenega osebja v javnih zdravstvenih zavodih, ki dodatno delo opravljajo poleg svojega rednega, ugotavljamo, da dejansko stanje na tem področju še ni bilo pregledano. Navedena problematika in presoja ustreznosti ureditve navedenega področja sta že več let predmet razprav v javnosti, zaradi česar je Senat Komisije 26. 1. 2024 sprejel sklep št. 06210-82/2023/35 o izvedbi systemske analize ter pregleda opravljanja dodatnega dela zdravnikov in zobozdravnikov (oziroma drugih zdravstvenih zaposlenih) za obdobje od 1. 1. 2020 do vključno 31. 12. 2023 v zvezi s podjemnimi oziroma drugovrstnimi pogodbami in izdanimi pisnimi soglasji delodajalca skladno s prvim odstavkom 53.b člena ZZDej v javnih zdravstvenih zavodih UKC Ljubljana in UKC Maribor. K izvedbi Analize smo pristopili predvsem zato, ker želimo prispevati k večji ekonomičnosti, transparentnosti in zakonitosti področja dodatnega dela zdravnikov, zobozdravnikov in spremljevalnega osebja ter z namenom prikaza načinov izvedbe dodatnega dela navedenih zaposlenih v dveh javnih zdravstvenih zavodih.

Osnovni namen Analize je ugotoviti:

- koliko je bilo v obdobju od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2023 izdanih pisnih soglasij delodajalca, skladno s prvim odstavkom 53.b člena ZZDej, zdravstvenim delavcem, ki so zaposleni v UKC Ljubljana in UKC Maribor, na podlagi katerih lahko zaposleni opravljajo zdravstvene storitve pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalec zdravstvene dejavnosti,
- koliko je bilo v obdobju od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2023 sklenjenih podjemnih pogodb, skladno s prvim odstavkom 53.c člena ZZDej, z zdravstvenimi delavci v UKC Ljubljana in UKC Maribor,
- koliko je bilo v obdobju od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2023 sklenjenih drugih pogodb za opravljanje dopolnilnega dela (npr. skladno z ZDR-1) zdravstvenih delavcev, ki so zaposleni v UKC Ljubljana in UKC Maribor,
- za koliko je bilo izplačanih sredstev v UKC Ljubljana in UKC Maribor za storitve, ki so bile opravljene v letih 2020, 2021, 2022 in 2023, skladno s prvim odstavkom 53.c člena ZZDej,
- kako je področje soglasij, podjemnih pogodb in dopolnilnega dela urejeno na nacionalni ravni in na ravni UKC Ljubljana in UKC Maribor ter
- kako poteka nadzor na tem področju v UKC Ljubljana in UKC Maribor.

Na podlagi zaprosil je Komisija od UKC Ljubljana in UKC Maribor prejela podatke o:

- izdanih pisnih soglasjih delodajalca, skladno s prvim odstavkom 53.b člena ZZDej, v obdobju od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2023 zdravstvenim delavcem, ki so zaposleni v UKC Ljubljana in UKC Maribor,
- sklenjenih podjemnih pogodbah, skladno s prvim odstavkom 53.c člena ZZDej, z zdravstvenimi delavci v UKC Ljubljana in UKC Maribor v obdobju od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2023,
- sklenjenih drugih vrstah pogodb za opravljanje dopolnilnega dela, zdravstvenih delavcev, ki so zaposleni v UKC Ljubljana in UKC Maribor, v obdobju od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2023,

- višini izplačanih sredstev v UKC Ljubljana in UKC Maribor za storitve, ki so bile opravljene v letih 2020, 2021, 2022 in 2023 skladno s prvim odstavkom 53.c člena ZZDej,
- pravni ureditvi navedenih področij v UKC Ljubljana in UKC Maribor,
- načinu nadzora navedenih področij v UKC Ljubljana in UKC Maribor,
- kriterijih za finančno vrednotenje plačila zdravstvenim delavcem, ki opravljajo storitve skladno s prvim odstavkom 53.c člena ZZDej,
- odškodninski odgovornosti za morebitne strokovne napake pri opravljanju storitev skladno s prvim odstavkom 53.c člena ZZDej, zdravstvenih delavcev v UKC Ljubljana in UKC Maribor.

UKC Ljubljana je Komisiji poleg pojasnil posredoval tudi:

- Navodila za delo v zvezi z izdajo soglasij zdravstvenim delavcem za opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem javnem zdravstvenem zavodu oziroma pri drugi pravni ali fizični osebi, ki opravlja zdravstveno dejavnost (53.b člen ZZDej);
- Obrazec za sklepanje podjemnih pogodb in drugih pogodb civilnega prava;
- Obrazec Vloga za izdajo soglasja zdravstvenemu delavcu, zaposlenemu v javnem zdravstvenem zavodu, za opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalec zdravstvene dejavnosti ter
- Pravilnik o sklepanju podjemnih in avtorskih pogodb v UKC Ljubljana z njegovimi spremembami in dopolnitvami.

V Analizo se je v primeru podatkov o izvajanju samoplačniških storitev obeh javnih zdravstvenih zavodov, kot so npr. operacije, vključilo tudi podatke o načinu dela ostalega zdravstvenega osebja, ki je za izvedbo takšne operacije potrebno. Komisija je proučila pravno ureditev navedenih področij na nacionalni ravni, pravno ureditev na interni ravni znotraj UKC Ljubljana in UKC Maribor ter analizirala pridobljene podatke, ki sta jih posredovala oba javna zdravstvena zavoda.

2 ZDRAVNIK – JAVNI USLUŽBENEC

Za potrebe Analize je Komisija pregledala različne zakone in kolektivno pogodbo, ki urejajo status zdravnika oziroma zobozdravnika (zdravnik) kot javnega uslužbenca. Analiza sicer zajema tudi dodatno delo ostalega osebja, ne samo zdravnikov. V nadaljevanju so povzete relevantne določbe zakonske ureditve zdravnika v statusu javnega uslužbenca.

ZJU določa, da je javni uslužbenec posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. V skladu z ZJU javni sektor sestavljajo:

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti;
- javne agencije, javni skladi, *javni zavodi* in javni gospodarski zavodi;
- druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja po ZJU. UKC Maribor in UKC Ljubljana sta organizirana v pravnoorganizacijski obliki javnega zavoda.

Na podlagi 65. člena ZZdrS je plača zdravnikov, ki delajo kot javni uslužbenci, določena z zakonom, ki ureja sistem plač v javnem sektorju, na njegovi podlagi izdanimi podzakonskimi predpisi in s kolektivnimi pogodbami. Kolektivna pogodba za zdravnike in zobozdravnike v Republiki Sloveniji velja in se uporablja v vseh zdravstvenih zavodih, pri zdravnikih – zasebnikih, ki zaposlujejo zdravnike, ter za vse zdravnike, ki so pri njih zaposleni. Posebni tarifni del navedene Kolektivne pogodbe za zdravnike in zobozdravnike v Republiki Sloveniji uvršča delovna mesta zdravnikov (plačna skupina E1) v plačne razrede. Ta posebni tarifni del Kolektivne pogodbe za zdravnike in zobozdravnike se uporablja za vse zdravnike, ki v katerem koli segmentu javnega sektorja opravljajo zdravniško službo.

3 PRAVNA UREDITEV PISNIH SOGLASIJ, PODJEMNIH OZ. DRUGOVRSNIH POGODB

V okviru Analize je bilo ugotovljeno, da zaposleni v javnih zdravstvenih zavodih poleg svoje redne zaposlitve za polni delovni čas delo lahko opravljajo po podjemni pogodbi, skladno z ZDR-1 in/ali prvim odstavkom 53.c člena ZZDej, ter na podlagi predhodnega pisnega soglasja delodajalca, skladno s prvim odstavkom 53.b člena ZZDej, zato so v nadaljevanju predstavljene relevantne določbe zakonodaje, ki za javne uslužbenke v javnih zdravstvenih zavodih to področje urejajo.

3.1 Nacionalna zakonodaja

3.1.1 Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1)

ZDR-1 med drugim določa, da mora delavec svojega delodajalca obveščati o bistvenih okoliščinah, ki vplivajo oziroma bi lahko vplivale na izpolnjevanje njegovih pogodbenih obveznosti, in o vseh spremembah podatkov, ki vplivajo na izpolnjevanje pravic iz delovnega razmerja. Delavec med trajanjem delovnega razmerja ne sme brez pisnega soglasja delodajalca za svoj ali tuj račun opravljati del ali sklepati poslov, ki sodijo v dejavnost, ki jo dejansko opravlja delodajalec in pomenijo ali bi lahko pomenili za delodajalca konkurenco. Delavec, ki dela polni delovni čas, sme izjemoma skleniti pogodbo o zaposlitvi s krajšim delovnim časom z drugim delodajalcem, vendar največ za osem ur na teden, po poprejšnjem soglasju delodajalcev, pri katerih je zaposlen s polnim delovnim časom, če gre za opravljanje deficitarnih poklicev po podatkih zavoda za zaposlovanje ali za opravljanje vzgojno-izobraževalnih, kulturno umetniških in raziskovalnih del.

3.1.2 Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej)

Zakonska določila ZZDej med drugim določajo pogoje in omejitve za zdravstvene delavce, zaposlene v javnem zdravstvenem zavodu ali drugem javnem zavodu iz šestega odstavka 8. člena ZZDej, ki se nanašajo na opravljanje zdravstvene storitve pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti (**53. a člen** ZZDej). Tovrstne storitve lahko zdravstveni delavec opravlja le na podlagi predhodnega pisnega soglasja delodajalca, ki ga izda direktor javnega zavoda na podlagi pisne vloge zdravstvenega delavca za največ 12 mesecev (**53. b člen** ZZDej). Prav tako lahko javni zdravstveni zavod za opravljanje zdravstvenih storitev sklene podjemno pogodbo ali drugo pogodbo civilnega prava (v nadaljnjem besedilu: podjemna pogodba) z zdravstvenim delavcem, če je tovrstno opravljanje zdravstvenih storitev za javni zdravstveni zavod ekonomsko smotrnejše in če so izpolnjeni pogoji (**53.c člen** ZZDej). Pred sklenitvijo tovrstne podjemne pogodbe zdravstveni delavec predloži veljavno soglasje za delo pri drugem javnem zdravstvenem zavodu oziroma pri drugi pravni ali fizični osebi, ki opravlja zdravstveno dejavnost.

Javni zdravstveni zavodi ali drugi javni zavodi iz šestega odstavka 8. člena ZZDej so za namen spremljanja in izvajanja nadzora nad izdanimi soglasji in sklenjenimi podjemnimi pogodbami dolžni voditi evidenco izdanih soglasij in sklenjenih podjemnih pogodb.

Zdravstveni delavec mora svojemu delodajalcu podatke (podatki o dejanskem mesečnem obsegu ur opravljanja zdravstvenih storitev oziroma podatki o dejanskem tedenskem obsegu opravljanja zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti na podlagi izdanega soglasja iz 53.b člena ZZDej) posredovati do osmega dne v mesecu za pretekli mesec, in sicer na način, da sta razvidna dan ter ura začetka in konca opravljanja zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu

zdravstvene dejavnosti. Zdravstveni delavec mora podatke posredovati za vsak mesec od prejetja soglasja.

Notranji nadzor nad strokovnostjo, kakovostjo in varnostjo dela pri izvajalcu zdravstvene dejavnosti, izvajanjem predpisov s področja opravljanja zdravstvene dejavnosti in področja materialnega poslovanja ter poslovanje, ki se nanaša na sredstva javnih financ, opravlja izvajalec zdravstvene dejavnosti.

3.1.2.1 Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZZDej (ZZDej-N) in pripombe Komisije nanj

Na področju, ki je predmet te Analize, je MZ pripravil predlog ZZDej-N, ki je bil do vključno 16. 10. 2024 v javni obravnavi in je na področju, ki ga analizira Komisija, takrat predlagal več pomembnih sprememb in novosti:

- Predvideva jasnejšo ločitev med javnimi zdravstvenimi zavodi in zasebnimi izvajalci zdravstvene dejavnosti, s poudarkom na omejevanju prehajanja zaposlenih iz javnega v zasebni sektor ter urejanju dvojnih praks, kar naj bi prispevalo k bolj uravnoteženemu zdravstvenemu sistemu.
- Zaostruje pogoje za pridobitev dovoljenj za opravljanje zdravstvene dejavnosti, tako da bodo dovoljenja lahko pridobili le tisti, ki bodo dejavnost opravljali v svojem imenu in za svoj račun, s čimer se prepreči praksa izvajanja zdravstvene dejavnosti v imenu tretjih oseb.
- Natančneje določa pravila za izvajanje tržnih dejavnosti znotraj javnih zdravstvenih zavodov, kar vključuje obveznost ločevanja prihodkov od tržnih dejavnosti in transparentno vodenje stroškov.
- Opredeljuje, da javna zdravstvena služba vključuje zdravstvene storitve, ki se financirajo iz javnih sredstev, ter jasno določa, katere dejavnosti se lahko izvajajo le kot del javne zdravstvene službe.

Glede sprememb ZZDej na področju **opravljanja zdravstvenih storitev drugje** je MZ v predlogu sprememb zapisal¹, da lahko zdravstveni delavec, ki je zaposlen v javnem zdravstvenem zavodu, s soglasjem direktorja opravlja zdravstvene storitve izven matičnega javnega zdravstvenega zavoda, vendar le pri drugem javnem zdravstvenem zavodu. Dodali so, da smo v zadnjih letih priča naraščanju števila zdravnikov in nekaterih drugih zdravstvenih delavcev, zaposlenih v javnih zdravstvenih zavodih, ki v prostem času (**v času, ki je sicer namenjen obveznemu dnevnomu ali tedenskemu počitku in izrabi letnega dopusta – kar naj bi omogočalo, da zdravstveni delavec delo opravlja spočit in v dobri psihofizični kondiciji ter s tem kakovostno in varno**) delajo kot zasebniki ali pri zasebnikih. Tako delo se največkrat imenuje kot dvojna praksa in ga poznajo v številnih državah, kjer pa je bolj regulirano kot v Republiki Sloveniji. V strokovni literaturi na to temo prevladuje naštevanje negativnih posledic dvojne prakse, in sicer **nasprotje interesov, manjša motiviranost za delo in manjša storilnost v javnih ustanovah, preusmerjanje t. i. lažjih bolnikov in donosnejših storitev iz javnega v zasebni sektor, podaljšanje čakalnih dob itd. Večji interes za zdravljenje lažjih bolnikov se kaže tudi v zmanjšani dostopnosti težjih bolnikov do zdravstvene obravnave. Ti bolniki ostajajo v javnem sistemu, kar povečuje stroške javnega**

¹ Str. 18.

zdravstvenega sistema in posledično povzroča izgubo javnim zdravstvenim zavodom, medtem ko zasebni zavodi beležijo iz leta v leto več dobička.

Na področju **dopolnilnega dela** pri lastnem delodajalcu MZ v istem dokumentu navaja, da zdravstveni delavci dodatne ure izvajajo predvsem pri zasebnih izvajalcih zdravstvene dejavnosti (s koncesijo ali brez nje), ki so bolj svobodni glede pogodbenega sodelovanja in plačevanja delavcev. Zdravstveni delavci (sicer zaposleni v javnem sektorju) v ta namen predhodno pridobijo dovoljenje za opravljanje zdravstvene dejavnosti kot samostojni podjetniki, pridobijo soglasje svojega delodajalca za delo drugje in sklenejo pogodbo o sodelovanju z drugim izvajalcem za opravljanje storitev v njegovem imenu in na njegov račun, plačilo, ki ga prejmejo, pa je davčno bistveno manj obremenjeno kot npr. podjemne pogodbe, zato je njihov neto zaslužek bistveno večji. Gre za zakonsko sporne prakse (elementi delovnega razmerja), vendar Inšpektorat Republike Slovenije za delo, ki je pristojen za nadzor, na tem področju ni nikoli ugotovil nepravilnosti.

Dodatno MZ tudi poudarja, da zdravstveni delavci pri zasebnih izvajalcih opravljajo predvsem enostavnejše zdravstvene storitve (preglede, neinvazivne diagnostične preiskave, manjše operativne posege ipd.), v **javnih zdravstvenih zavodih pa na ta račun zmanjkuje zdravstvenih delavcev za zahtevne zdravstvene storitve** (obravnavo urgentnih stanj, obravnavo rakavih bolnikov, obravnavo hudih kroničnih bolnikov, obravnavo poškodovancev ipd.), saj so skupno gledano slovenske kadrovske zmogljivosti omejene. Preprosto povedano, če pacient potrebuje magnetno resonanco kolena zaradi obrabe ali poškodbe pred leti, jo lahko opravi prej kot v mesecu dni, približno enako dolgo čaka na artroskopijo kolena, če je hudo poškodovan v prometni nesreči, pa se lahko zgodi, da ni zdravstvenih delavcev, ki bi zagotovili hitre preiskave (npr. CT ali MRI), operacijo in oskrbo na oddelku v bolnišnici.

Glede na navedeno, MZ navaja, da je glavna skrb predlagatelja primerna dostopnost do zdravstvenega varstva za vse prebivalce Slovenije, predvsem z vidika kadrovskih zmogljivosti v Republiki Sloveniji. Naš zdravstveni sistem se namreč srečuje s številnimi izzivi, a največji med njimi je pomanjkanje kadra, tako na področju zdravnikov specialistov kot tudi na področju ostalih zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev. Zdravstveno varstvo deluje neprekinjeno 24 ur na dan, vse dni v letu, kar zahteva ogromno delovnih ur, ki jih mora zagotavljati javni sistem. Ob pomanjkanju kadra nastajajo nadure, pogosto tudi čez zakonsko dovoljene omejitve. MZ sicer išče rešitve prek prihodov tujih delavcev, povečevanja vpisa na medicinsko in druge fakultete s področja zdravstva, vendar bodo ti ukrepi učinkovali šele v nekaj letih. Vzporedno s tem se izvajajo tudi hitrejša rešitve prek optimizacije procesov in nadzora nad efektivnimi obremenitvami delavcev ter stimulacije delavcev za opravljanje dodatnih delovnih ur (zlasti z nagrajevanjem, ki pa je trenutno omejeno na redno delovno uspešnost ali dodatek za povečan obseg dela).

Na področju **podjemnih pogodb** MZ navaja, da so javni zdravstveni zavodi omejeni pri višini izplačil, saj je v Pravilniku o merilih za določitev višine plačila opravljanja zdravstvenih storitev po podjemni pogodbi ali drugih pogodbah civilnega prava (Uradni list RS, št. 15/17) določeno, da mora biti narejena analiza stroškov posamezne obravnave, ki ne smejo presegati cene, ki jo za obravnavo določa ZZSZ.

MZ kot cilje predlagane novele navaja predvsem:

- ureditev oziroma nadgradnjo vstopnih pogojev v sistem zdravstvene dejavnosti (prek dovoljenja za opravljanje zdravstvene dejavnosti) in v mrežo javne zdravstvene službe (prek koncesij v zdravstveni dejavnosti),
- krepitev vloge javnih zdravstvenih zavodov (prek profesionalizacije vodenja in upravljanja),
- **ukinitev oziroma zmanjševanje dvojnih praks v javnih zdravstvenih zavodih,**
- večanje transparentnosti pri opravljanju zdravstvene dejavnosti z vidika vseh deležnikov, vključno z bolj preglednim postopkom podeljevanja koncesij,
- **zmanjšanje nasprotij interesov v javnih zdravstvenih zavodih,**
- stabilizacijo delovanja javnih zdravstvenih zavodov,
- **razmejitev javne in zasebne (tržne) dejavnosti,**
- povečanje motivacije za delo pri lastnem delodajalcu ter
- povečanje zaupanja v javne zdravstvene zavode in zdravstvene delavce.

Glavna vsebina predlagane novele pa je po navedbah MZ ureditev razmerij med izvajalci zdravstvene dejavnosti, ki delujejo v javni mreži, in tistimi, ki delujejo izven nje.

Predlog novele naslavlja tudi **soglasja za opravljanje dela pri drugem delodajalcu v javni zdravstveni mreži**. Pogoj za opravljanje dela pri drugem izvajalcu je to, da pri matičnem izvajalcu niso presežene najdaljše dopustne čakalne dobe in je realiziran program ZZS za vrste zdravstvenih storitev, ki jih zdravstveni delavec opravlja. Za opravljanje dela pri drugem delodajalcu mora zaposleni ob izpolnjenih pogojih pridobiti soglasje svojega delodajalca. Delodajalec mu da soglasje, če dela tega zaposlenega ne potrebuje oziroma če delavec ne odklanja dodatnega dela v lastnem zavodu. Predvidene so tudi izjeme, v katerih direktor lahko izda soglasje za delo pri drugem izvajalcu tudi brez izpolnjevanja vseh naštetih pogojev. Gre za dela in naloge, ki so v splošno korist, kot so npr. neprekinjeno zdravstveno varstvo v drugem javnem zdravstvenem zavodu, paliativna oskrba, delo pri organizaciji Rdečega križa Slovenije in gorski reševalni službi, delo pri Slovenija-transplant.

Delo pri drugem delodajalcu oziroma izvajalcu ostaja še naprej omogočeno; zdravstveni delavec, zaposlen v javnem zdravstvenem zavodu ali drugem javnem zavodu, namreč lahko opravlja zdravstvene storitve pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti v javni mreži, vendar le pod določenimi pogoji in z določenimi omejitvami, ki jih ureja ta zakon. Prepovedano je omogočanje opravljanja zdravstvenih storitev zdravstvenemu delavcu, ki ne izpolnjuje vseh teh pogojev. Izvajalec zdravstvene dejavnosti, ki omogoča opravljanje zdravstvenih storitev zdravstvenemu delavcu, mora zato predhodno preveriti izpolnjevanje vseh pogojev iz ZZDej. Opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti, ki ni v skladu s pogoji in omejitvami iz ZZDej, je lahko razlog za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi in odškodninsko odgovornost. Zdravstveni delavec, ki je zaposlen v javnem (zdravstvenem) zavodu, lahko zdravstvene storitve pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti v okviru javne mreže opravlja le na podlagi predhodnega pisnega soglasja delodajalca (ne glede na to, ali dela dopolnilno delo ali pogodbeno delo – podjem), kar velja za dopolnilno delo ali pa za nadaljnje sklepanje podjemne pogodbe. Soglasje izda direktor javnega zavoda na podlagi pisne vloge zdravstvenega delavca za največ šest mesecev. Če direktor javnega zavoda o vlogi ne odloči v roku 30 dni od njenega prejema, se šteje, da soglasje ni podano. S predlogom zakona se določa pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, minimalna vsebina soglasja, časovne omejitve, razloge za preklic soglasja in dodatno posledico za zdravstvenega delavca, če se mu soglasje prekliče (v šestih mesecih od preklica ne glede na izpolnjevanje pogojev iz tega člena ne more pridobiti novega soglasja za delo pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti).

Izvajalci zdravstvene dejavnosti v javni mreži se med seboj povezujejo in si izmenjujejo kadre za zagotavljanje zdravstvene dejavnosti. Motivacija zdravstvenih delavcev po mnenju MZ kaže, da želijo po opravljenem rednem delu opravljati delo v lastnem javnem zavodu (in ne toliko na podlagi soglasja pri drugem izvajalcu). Nad rednim delom lahko zaposleni sicer opravlja delo po podjemni (ali drugi civilnopravni) pogodbi na podlagi omenjenega soglasja za delo pri drugem izvajalcu. Delo po podjemni pogodbi na podlagi predlagane novele ni obdavčeno s posebnim davkom na podjemne pogodbe ali po bolj plačanih nadurah, ki niso vštete v standarde, pač pa plačane glede na realizacijo opravljenih zdravstvenih storitev. Razliko zaradi nižje obdavčitve podjemnih pogodb se izplača kot višjo urno postavko. Pogoji je efektivno merjenje opravljenega dela v rednem delovnem času (in po njem) pri vsakem izvajalcu zdravstvene dejavnosti v javni mreži. Podjemne pogodbe se lahko sklepajo tudi z upokojenimi zdravstvenimi delavci.

Predlog zakona kot novost uvaža tudi možnost dopolnilnega dela pri svojem delodajalcu. Zdravstveni delavec, ki je v javnem zdravstvenem zavodu že zaposlen za polni delovni čas, bo lahko, če bodo v zavodu za to zagotovljena sredstva, izjemoma opravljal znanstveno-raziskovalno delo, pedagoško ali strokovno delo še za največ osem ur na teden (t. i. petinska dodatna zaposlitev) pri tem zavodu. Tak zdravstveni delavec lahko v času opravljanja dopolnilnega dela dobi soglasje za delo pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti za največ v obsegu osem ur (dodatna petina), seveda pod pogojem, da mu s tem ne bo onemogočena izraba minimalnih dnevnih in tedenskih počitkov ali letnega dopusta.

Komisij je na predlog ZZDej-N 10. 10. 2024 MZ posredovala naslednje pripombe, ki se nanašajo na vsebino Analize:

- Predlog ne določa, da so odločbe o vpisu v register zasebnih zdravstvenih delavcev in o izdanih dovoljenjih za opravljanje zdravstvene dejavnosti javno objavljene na spletnih straneh MZ. Zaradi zagotavljanja transparentnosti ter preglednosti delovanja v javnem interesu je treba ob ustreznem varstvu osebnih podatkov zagotoviti javno objavo registra zdravstvenih delavcev.
- Komisija se strinja s predlogom zakona, da je načeloma nedopustno, da javni del zdravstvenega sistema v primerjavi z zasebnim opravlja slabše plačane posege (klasičen primer, ki ga omenjajo mediji, so nerentabilni posegi, ki jih zasebniki prelagajo na javni zdravstveni sistem). Na Komisiji smo mnenja, da bi bilo pravilnejše navedene vsebine urejati z vidika (omejitev) opravljanja dodatne dejavnosti, kar je mehanizem preprečevanja nastanka nasprotja interesov v konkretnih primerih (nasprotje interesov je torej posledica). Predlagatelj mora razmerja urediti na način, da so kljub omejitvam dodatnih dejavnosti mogoče tiste (zasebne) dejavnosti, ki presegajo omejitve, a so izjemnega pomena tudi za javni zdravstveni sistem (recimo najzahtevnejše raziskave, pri katerih so udeleženi največji strokovnjaki in imajo širši pomen).
- Predlog tudi določa, da je za vsako tako dopolnilno delo potreben aneks k pogodbi za največ za osem ur na teden pri lastnem delodajalcu (v tem delu je treba glede raziskav zagotoviti tudi nadzor posredovanja podatkov farmacevtskim družbam in seznanitev pacientov s tem, če so posredovani njihovi osebni podatki). Komisija je predlagala, da bi lahko raziskave večjega obsega, ki so v javnem interesu, izjemoma dovolil MZ, da se ne omeji prepotrebne raziskovalnega dela v večji meri, kot je to nujno potrebno zaradi javnega interesa - konec koncev tudi pri drugem delodajalcu, ki bi izvajal take raziskave, kar je tudi predlagana omejitev (omejitve novo predlaganega 53. člena).

- Komisija kot dober predlog ocenjuje ukinitve domneve, da se ob odsotnosti odgovora na vlogo za opravljanje dodatne dejavnosti javni zdravstveni zavod z vlogo strinja, saj predlog sedaj določa, da se v takih primerih šteje, da soglasje ni podano.

V kasnejše predloge sprememb ZZDej-N Komisija ni bila vključena.

3.1.3 Zakon o interventnih ukrepih na področju zdravstva, dela in sociale ter z zdravstvom povezanih vsebin (ZIUZDS)

Skladno z ZIUZDS lahko soglasje izda tudi direktor javnega zavoda na podlagi obrazloženega pozitivnega mnenja vodje oddelka oziroma osebe, ki je pristojna za organizacijo dela zdravstvenega delavca. Zakon določa tudi pogoje, pod katerimi že izdana soglasja ne veljajo oziroma kdaj soglasij ni dovoljeno izdati.

Izvajalec zdravstvene dejavnosti, pri katerem zdravstveni delavec opravlja delo na podlagi podjemne pogodbe, podatke o obsegu opravljenega dela (število ur po dnevih) posreduje izvajalcu zdravstvene dejavnosti, ki je soglasje za delo tega zdravstvenega delavca izdal, do osmega dne v mesecu za pretekli mesec. Prav tako izvajalec zdravstvene dejavnosti te podatke sproti vnaša v Register izvajalcev zdravstvene dejavnosti in delavcev v zdravstvu (Evidenca gibanja zdravstvenih delavcev in mreža zdravstvenih zavodov), ki jo vodi Nacionalni inštitut za javno zdravje.

3.1.4 Zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev stabilnosti zdravstvenega sistema (ZNUZSZS)

Javni zdravstveni zavod lahko, za namen opravljanja posameznih zdravstvenih storitev iz ZNUZSZS, sklene podjemno pogodbo ali drugo pogodbo civilnega prava (podjemna pogodba) z zdravstvenim delavcem, zaposlenim pri njem, za opravljanje izbranih vrst zdravstvenih storitev, **ki presegajo redni obseg programa zdravstvene dejavnosti, če te zdravstvene storitve tak delavec opravi zunaj svojega rednega delovnega časa.**

Posebni davek na določene prejemke se v tovrstnih primerih ne plačuje. Javni zdravstveni zavod Finančni upravi Republike Slovenije sporoči podatke o zneskih izplačil za posamezni mesec po posameznem zaposlenem.

Javni zdravstveni zavod vodi evidenco opravljenih zdravstvenih storitev za posameznega zaposlenega tako, da sta iz nje razvidna datum in časovno obdobje vseh zdravstvenih storitev, ki jih ta zaposleni opravi za javni zdravstveni zavod **izven rednega delovnega časa in izven rednega obsega programa tega zaposlenega.** Nadzor nad evidenco izvaja Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije.

3.1.5 Obligacijski zakonik (OZ)

Pravna podlaga za sklenitev podjemne pogodbe je OZ, v katerem je določeno, da se s podjemno pogodbo podjemnik zavezuje opraviti določen posel, kot so izdelava ali popravilo kakšne stvari, kakšno telesno ali umsko delo ipd., naročnik pa se zavezuje, da mu bo za to plačal.

3.1.6 Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)

V Analizi smo analizirali pravno podlago na področju dopolnilnega dela zdravstvenega osebja v javnih zdravstvenih zavodih, pri čemer smo analizirali predvsem zakonsko ureditev splošnega področja zdravstvene dejavnosti (t. i. specialni predpis), kajti ZJU posebej določa, da se prvenstveno za delovna razmerja javnih uslužbencev ter za pravice in dolžnosti iz delovnega

razmerja uporabljajo predpisi, ki urejajo delovna razmerja in kolektivne pogodbe, če ZJU ali drug poseben zakon ne določa drugače.

3.2 Navodila, usmeritve in interni akti

3.2.1 Navodila in usmeritve Ministrstva za zdravje

MZ je v zvezi z razmejitvijo dejavnosti javnih zdravstvenih zavodov na javno službo in tržno dejavnost izdal Navodilo v zvezi z razmejitvijo dejavnosti javnih zdravstvenih in lekarniških zavodov na javno službo in tržno dejavnost².

MZ je v zvezi z delom pri drugem izvajalcu zdravstvene storitve in sklepanjem podjemnih pogodb izdal Pojasnila v zvezi z delom zdravstvenih delavcev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti in sklepanje podjemnih pogodb.

Poleg določb ZZDej na področju sklepanja pogodb z **lastnimi zaposlenimi** je MZ to področje podrobneje uredil s tem, da je sprejel:

- Sklep o posebnih programih³, ki opredeljuje posebne programe, za katere je v skladu s šestim odstavkom 53.c člena ZZDej zagotovljen vir financiranja;
- Navodilo k pripravi predloga za potrditev posebnega programa na ravni posameznega javnega zdravstvenega zavoda na podlagi II. Točke sklepa o posebnih programih⁴;
- Pojasnilo k sklepanju podjemnih pogodb z lastnimi zaposlenimi za zdravstvene storitve (posebni programi).

MZ je v zvezi z izvajanjem 15. člena ZNUZSZ sprejel:

- Navodila o spremljanju in poročanju o obsegu izvajanja zdravstvenih storitev, ki velja za vse izvajalce zdravstvene dejavnosti, ki opravljajo zdravstveno dejavnost v mreži javne zdravstvene službe in s katerim se določa vsebina in način spremljanja in poročanja o obsegu izvajanja programa zdravstvene dejavnosti, določitev višine sredstev nerealiziranega programa in določitev višine zahtevka za povračilo iz proračuna Republike Slovenije⁵;
- Navodilo o spremljanju in poročanju o obsegu izvajanja zdravstvenih storitev nad rednim obsegom programa zdravstvene dejavnosti, ki velja za vse izvajalce zdravstvene dejavnosti, ki opravljajo zdravstveno dejavnost v mreži javne zdravstvene službe, s katerim se določajo vsebina in način spremljanja ter poročanje o obsegu izvajanja zdravstvenih storitev nad rednim obsegom programa zdravstvene dejavnosti, določitev višine sredstev nerealiziranega programa in določitev višine zahtevka za povračilo iz proračuna Republike Slovenije⁶.

3.2.2 Interni akti UKC Ljubljana

UKC Ljubljana je v zvezi z delom pri drugem izvajalcu zdravstvene storitve in sklepanje podjemnih pogodb sprejel Pravilnik o sklepanju podjemnih in avtorskih pogodb v UKC Ljubljana in Navodilo

² Dokument št. 0140-114/2022/3 z dne 19. 5. 2022.

³ Dokument št. 172-5/2023/1 z dne 19. 7. 2023 (s spremembami).

⁴ Dokument št. 172-5/2023/1 z dne 19. 7. 2023.

⁵ Dokument št. 0070-195/2022/52 z dne 23. 1. 2023.

⁶ Dokument št. 0070-195/2022/3 z dne 8. 9. 2022.

za delo v zvezi z izdajo soglasij zdravstvenim delavcem za opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem javnem zdravstvenem zavodu oziroma pri drugi pravni ali fizični osebi, ki opravlja zdravstveno dejavnost (53.b člen ZZDej). Z navedenima internima aktoma je UKC Ljubljana podrobneje določil splošne in posebne pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za sklepanje podjemnih in avtorskih pogodb z zdravstvenimi delavci ter z ostalimi fizičnimi osebami in v zvezi z izdajo soglasij zdravstvenim delavcem za opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem javnem zdravstvenem zavodu oziroma pri drugi pravni ali fizični osebi, ki opravlja zdravstveno dejavnost (53.b člen ZZDej).

3.2.3 Interni akti UKC Maribor

UKC Maribor Komisiji kljub zaprosilu ni posredoval morebitnih internih aktov in pravilnikov, ki se nanašajo na sklepanje podjemnih in avtorskih pogodb ter izdajo soglasij po prvem odstavku 53. b člena ZZDej. UKC Maribor je Komisiji 10. 6. 2024 posredoval pojasnila, v katerih so med drugim pojasnili, da pri sklepanju podjemnih in avtorskih pogodb ter izdanih soglasij po prvem odstavku 53.b člena ZZDej upoštevajo zakonska določila.

4 ANALIZA PRIDOBLENIH PODATKOV UKC LJUBLJANA IN UKC MARIBOR

V nadaljevanju so zbrano predstavljeni podatki, ki jih je Komisija pridobila od UKC Ljubljana in UKC Maribor. Opisan je potek izdaje soglasja zdravstvenim delavcem, kakšni so pogoji za sklepanje podjemnih pogodb, kako izvajajo nadzor nad tem, kako je urejeno delo spremljevalnega osebja, ki sodeluje pri posegu zdravnika, ki opravlja delo po podjemni pogodbi. Pridobljeni podatki so zbrano prikazani v statistični obliki.

4.1 UKC Ljubljana

4.1.1 Podaja soglasja

Iz prejetih pojasnil UKC Ljubljana je razvidno, da mora zdravstveni delavec, zaposlen v UKC Ljubljana, ki želi opravljati zdravstvene storitve pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti kot izvajalec zdravstvene dejavnosti, podati vlogo za izdajo soglasja na za to predvidenem obrazcu. Delavec vloži oziroma posreduje vlogo v kadrovsko službo. Kadrovska služba po prejemu vloge od Službe za planiranje, kontroling in poslovno informiranje pridobi podatek o povprečni redni tedenski delovni obremenitvi zdravstvenega delavca v zadnjih 12 mesecih in nato izpolni drugo stran vloge za izdajo soglasja s podatki o povprečni redni tedenski delovni obremenitvi delavca v zadnjih 12 mesecih, tedenskem številu ur pri drugem izvajalcu(ih), največji skupni delovni obremenjenosti delavca na teden, obsegu največje še dopustne tedenske obremenjenosti delavca z delom pri drugem delodajalcu, ter imenu in priimku delavca. Kadrovska služba k posamezni vlogi priloži tudi prilogo o čakalnih dobah in realizaciji delovnega programa organizacijske enote, kjer je delavec zaposlen, ki jo prejme od Službe za ekonomiko prihodkov in zdravstveno analitiko. Kadrovska služba posreduje vlogo delavčevemu neposredno nadrejenemu predstojniku, glavni medicinski sestri oziroma vodji organizacijske enote, kjer dela (prejemnik vloge). Prejemnik vloge natančno in na podlagi dokumentiranih podatkov presodi, ali so izpolnjeni pogoji za izdajo soglasja delavcu v skladu s tretjim odstavkom 53.b člena ZZDej, in sicer:

- ali delavec v celoti izvršuje svoje delovne obveznosti glede količine in vrste opravljenih zdravstvenih storitev, določenih s pogodbo o zaposlitvi in normativi ter standardi dela pri svojem delodajalcu,
- ali delavec ne odklanja nadurnega dela, pripravljenosti in morebitnih drugih oblik dela pri delodajalcu,
- ali delavcu zaradi dela pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti niso onemogočeni dnevni in tedenski počitek ter letni dopust,
- ali z izdajo soglasja delavcu ne bo povzročena škoda UKC Ljubljana oziroma motnja pri opravljanju dejavnosti UKC Ljubljana in
- ali UKC Ljubljana sam nima potrebe po dodatnem, dopolnilnem delu oziroma delu, ki presega obveznost iz polnega delovnega časa delavca.

Če oceni, da so navedeni pogoji za delavca izpolnjeni, prejemnik vloge to s podpisom potrdi na vlogi za izdajo in izpolni datum podaje podpisa. S tem prejemnik vloge prevzame odgovornost in odgovarja neposredno nadrejenemu, da so pogoji za podajo soglasja delavcu dejansko izpolnjeni. Prejemnik vloge tako izpolnjeno in podpisano vlogo posreduje prejemnikovemu nadrejenemu, strokovnemu direktorju klinike in glavni medicinski sestri klinike (če gre za delavca s področja

zdravstvene nege) ter poslovnemu direktorju, ki dodatno presodijo obstoj zakonskih pogojev za izdajo soglasja delavcu in s podajo podpisa na tretji strani obrazca dodatno potrdijo, da so za delavca izpolnjeni zakonski pogoji za podajo soglasja, in izpolnijo datum podpisa. Poslovni direktor nato vlogo delavca posreduje še strokovnemu direktorju UKC Ljubljana in, če gre za delavca s področja zdravstvene nege, predhodno še glavni medicinski sestri UKC Ljubljana, ki prav tako s svojega stališča presodi/-ta obstoj zakonskih pogojev za izdajo soglasja delavcu ter s podajo podpisa potrdi/-ta, da so za delavca izpolnjeni pogoji za podajo soglasja, in izpolni/-ta datum podpisa. Tako izpolnjeno vlogo s prilogami strokovni direktor UKC Ljubljana posreduje generalnemu direktorju UKC Ljubljana. Če ta po obravnavi vloge ugotovi, da so pogoji po tretjem odstavku 53.b člena ZZDej izpolnjeni, delavcu izda pisno soglasje za opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalcu zdravstvene dejavnosti s tem, da se podpiše na izpolnjeno soglasje. Če generalni direktor UKC Ljubljana ugotovi, da zakonski pogoji po tretjem odstavku 53.b člena ZZDej za delavca niso izpolnjeni, izdajo soglasja zavrne.

Evidence podjemnih pogodb UKC Ljubljana ne vodi, saj po njihovih pojasnilih veljavni predpisi ne nalagajo, da bi zaposleni predložili podjemne pogodbe, ki so jih sklenili za opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti.

Izdana oziroma zavrnjena soglasja na podlagi 53.b člena ZZDej in soglasja na podlagi 147. člena ZDR-1 (soglasja za dopolnilno delo) arhivirajo tudi v fizični obliki v Pravni službi.

UKC Ljubljana v kadrovsko informacijskem sistemu vodi podatke o vseh izdanih oziroma zavrnenih soglasjih na podlagi 53.b člena ZZDej ter izdanih soglasjih na podlagi 147. člena ZDR-1 (soglasja za dopolnilno delo). V sistemu na podlagi 53.c člena ZZDej za namen spremljanja in izvajanja nadzora nad izdanimi soglasji iz 53.b člena tega zakona vodijo naslednje podatke:

- osebno ime zdravstvenega delavca, kateremu je bilo izdano soglasje iz 53.b člena tega zakona,
- naziv izvajalca zdravstvene dejavnosti, za katerega zdravstveni delavec opravlja zdravstvene storitve na podlagi izdanega soglasja iz 53.b člena tega zakona,
- vrsta in obseg zdravstvenih storitev, ki jih zdravstveni delavec opravlja na podlagi izdanega soglasja iz 53.b člena tega zakona,
- podatke o dejanskem mesečnem obsegu ur opravljanja zdravstvenih storitev oziroma podatke o dejanskem tedenskem obsegu opravljanja zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti na podlagi izdanega soglasja iz 53.b člena tega zakona,
- obdobje, za katerega je podeljeno soglasje iz 53.b člena tega zakona,
- podatek o preklicu soglasja iz 53.b člena tega zakona.

Poročanje o opravljenih urah vodijo v HRM portalu. Delavec, ki je pridobil soglasje, mora delodajalcu sporočati podatke o dejanskem mesečnem oziroma tedenskem obsegu ur opravljanja zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti. Te podatke mora delavec posredovati do osmega dne v mesecu za pretekli mesec na način, da so razvidni dan, ura, začetek in konec opravljanja zdravstvenih storitev. Delavec mora podatke posredovati za vsak mesec od veljavnosti izdanega soglasja.

4.1.2 Pogoji za sklenitev podjemne pogodbe

Določila UKC Ljubljana iz Pravilnika o sklepanju podjemnih in avtorskih pogodb v UKC Ljubljana, ki se nanašajo na posebne pogoje in merila za sklepanje podjemnih pogodb za opravljanje

zdravstvenih storitev, so opredeljena v 3. poglavju. 8. člen navedenega pravilnika določa, da morajo za sklenitev podjemne pogodbe za opravljanje zdravstvenih storitev z zdravstvenim delavcem na podlagi 53.c člena ZZDej biti izpolnjeni naslednji pogoji:

- za opravljanje zdravstvenih storitev, ki so predmet pogodbe, ni mogoče skleniti pogodbe o zaposlitvi zaradi občasne narave teh storitev ali njihovega manjšega obsega, ali
- gre za enkratno povečanje programa zdravstvenih storitev UKC Ljubljana za potrebe obveznega zdravstvenega zavarovanja, ali
- UKC Ljubljana z obstoječimi kadrovskimi zmogljivostmi ne more zagotoviti pogodbenih obveznosti do Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

Za preverjanje in zagotavljanje obstoja pogojev iz prejšnjega odstavka je ves čas opravljanja storitev po podjemni pogodbi odgovoren predstojnik Kliničnega oddelka/klinike (predstojnik), ki potrebne podatke pridobi pri podpornih službah (Kadrovska služba, Služba za ekonomiko prihodkov in zdravstveno analitiko). Zdravstveni delavec, ki je zaposlen pri drugem javnem zdravstvenem zavodu oziroma pri drugi pravni ali fizični osebi, ki opravlja zdravstveno dejavnost, mora pred sklenitvijo podjemne pogodbe predložiti pisno soglasje svojega delodajalca za delo v UKC Ljubljana.

9. člen navedenega pravilnika določa, da je mogoče podjemno pogodbo s posameznim zdravstvenim delavcem, zaposlenim v UKC Ljubljana, skleniti, če je le-ta v zadnjih treh mesecih pred sklenitvijo podjemne pogodbe (ali v krajšem obdobju, če zadnje tri mesece iz objektivnih razlogov ni opravljal dela):

- opravil celoten obseg dela oziroma zdravstvenih storitev v skladu s pogodbo o zaposlitvi, delovnim načrtom ali drugim splošnim aktom,
- izkazal izpolnitev svoje obveznosti glede prisotnosti na delu,
- izpolnil delovno obveznost glede vključevanja v zagotavljanje neprekinjenega zdravstvenega varstva

in zdravstvenih storitev

- ni mogoče izvesti v rednem delovnem času,
- ni mogoče zagotoviti z ustrezno reorganizacijo ali drugimi oblikami dela, kot na primer delo preko polnega delovnega časa, dežurstvo, stalna pripravljenost.

Za zagotavljanje zgoraj navedenih pogojev so dolžni na posamezni organizacijski enoti voditi evidence, za kar so odgovorni predstojniki. Izjavo o izpolnjevanju pogojev poda predstojnik klinike in je vsebovana v obrazcu (OB UKC Ljubljana 0390) tega pravilnika.

10. člen navedenega pravilnika določa, da lahko v skladu s šestim odstavkom 53.c člena ZZDej UKC Ljubljana sklene podjemno pogodbo z zdravstvenimi delavci, ki so zaposleni v UKC Ljubljana, na podlagi sklepa ministra za zdravje o posebnih programih ali za opravljanje zdravstvenih storitev v okviru državnih presejalnih programov, za katere je zagotovljen vir financiranja. Če se sklepa podjemna pogodba za opravljanje zdravstvenih storitev v okviru tržne dejavnosti in javne službe, ki ni financirana iz sredstev Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, je treba za sklenitev takšne podjemne pogodbe priložiti tudi izjavo o izpolnjevanju pogojev, ki izhajajo iz sklepa ministra za zdravje o posebnih programih. Za izvedbo visoko tveganih samoplačniških medicinskih posegov v UKC Ljubljana je treba predhodno pridobiti mnenje zdravniškega konzilija

strokovnega direktorja UKC Ljubljana in ekspertno mnenje lečečega zdravnika UKC Ljubljana. Podatek o izpolnjevanju obveznosti do Zavoda za zdravstveno zavarovanje pripravi Služba za ekonomiko in zdravstveno analitiko. Izjavo kot odgovorna oseba za dokazovanje izpolnjevanja pogojev poda poslovni direktor klinike, če se izvaja program na več klinikah, pa tudi generalni direktor. Izjava je vsebovana v obrazcu (OB UKC Ljubljana 0390) tega pravilnika.

11. člen navedenega pravilnika določa, da lahko ne glede na 53.c člen ZZDej, skladno s šestim odstavkom 15. člena ZNUZSZS, za namen povečane dostopnosti do zdravstvenih storitev in odprave oziroma skrajševanja čakalnih dob UKC Ljubljana sklene podjemno pogodbo za opravljanje zdravstvenih storitev z zdravstvenim delavcem, zaposlenim pri njih:

- za redni obseg programa zdravstvene dejavnosti, če rednega obsega programa ta zaposleni ne more izvesti v okviru svojega rednega delovnega časa, in
- za izvajanje zdravstvenih storitev nad rednim programom zdravstvene dejavnosti, če zdravstvene storitve opravi zunaj svojega rednega delovnega časa.

UKC Ljubljana v primeru sklenitve podjemne pogodbe iz zgornjega odstavka tega člena vodi evidenco opravljenih zdravstvenih storitev za posameznega zaposlenega tako, da sta iz nje razvidna datum in časovno obdobje vseh zdravstvenih storitev, ki jih ta zaposleni opravi za UKC Ljubljana v rednem delovnem času tega zaposlenega in izven njega. Za vodenje evidence je odgovoren predstojnik.

Podjemni pogodbi je treba priložiti izjavo o izpolnjevanju pogojev iz 15. člena ZNUZSZS za sklenitev takšne pogodbe. Izjava, ki jo poda predstojnik, je vsebovana v obrazcu (OB UKC Ljubljana 0390) pravilnika.

Glede spremljevalnega osebja, ki takrat, ko zdravnik, ki opravlja delo po podjemni pogodbi, sodeluje pri posegu, v UKC Ljubljana pojasnjujejo, da sklepajo podjemne pogodbe za zdravstvene storitve z zdravstvenimi delavci na podlagi 53.c člena ZZDej. Ta predstavlja specialno ureditev sklepanja civilnopravnih pogodb za zdravstvene delavce in je izjema od ZDR-1, ki v 13. členu v primeru elementov delovnega razmerja prepoveduje sklepanje civilnopravnih pogodb. Glede na omenjeno določbo ZZDej lahko sklepajo podjemne pogodbe z lastnimi zdravstvenimi delavci le v primeru opravljanja zdravstvenih storitev v okviru državnih presejalnih programov in drugih posebnih programov, ki jih potrdi minister, pristojen za zdravje, in je zanje zagotovljen vir financiranja. Z zunanjiimi zdravstvenimi delavci pa takšne pogodbe lahko sklepajo pod pogoji iz prvega odstavka 53.c člena ZZDej in na podlagi soglasja njihovega delodajalca (če so zaposleni).

Delo lastnih zdravstvenih delavcev po podjemni pogodbi se izvaja izven rednega delovnega časa in v teh primerih se, če gre za delo ekipe zdravstvenih delavcev, za izvedbo storitve z vsemi sklene podjemna pogodba.

Številčnost in struktura ekipe, ki izvaja storitev, je odvisna od vrste storitev, presoja pa jo vodja enote, ki predlaga sklenitev pogodbe.

Trenutno ni podlage, da bi za sodelovanje pri teh zdravstvenih storitvah sklepali podjemne pogodbe tudi z zdravstvenimi sodelavci⁷ ali nezdravstvenimi delavci⁸. Zdravstveni sodelavec (npr. zdravstveni administrator) je lahko plačan samo iz delovnega razmerja in po zakonodaji, ki ureja sistem plač v javnem sektorju. Izjema bi bila lahko le v primeru sklepanja pogodbe, ki ne bi imela elementov delovnega razmerja po določbah ZDR-1. Pri zunanjih zdravstvenih delavcih, ki jih UKC Ljubljana najema zaradi pomanjkanja lastnih kadrovskih zmogljivosti (to je manjši del podjemnih pogodb) in se izvajajo v času rednega dela zaposlenih, pa je podlaga za delo zaposlenih, ki sodelujejo pri storitvi, odvisna od vrste storitev, a jo praviloma predstavlja pogodba o zaposlitvi, saj delo praviloma poteka v času, ko so razporejeni na delo. Če opravijo delo preko polnega delovnega časa, so upravičeni do plačila dodatka za nadurno delo, v primeru pogojev za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela pa pride v poštev to plačilo (plačilo povečanega obsega dela in nadur za isto delo se izključujeta).

Kriteriji za plačilo po podjemni pogodbi so določeni v Pravilniku o merilih za določitev višine plačila opravljanja zdravstvenih storitev po podjemni pogodbi ali drugih pogodbah civilnega prava (Uradni list RS, št. 15/17) in v 4. členu internega Pravilnika o sklepanju podjemnih in avtorskih pogodb v UKC Ljubljana. Pravilnik o merilih za določitev višine plačila opravljanja zdravstvenih storitev po podjemni pogodbi ali drugih pogodbah civilnega prava v 2. členu določa, da javni zdravstveni zavod pri določitvi višine plačila opravljanja zdravstvenih storitev po podjemni pogodbi upošteva razliko med prihodki, pridobljenimi za opravljeno zdravstveno storitev, in stroški dela, materiala, storitev (razen stroška za plačilo podjemne pogodbe), amortizacije in drugih stroškov poslovanja, povezanih z opravljanjem zdravstvene storitve, ki je predmet podjemne pogodbe. Plačilo ne sme biti višje od prihodka, pridobljenega za opravljeno zdravstveno storitev. V 3. členu pa določa, da če višine plačila po podjemni pogodbi ni mogoče določiti v skladu z drugim členom, se kot merilo za določitev višine plačila upošteva največ bruto urno postavko plače glede na 53. plačni razred.

Zdravnik, ki opravlja delo v imenu in za račun UKC Ljubljana na podlagi podjemne pogodbe, je za poklicno odgovornost zavarovan z zavarovalno polico, ki jo ima UKC Ljubljana sklenjeno pri zavarovalnici. Z isto polico so zavarovani vsi, ki na kakršnikoli podlagi opravljajo delo v imenu in za račun UKC Ljubljana. Postopek uveljavljanja odškodninske odgovornosti ni odvisen od pravne podlage, na kateri zdravstveni delavec opravlja delo. Trenutna zavarovalna vsota po posameznem primeru je 250.000,00 EUR. UKC Ljubljana ne odgovarja za opravljanje dela na podlagi soglasja izven UKC Ljubljana in sklepa, da imajo subjekti, kjer zdravniki opravljajo delo, sami zavarovano odgovornost za morebitne zdravniške napake.

4.1.3 Izvajanje nadzora

V UKC Ljubljana nadzor nad izdanimi soglasji v skladu s 53.b členom ZZDej opravlja Kadrovska služba. Ta vsak mesec naključno izbere določeno število delavcev, ki so pridobili soglasje in

⁷ Zdravstveni sodelavci so vsi tisti delavci, ki nimajo izobrazbe zdravstvenega področja oziroma študijskega področja, v zdravstvu pa zasedajo delovna mesta zdravstvenih sodelavcev (primer: logopedi, psihologi, biologi in podobno). V ta namen morajo imeti opravljen strokovni izpit na MZ.

⁸ Nezdravstveni delavci so vsi ostali delavci zaposleni v zdravstvu, ki jim za delo, ki ga v zdravstvu opravljajo, ni treba opravljati strokovnega izpita na MZ (primer: ekonomisti, pravniki, informatiki ipd., lahko pa tudi npr. logopedi, psihologi ipd., če v zdravstvu zasedajo takšna delovna mesta, za katera ni treba opravljati strokovnega izpita na MZ).

preveri, ali so poročali opravljene ure pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalec zdravstvene dejavnosti.

Preverjanje izpolnjevanja obveznosti poročanja zaposlenih poteka na način, da preko naključnega izbora določenega števila zaposlenih (tj. okoli 15) v informacijsko podpornem sistemu preverijo vpis in vpisano število ur opravljenega dela pri drugem izvajalcu zdravstvenih storitev. Tako pridobljene vpisane ure opravljenega dela pri drugem izvajalcu v nadaljnjem koraku posredujejo zaposlenim, ki so tem delavcem neposredno nadrejeni, oziroma vodstvenim delavcem, torej strokovnemu in poslovnemu direktorju klinike, predstojniku kliničnega oddelka, samostojnih klinik in inštitutov, glavni medicinski sestri idr.

Na podlagi opisanih preverjanj zaključijo, da so ugotovili, da so zaposleni ure, ki so jih opravili pri drugem delodajalcu, redno vpisovali v informacijski sistem. Odstopanja so ugotovili v manjšem deležu, kjer ure niso bile vpisane, ker je imel delavec izdano soglasje, storitev pa dejansko ni opravljal. Izjemoma je bilo med preverjanjem pri redkih posameznikih ugotovljeno, da ure niso bile beležene. Posamezniki so bili na to opozorjeni, zahtevani podatki pa so bili naknadno vneseni.

Redna mesečna preverjanja UKC Ljubljana izvaja tudi z obveščanjem strokovnih direktorjev klinik, predstojnikov kliničnih oddelkov, samostojnih klinik in inštitutov ter glavnih medicinskih sester s pošiljanjem pozivov k izvajanju preverjanj izpolnjevanja pogojev glede izdanih soglasij po 53b. členu ZZDej.

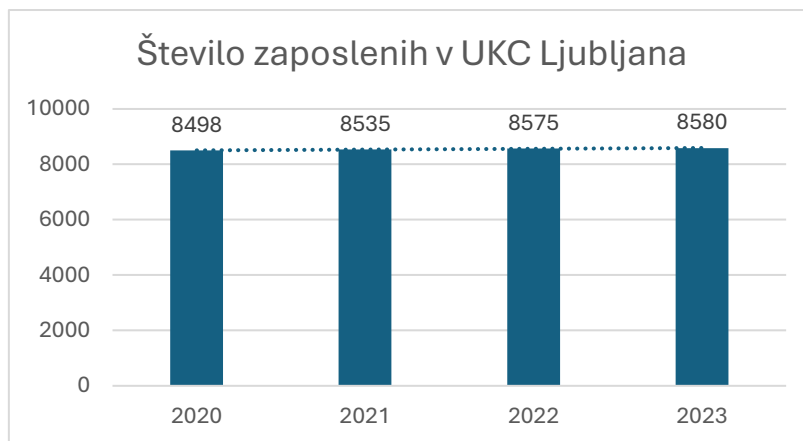
V primeru, da pristojne nadrejene osebe ugotovijo, da pogoji za izdajo soglasja iz 53.b člena ZZDej pri posamezniku niso več izpolnjeni, podajo predlog, da se soglasje prekliče. Podatke nadrejenim redno posredujejo v tabelah, kjer morajo za vsakega zaposlenega izpolniti rubriko glede obstoja pogojev za izdajo soglasja (npr. vpis »da« ali »ne« izpolnjuje pogoje). Tako izpolnjen in pregledan dokument posredujejo Kadrovske službi v seznanitev in realizacijo.

UKC Ljubljana je pojasnil, da na podlagi primerjav rednih mesečnih preverjanj o izpolnjevanju obveznosti poročanja zaposlenih o opravljenem številu ur zdravstvenih storitev pri drugih izvajalcih zdravstvenih storitev menijo, da so s tem ukrepom zmanjšali število nepopolnih/pomanjkljivih vnosov ur na strani zaposlenih in dvignili raven zavedanja glede izpolnjevanja te obveznosti. Preko seznanjanja vodstvenih delavcev s podatkom, koliko dela opravijo njihovi zaposleni pri drugih delodajalcih, pa so uvedli še dodaten mehanizem spremljanja.

4.1.4 Statistični podatki

Na podlagi podatkov, ki jih je UKC Ljubljana posredoval Komisiji, v nadaljevanju prikazujemo podatke o sklenjenih podjemnih pogodbah, o sklenjenih pogodbah o dopolnilnem delu in o izdanih soglasjih za opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalec zdravstvene dejavnosti.

Za primerjavo podajamo tudi graf števila zaposlenih v UKC Ljubljana. Podatki izvirajo iz letnih poročil, ki so objavljena na AJPEŠ.



Vir: letna poročila, objavljena na AJPES.

Leta 2020⁹ je bilo v UKC Ljubljana 8498 zaposlenih. Leta 2021 je bilo 8535 zaposlenih, leta 2022 jih je bilo 8575, leta 2023 pa 8580 zaposlenih.

V tabeli 1 je razvidno število zaposlenih po nazivu profila v letih 2020-2023.

Tabela 1: Število zaposlenih po nazivu profila

Leto/naziv	2020	2021	2022	2023
Zdravniki in zobozdravniki	1.462	1.502	1.514	1.536
Zdravstvena nega	3.905	3.840	3.817	3.725
Farmacevtski delavci	140	135	143	137
Zdravstveni delavci in sodelavci	859	1.891	2.035	2.153
Ostali sodelavci iz drugih plačnih skupin	44	54	54	49
Nezdravstveni delavci	2.088	1.113	1.012	980

Vir: letna poročila, objavljena na AJPES.

V tabeli 2 so prikazani podatki o sklenjenih podjemnih pogodbah v UKC Ljubljana.

⁹ Na dan 31. 12. 2020. Tudi ostali podatki so na zadnji dan leta.

Tabela 2: Podatki o sklenjenih podjemnih pogodbah v UKC Ljubljana

Organ	Število zaposlenih s podjemno pogodbo	Skupno število podjemnih pogodb	Največ podjemnih pogodb istemu posamezniku	Povprečno obdobje trajanja podjemne pogodbe v mesecih	Skupno trajanje podjemnih pogodb v mesecih
UKC Ljubljana	1585	5462	20	7,5	41159

Vir: UKC Ljubljana.

Med 1. 1. 2020 in 31. 12. 2023 je imelo 1585 redno zaposlenih v UKC Ljubljana sklenjeno vsaj eno podjemno pogodbo. Skupno število sklenjenih podjemnih pogodb je bilo 5462, posameznik z največ podjemnimi pogodbami pa je imel sklenjenih 20 podjemnih pogodb. Skupno obdobje trajanja sklenjenih podjemnih pogodb je bilo približno 41159 mesecev. Povprečno trajanje podjemne pogodbe pa je bilo 7,5 meseca.

V tabeli 3 so prikazani nazivi delovnih mest in število delavcev na teh delovnih mestih, ki so med letoma 2020 in 2023 imeli sklenjeno vsaj eno pogodbo o dopolnilnem delu v UKC Ljubljana.

Tabela 3: Nazivi delovnega mesta in število delavcev na tem delovnem mestu, ki so imeli med letoma 2020 in 2023 sklenjeno vsaj eno pogodbo o dopolnilnem delu v UKC Ljubljana.

Drugi mladi raziskovalci	10
Farmacevti	1
Fizioterapevti	8
Klinični psihologi	6
Medicinske sestre	16
Medicinski biokemiki	25
Radiološki inženirji	3
Tehnično osebje	1
Upravno-administrativni delavci	5
Zdravniki in zobozdravniki	209
Zdravstveni sodelavci	12
Zdravstveni tehniki	3

Vir: UKC Ljubljana.

Kot je razvidno iz tabele 3, je bilo daleč največ pogodb o dopolnilnem delu sklenjenih z zdravniki in zobozdravniki (209). Število delavcev, ki zasedajo delovna mesta z ostalimi nazivi ter so imeli sklenjeno pogodbo o dopolnilnem delu, je v primerjavi z navedenimi zanemarljivo.

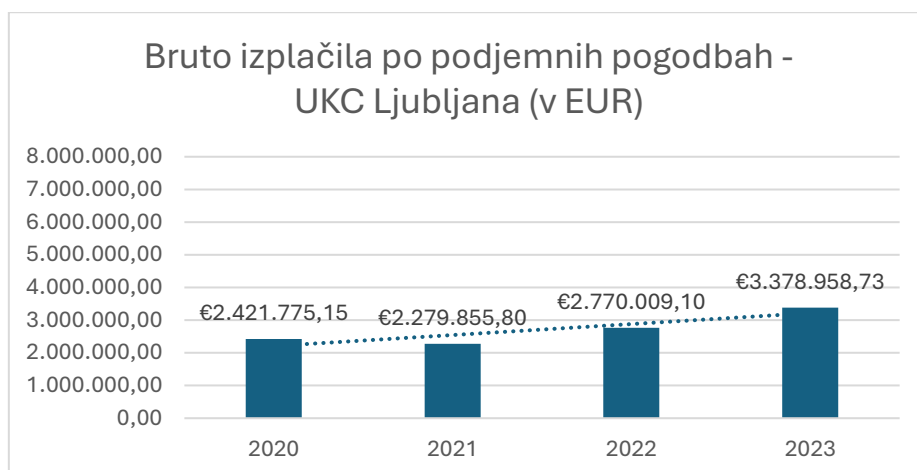
Tabela 4: Statistični podatki o izdanih soglasjih za opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalec zdravstvene dejavnosti

Organ	Število zaposlenih z izdanim soglasjem	Skupno število izdanih soglasij	Največ skupno izdanih soglasij istemu posamezniku	Največ skupno izdanih soglasij istemu subjektu	Povprečno obdobje trajanja soglasja v mesecih
UKC Ljubljana	996	4866	40	181	10,11

Vir: UKC Ljubljana.

V UKC Ljubljana so med letoma 2020 in 2023 skupno 996 zaposlenim izdali soglasje za opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalcu zdravstvene dejavnosti. Skupno so, kot je razvidno iz tabele 4, izdali 4866 soglasij, največje število soglasij, izdanih istemu posamezniku, pa je 40. Soglasja so bila v povprečju izdana za obdobje približno deset mesecev.

V nadaljevanju je predstavljen graf z bruto zneski izplačil po sklenjenih podjemnih pogodbah v UKC Ljubljana med letoma 2020 in 2023.



Vir: UKC Ljubljana.

Leta 2020 je UKC Ljubljana za izplačila po podjemnih pogodbah plačal bruto 2.421.775,15 EUR, leta 2021 2.279.855,80 EUR, leta 2022 2.770.009,10 EUR in leta 2023 3.378.958,73 EUR.

4.2 UKC Maribor

4.2.1 Podaja soglasja

V UKC Maribor izdajajo soglasja za opravljanje storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti na podlagi tretjega odstavka 53.b člena ZZDej. Zdravstveni delavec mora v službo za kadrovske zadeve podati vlogo za izdajo soglasja na obrazcu, na katero poda soglasje tudi predstojnik oddelka s svojim podpisom. V primeru nepopolne vloge se ta vrne delavcu v dopolnitev. Nato to vlogo, če so izpolnjeni pogoji po ZZDej, posredujejo v Službo za obračun plač in registracijo delovnega časa, kjer izračunajo povprečno redno tedensko delovno obremenitev, obseg največje še dopustne dnevne in tedenske obremenjenosti ter skupno delovno obremenjenost. Če so

izpolnjeni vsi pogoji za izdajo soglasja, vlogo potrdi še strokovni direktor, na podlagi vseh navedenih korakov in potrditev vloge pa soglasje izda generalni direktor.

4.2.2 Pogoji za sklenitev podjemne pogodbe

Podjemne pogodbe z zunanjimi zdravstvenimi delavci sklepajo na podlagi prvega odstavka 53.c člena ZZDej in z lastnimi zaposlenimi na podlagi petega odstavka 53.c člena ZZDej.

Evidenco izdanih soglasij in podjemnih pogodb UKC Maribor vodi v skladu s prvim odstavkom 53.č člena ZZDej kot arhivsko dokumentacijo.

V skladu z drugim odstavkom 53.č člena ZZDej so zdravstveni delavci dolžni sami UKC Maribor posredovati podatke o opravljenih zdravstvenih storitvah. Glede izdanih soglasij so zaposleni dolžni poročati o opravljenih storitvah pri zunanjih izvajalcih vsak mesec za pretekli mesec v program za poročanje (e-Asistent). Za delo preko podjemnih pogodb so dolžni dostaviti poročilo o opravljenem delu v Službo za obračun plač do petega dne v mesecu za pretekli mesec, kjer na podlagi le-tega pripravijo izplačilo.

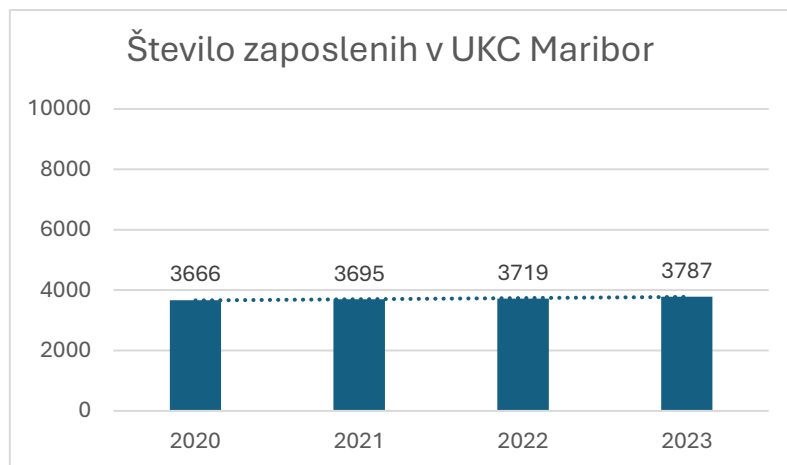
4.2.3 Izvajanje nadzora

Kljub večkratnim pozivom UKC Maribor Komisiji ni posredoval podrobnejših pojasnil o tem, na kakšen način izvajajo nadzor nad tem, ali zaposleni dejansko izvajajo storitve v skladu z izdanim soglasjem oziroma z določili podjemne pogodbe. Prav tako UKC Maribor Komisiji kljub zaprosilu ni posredoval morebitne kopije internih aktov in pravilnikov, ki se nanašajo na sklepanje podjemnih in avtorskih pogodb ter izdajo soglasij po prvem odstavku 53.b člena ZZDej. UKC Maribor je Komisiji 10. 6. 2024 posredoval pojasnila, s katerimi je bilo med drugim pojasnjeno, da pri sklepanju podjemnih in avtorskih pogodb ter izdanih soglasij po prvem odstavku 53.b člena ZZDej upoštevajo zakonska določila.

4.2.4 Statistični podatki

Na podlagi podatkov, ki jih je UKC Maribor poslal Komisiji, v nadaljevanju prikazujemo podatke o sklenjenih podjemnih pogodbah, o sklenjenih pogodbah o dopolnilnem delu in o izdanih soglasjih za opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalec zdravstvene dejavnosti.

Za primerjavo podajamo tudi graf števila zaposlenih v UKC Maribor v letih 2020-2023.



Vir: letna poročila, objavljena na AJPES.

Leta 2020¹⁰ je bilo v UKC Maribor 3666 zaposlenih. Leta 2021 je bilo 3695 zaposlenih, leta 2022 jih je bilo 3719, leta 2023 pa 3787 zaposlenih.

V nadaljevanju v tabeli 5 pa navajamo število zaposlenih po nazivu profila v letih 2020-2023.

Tabela 5: število zaposlenih po nazivu profila

Leto/naziv	2020	2021	2022	2023
Zdravniki in zobozdravniki	683	696	705	710
Zdravstvena nega	1.820	1.817	1.825	1.845
Farmacevtski delavci	38	40	37	42
Zdravstveni delavci in sodelavci	350	362	376	638
Nezdravstveni delavci	775	780	776	552

Vir: letna poročila, objavljena na AJPES.

V tabeli 6 so prikazani podatki o sklenjenih podjemnih pogodbah v UKC Maribor.

¹⁰ Na dan 31. 12. 2020. Tudi ostali podatki so na zadnji dan leta.

Tabela 6: Podatki o sklenjenih podjemnih pogodbah v UKC Maribor

Organ	Število zaposlenih s podjemno pogodbo	Skupno število podjemnih pogodb	Največ podjemnih pogodb istemu posamezniku	Povprečno obdobje trajanja podjemne pogodbe v mesecih ¹¹	Skupno trajanje podjemnih pogodb v mesecih
UKCMB	994	2288	14	11,8159965	27035

Med 1. 1. 2020 in 31. 12. 2023 je v UKC Maribor 994 zaposlenih imelo sklenjeno vsaj eno podjemno pogodbo. Skupno število sklenjenih podjemnih pogodb v UKC Maribor je bilo 2288. Posameznik z največ pogodbami je imel skupno sklenjenih 14 podjemnih pogodb. Skupno obdobje trajanja podjemnih pogodb je bilo 27035 mesecev, povprečno trajanje sklenjene podjemne pogodbe pa je bilo 11,8 meseca.

V tabeli 7 so prikazani nazivi delovnih mest in število delavcev na teh delovnih mestih, ki so med letoma 2020 in 2023 imeli sklenjeno vsaj eno pogodbo o dopolnilnem delu v UKC Maribor.

Tabela 7: Nazivi delovnega mesta in število delavcev na tem delovnem mestu, ki so imeli med letoma 2020 in 2023 sklenjeno vsaj eno pogodbo o dopolnilnem delu v UKC Maribor.

Psiholog III	1
Strokovni sodelavec VII/2 (II)	1
Višji zdravnik specialist PPD1	6
Višji zdravnik specialist PPD3	5
Zdravnik specialist PPD1	2
Znanstveni svetnik	2

Vir: UKC Maribor.

UKC Maribor je imel v primerjavi z UKC Ljubljana sklenjenih znatno manj pogodb o dopolnilnem delu, skupaj 17.

Tabela 8: Statistični podatki o izdanih soglasjih za opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalec zdravstvene dejavnosti

Organ	Število zaposlenih z izdanim soglasjem	Skupno število izdanih soglasij	Največ skupno izdanih soglasij istemu posamezniku	Največ skupno izdanih soglasij istemu subjektu	Povprečno obdobje trajanja soglasja v mesecih
UKC Maribor	339	2359	49	237	10,78

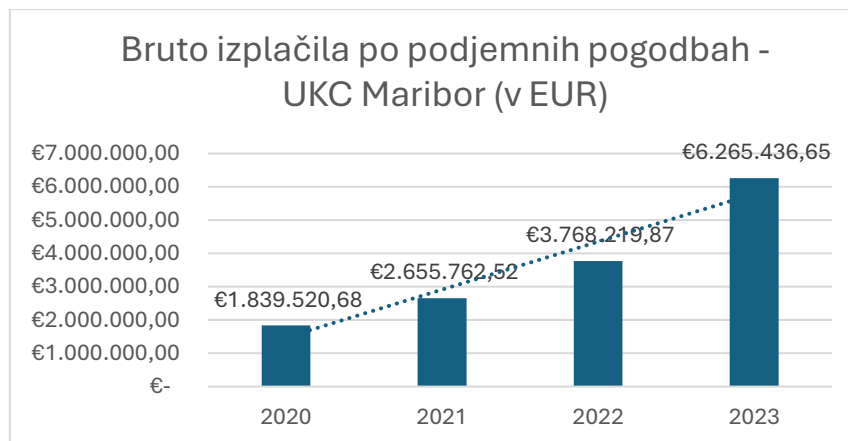
Vir: UKC Maribor.

¹¹ UKC Maribor je Komisiji poslal podatke, kjer je v isti vrstici lahko navedenih tudi več podjemnih pogodb hkrati.

Povprečno trajanje je izračunano kot seštevek trajanja podjemnih pogodb v vrsticah deljeno s številom vrstic, zato je lahko dejansko povprečno trajanje drugačno oziroma nižje od tukaj navedenega.

V UKC Maribor so med letoma 2020 in 2023 skupno 339 zaposlenim izdali soglasje za opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalcu zdravstvene dejavnosti. Skupno so, kot je razvidno iz tabele 8, izdali 2359 soglasij, največje število soglasij, izdanih istemu posamezniku pa je 49. Soglasja so bila v povprečju izdana za obdobje približno 10,78 mesecev.

V nadaljevanju je predstavljen graf z bruto zneski izplačil po sklenjenih podjemnih pogodb v UKC Maribor med letoma 2020 in 2023.



Vir: UKC Maribor.

Leta 2020 je UKC Maribor za izplačila po podjemnih pogodbah plačal bruto 1.839.520,68 EUR, leta 2021 2.655.762,52 EUR, leta 2022 3.768.219,87 EUR in leta 2023 6.265.436,65 EUR.

5 ZAZNANA TVEGANJA IN PRIPOROČILA ZA NJIHOVO UPRAVLJANJE

5.1 Zaznana tveganja

Na podlagi prejetih pojasnil, analize podatkov UKC Ljubljana in UKC Maribor ter na podlagi preučitve zgoraj navedene zakonodaje ugotavljamo, da obstajajo različna tveganja, pri čemer so nekatera specifična za delovanje obeh navedenih javnih zdravstvenih zavodov, določena pa splošna za zdravstveni sistem kot tak.

Ugotavljamo, da je nadzor nad izvajanjem dodatnega dela zdravstvenega osebja neustrezen, ker trenutno ni učinkovitega sistema za nadzor. Zaposleni lahko istočasno delujejo v javnem in zasebnem sektorju ter opravljajo samoplačniške storitve, pri čemer je dodatno tveganje ob neustreznem nadzoru še pristranskost tistega, ki nadzira, kajti trenutni nadzorni mehanizmi dopuščajo možnost, da zdravniki nadzorujejo delo svojih kolegov. Nadzor in vodenje podatkov otežuje tudi dejstvo, da ni centralizirane evidence o izdanih soglasjih, podjemnih pogodbah in dopolnilnem delu.

Nadalje ugotavljamo, da dodatno delo zdravstvenega osebja poveča tveganje za slabšo kakovost zdravstvenih storitev, saj so zdravstveni delavci zaradi dodatnega dela pri zasebnikih ali kot zasebniki bolj obremenjeni, posledično bolj utrujeni, kar pa se lahko odraža v slabši in nižji storilnosti v času dela v matičnem javnem zdravstvenem zavodu. Navedeno predstavlja možnost za dodatne napake pri delu s pacienti ter predstavlja povečano tveganje tožbenih zahtevkov in porast stroškov iz naslova uveljavljanja zavarovanja, ki ga ima javni zdravstveni zavod sklenjenega za te namene.

Javni zavodi pogosto sklepajo podjemne pogodbe z zaposlenimi, kar povečuje stroške in odpira vprašanja glede racionalnosti teh izdatkov. Zaradi finančnega učinka, ki ga dodatno delo prinaša zaposlenim, se pojavlja tveganje, da zasebni interesi v obliki izvajanja zasebnih zdravstvenih dejavnosti, podjemnih pogodb ali dopolnilnega dela dobijo prednost pred opravljanjem javne službe in uresničevanjem javnega interesa.

Poleg navedenih tveganj na podlagi podanih pojasnil UKC Maribor ugotavljamo, da UKC Maribor nima izdelanega postopkovnika za izdajo soglasij za opravljanje dodatnega dela, kar predstavlja dodatno tveganje pomanjkljive transparentnosti in sledljivosti teh postopkov.

5.2 Priporočila

Na podlagi zaznanih tveganj smo pripravili priporočila, namenjena različnim deležnikom, s ciljem preprečevanja tveganj, zagotovitve ustrežnejšega upravljanja tveganj ter izboljšanja transparentnosti in sledljivosti.

V zvezi z zaznanimi tveganji javnim zdravstvenim zavodom priporočamo periodične nadzore, ki jih izvajajo zunanji neodvisni izvajalci, s čimer se bistveno zmanjša tveganje, da bi zdravnik nadzoroval kolega zdravnika oziroma ostalo zdravstveno osebje ter pri tem morda ravnal pristransko. Pristojne nadzorne službe naj redno izvajajo občasne nenapovedane nadzore nad dovoljenji za dopolnilno delo, izdanimi soglasji in sklenjenimi podjemnimi pogodbami.

Javnim zdravstvenim zavodom priporočamo, da pregledajo svoje načrte integritete ter dodatno opredelijo tveganja in ukrepe za njihovo obvladovanje. Predlagamo, da vodstva zavodov redno pregledujejo učinke sprejetih ukrepov in rezultate nadzorov ter jih smiselno uporabijo pri upravljanju zavodov.

Javnim zdravstvenim zavodom priporočamo, naj zagotovijo, da opravljanje dodatne dejavnosti ali opravljanje samoplačniških storitev zdravstvenega osebja ne vpliva na izvajanje njihove javne službe. Sklepanje podjemnih pogodb med javnim zdravstvenim zavodom in zdravstvenim delavcem naj bo omejeno na izjemne primere, ko je to nujno potrebno in ne obstaja druga ustrežna rešitev.

Urdu za nadzor, kakovost in investicije v zdravstvu (UNKIZ) priporočamo, da vsem javnim zdravstvenim zavodom izda navodila, da pripravijo in sprejmejo postopkovnik za izdajo soglasij za opravljanje dodatnega dela zdravstvenega osebja, s čimer se bo zmanjšalo dodatno tveganje pomanjkljive transparentnosti in sledljivosti teh postopkov. Dodatno UNKIZ priporočamo, da v okviru svojih pristojnosti zagotovi nadzor nad izvajanjem tovrstnega navodila.

MZ priporočamo uvedbo centraliziranega sistema za spremljanje obremenitev in dela zdravstvenega osebja, ki bo omogočal pregled nad razporeditvijo dela med javnim in zasebnim sektorjem ter pripomogel k boljšemu vodenju zdravstvene politike. Prav tako priporočamo vzpostavitev centralizirane evidence dovoljenj za dopolnilno delo, izdanih soglasij in sklenjenih podjemnih pogodb zdravstvenih delavcev v javnih zdravstvenih zavodih z namenom možnosti analize in vodenja na podatkih utemeljene zdravstvene politike.



dr. Robert Šumi

predsednik Komisije za preprečevanje
korupcije