



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE

Štefanova ulica 5, 1000 Ljubljana

T: 01 478 60 01
F: 01 478 60 58
E: gp.mz@gov.si
www.mz.gov.si

Komisija za preprečevanje korupcije
Dunajska cesta 56
1000 Ljubljana

anti.korupcija@kpk-rs.si

Številka: 062-15/2025-2711-3
Datum: 22. 10. 2025

Zadeva: Odziv na Analizo dodatnega dela zdravnikov, zobozdravnikov in ostalega zdravstvenega osebja v UKC Ljubljana in UKC Maribor, številka: 06289-1/2024 z dne 17. 7. 2025

Zveza: Vaš dopis št. 06289-1/2024/27 z dne 23. 7. 2025

Ministrstvo za zdravje (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo) se je seznanilo z Analizo dodatnega dela zdravnikov, zobozdravnikov in ostalega zdravstvenega osebja v UKC Ljubljana in UKC Maribor, številka: 06289-1/2024 z dne 17. 7. 2025 (v nadaljnjem besedilu: analiza) in v nadaljevanju podaja odziv na predmetno analizo. Ministrstvo ocenjuje, da so bili ukrepi, ki so namenjeni preprečevanju tveganj, prepoznanih s strani Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljnjem besedilu: KPK), v zakonodajo ustrezno vpeljani že z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 32/25; v nadaljnjem besedilu: ZZDej-N).

V skladu s 53.b členom Zakona 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, 14/23 – odl. US, 84/23 – ZDOsk-1, 102/24 – ZZKZ in 32/25; v nadaljnjem besedilu: ZZDej) lahko zdravstveni (so)delavec, ki je zaposlen v javnem zdravstvenem zavodu, pridobi soglasje za sklenitev pogodbe o zaposlitvi ali podjemne pogodbe izključno z izvajalcem zdravstvene dejavnosti v okviru mreže javne zdravstvene službe (tj. z drugim javnim zdravstvenim zavodom, javnim zavodom iz šestega odstavka 8. člena ZZDej ali s koncesionarjem). ZZDej v petem odstavku 53.b člena in osmem odstavku 5. člena določa izjeme, ko lahko zdravstveni (so)delavec, ki je zaposlen v javnem zdravstvenem zavodu, delo opravlja tudi pri izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalec zdravstvene dejavnosti izven mreže javne zdravstvene službe.

Ministrstvo ocenjuje, da je veljavna zakonska ureditev ustrezna, saj bistveno omejuje možnost opravljanja zdravstvenih storitev izven mreže javne zdravstvene službe za tiste zdravstvene (so)delavce, ki so zaposleni v javnem zdravstvenem zavodu. Takšno opravljanje dela je v skladu z ZZDej dopustno zgolj v izjemnih primerih, ki so v zakonu taksativno naštet in pri katerih je, zaradi specifičnih okoliščin ali narave dela, potrebno dopustiti odstop od splošne ureditve.

Novela ZZDej-N je posegla tudi v možnost opravljanja zdravstvenih storitev v okviru tržne dejavnosti. Zdravstveni (so)delavec lahko v skladu s prvim odstavkom 53.b člena ZZDej izjemoma opravlja zdravstvene storitve v okviru tržne dejavnosti, in sicer:

- v javnem zavodu, kjer je zaposlen,
- na podlagi podjetniške pogodbe, sklenjene z javnim zavodom ali na podlagi pogodbe o zaposlitvi oziroma podjetniške pogodbe, sklenjene s koncesionarjem, pod pogojem, da je storitev iz tržne dejavnosti mogoče opraviti istočasno oziroma s standardom, ki presega s predpisi s področja zdravstvenega zavarovanja priznani standard.

ZZDej v 31. členu določa pogoje, ki jih mora izpolnjevati javni zdravstveni zavod, če želi opravljati zdravstvene storitve v okviru tržne dejavnosti. Iz drugega odstavka 31. člena ZZDej izhaja, da mora javni zdravstveni zavod pri opravljanju tržne dejavnosti upoštevati splošna pravila za opravljanje tržne dejavnosti v skladu z zakonom, ki ureja javne finance in zahtevo po srednjeročni uravnoteženosti prihodkov in odhodkov brez zadolževanja v skladu z zakonom, ki ureja fiskalno pravilo. Prav tako mora zagotavljati preglednost finančnih odnosov in ločeno evidentirati različne dejavnosti. V skladu z navedeno zakonsko določbo mora javni zdravstveni zavod za opravljanje tržne dejavnosti izpolnjevati še naslednje pogoje:

1. pred začetkom izvajanja tržne dejavnosti v celoti dosega obseg programov in storitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja,
2. ima v aktu o ustanovitvi določeno, da z izvajanjem tržne dejavnosti zagotavlja najmanj pokritje vseh neposrednih in posrednih stroškov, povezanih s to dejavnostjo,
3. s splošnim aktom uredi način opravljanja tržne dejavnosti, vključno z določitvijo cenika z obrazložitvijo kalkulativnih osnov za oblikovanje cen in določitvijo urnih postavk zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev, ki opravljajo te storitve,
4. zdravstvene storitve, opravljene za samoplačnike, opravlja izven ordinacijskega časa, opredeljenega v pogodbi z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije, razen kadar je tržni del storitve mogoče opraviti istočasno oziroma s standardom, ki presega s predpisi s področja zdravstvenega zavarovanja priznani standard (npr. uporaba nadstandardnega materiala v primeru storitve iz obveznega zdravstvenega zavarovanja), pri čemer se ordinacijski čas, namenjen opravljanju tržne dejavnosti, določi v ceniku,
5. neposredno po opravljeni zdravstveni storitvi pacientu ali zasebni zavarovalnici, ki zagotavlja kritje stroškov, izda račun za opravljeno zdravstveno storitev ter za uporabljena zdravila in medicinske pripomočke.

Opravljanje zdravstvenih storitev v okviru tržne dejavnosti je tako v skladu z ZZDej omejeno z vidika posameznega zdravstvenega (so)delavca (kar izhaja iz 53.b člena ZZDej), kot z vidika javnega zdravstvenega zavoda (kar izhaja iz 31. člena ZZDej). Na podlagi navedenega, tj. ker je opravljanje tržne dejavnosti sedaj bistveno bolj omejeno, ministrstvo ocenjuje, da bo imela predmetna ureditev številne pozitivne učinke na izvajanje javne zdravstvene službe.

Glede očitka o pomanjkanju centralizirane evidence ministrstvo pojasnjuje, da iz ZZDej izhaja obveznost vodenja takšne evidence. In sicer gre za zbirko podatkov Nacionalnega inštituta za javno zdravje (v nadaljnjem besedilu: NIJZ) Evidenca gibanja zdravstvenih delavcev in mreža zdravstvenih zavodov, ki jo določa zakon, ki ureja zbirke podatkov s področja zdravstvenega varstva (v nadaljnjem besedilu: zbirka NIJZ 16). ZZDej v prvem odstavku 53.č člena določa, da morajo javni zdravstveni zavodi najpozneje v sedmih dneh od izdaje soglasja v zbirko NIJZ 16 vnesti podatke o izdanih soglasjih iz 53.b člena ZZDej in o sklenjenih podjetniških pogodbah v skladu s 53.c členom ZZDej. ZZDej nadalje določa, da mora biti v zbirko NIJZ 16 med drugim vpisan tudi podatek o obsegu realiziranih ur opravljanja zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti. S tem je po mnenju ministrstva zagotovljen ustrezen nadzor nad izdanimi soglasji ter sklenjenimi podjetniškimi pogodbami oziroma pogodbami o zaposlitvi (vključno s pogodbami o zaposlitvi za opravljanje dopolnilnega dela). V skladu s prehodno določbo ZZDej-N bodo morali javni zavodi podatke vnesti v zbirko NIJZ 16 najpozneje v petih mesecih od uveljavitve ZZDej-N (tj. najpozneje 21. 10. 2025). Zakon pa za primer kršitve navedene obveznosti predvideva tudi globo.

ZZDej nadalje določa, da se lahko soglasje za sklenitev podjetniške pogodbe oziroma pogodbe o zaposlitvi izda za največ osem ur na teden, pri čemer se ta časovna omejitev upošteva kot povprečna časovna omejitev v obdobju šestih mesecev, in največ 12 mesecev. Pri izdaji soglasja po 53.b členu ZZDej oziroma pri sklenitvi podjetniške pogodbe v skladu s 53.c členom ZZDej pa je potrebno upoštevati 52.c člen ZZDej, ki določa dnevni in tedenski počitek. Soglasja tako ni mogoče izdati za opravljanje zdravstvenih storitev v takšnem obsegu, ki bi vodil v prekomerno

obremenitev zdravstvenega (so)delavca in posledično v pomanjkljivo oziroma nekvalitetno izvedbo zdravstvenih storitev v okviru mreže javne zdravstvene službe. Ministrstvo na podlagi navedenega ocenjuje, da je zakonski okvir ustrezen, saj vsebuje številne omejitve, ki jih je potrebno upoštevati pri izdaji soglasja oziroma opravljanju dela pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalec zdravstvene dejavnosti.

Iz desetega odstavka 53.b člena ZZDej izhaja dodatna omejitev glede izdaje soglasja. In sicer zakon določa, da soglasja za sklenitev podjemne pogodbe ali pogodbe o zaposlitvi za opravljanje zdravstvenih storitev ni mogoče izdati zdravstvenemu (so)delavcu, ki pri javnem zavodu dela krajši delovni čas v skladu s predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, zdravstvenem zavarovanju ali starševskem varstvu oziroma zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja. Prav tako ZZDej določa, da zdravstveni (so)delavec, ki v enem ali več javnih zavodih skupaj ni zaposlen polni delovni čas, ne more pridobiti soglasja za sklenitev podjemne pogodbe. S tem se še dodatno znižuje tveganje, da bi bili zdravstveni (so)delavci pri izvajanju zdravstvenih storitev v okviru javnega zdravstvenega zavoda, kjer so zaposleni, manj storilni oziroma da bi zapostavili svoje obveznosti na račun opravljanja zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu ali kot izvajalci zdravstvene dejavnosti.

Zakon nadalje določa, da se v primeru, če zdravstveni (so)delavec krši določene obveznosti oziroma omejitve ali če se spremenijo okoliščine in pogoji, na podlagi katerih je bilo izdano soglasje, le-to preklic. V določenih primerih, ko je izdano soglasje preklicano, pa zdravstveni (so)delavec v obdobju šestih mesecev od preklica ne more pridobiti novega soglasja, ne glede na to, da sicer izpolnjuje zakonske pogoje. Predmetna določba po oceni ministrstva še dodatno utrjuje spoštovanje zakonskih omejitev glede opravljanja dela pri drugem izvajalcu ali kot izvajalec zdravstvene dejavnosti.

ZZDej je v spremenjenem 53.c členu omejil tudi možnost sklepanja podjemnih pogodb z javnim zdravstvenim zavodom. ZZDej izrecno določa, da podjemne pogodbe ni mogoče skleniti z osebo, ki posluje kot samostojni podjetnik posameznik. Nadalje ZZDej določa, da se podjemna pogodba lahko sklene, če:

- je takšno opravljanje zdravstvenih storitev za javni zavod učinkovitejše, kar javni zavod izkazuje s podatki dnevne delovne obremenjenosti zdravstvenih delavcev oziroma zdravstvenih sodelavcev in analize materialnih stroškov po vrstah zdravstvenih dejavnosti,
- je takšno opravljanje zdravstvenih storitev potrebno z vidika zagotavljanja dostopnosti do zdravstvenih storitev in
- za opravljanje zdravstvenih storitev, ki so predmet pogodbe, ni mogoče skleniti pogodbe o zaposlitvi zaradi občasne narave teh storitev ali zato, ker ni razpoložljivega ustreznega kadra ali če gre za nadomeščanje začasno odsotnih zdravstvenih delavcev oziroma zdravstvenih sodelavcev javnega zavoda.

V skladu z zakonsko ureditvijo je tako sklepanje podjemnih pogodb omejeno zgolj na tiste primere, ko je to nujno potrebno za zagotavljanje ustrezne zdravstvene oskrbe. S tem pa je tveganje, da bi zasebni interesi v obliki izvajanja zasebne zdravstvene dejavnosti prevladal nad uresničevanjem javnega interesa v okviru izvajanja javne zdravstvene službe, znižano na najnižjo raven. Prav tako se s tem zmanjšuje tveganje, da bi javni zdravstveni zavodi sklepali podjemne pogodbe v tistih primerih, ko bi lahko delo organizirali učinkoviteje oziroma bi zdravstvene storitve opravili z lastnim kadrom.

Pogoji in tudi sam postopek za izdajo soglasja je v ZZDej, v primerjavi s prejšnjo zakonsko ureditvijo, definiran bolj podrobno. V skladu s prvim odstavkom 53.b člena ZZDej delodajalec izda soglasje na podlagi pisne vloge zdravstvenega (so)delavca, ki ji predloži obrazloženo pozitivno mnenje vodje oddelka oziroma osebe, ki je pristojna za organizacijo dela zdravstvenega (so)delavca, v katerem ta z analizo dnevne delovne obremenitve iz 51.b člena ZZDej potrjuje izkazano polno delovno obremenitev v rednem delovnem času in izpolnjevanje pogojev iz četrtega odstavka 53.b člena ZZDej.

ZZDej v 51.b členu določa, da je javni zdravstveni zavod dolžan meriti dnevno delovno obremenitev glede na število opravljenih zdravstvenih storitev, upoštevajoč njihovo zahtevnost oziroma kompleksnost, in sicer:

- v rednem delovnem času,
- v času, ko opravlja nadurno delo in dežurstvo,
- v času, ko opravlja delo na podlagi podjemne pogodbe pri lastnem delodajalcu,
- v času, ko opravlja tržno dejavnost.

Predmetna obveznost velja tudi za koncesionarja. ZZDej nadalje določa, da javni zdravstveni zavod dnevno delovno obremenitev spremlja tudi za zdravstvene (so)delavce, ki pri njem delo opravljajo na podlagi podjemne pogodbe. Minimalna mesečna delovna obremenitev zagotavlja polno in kontinuirano dnevno delovno obremenitev zaposlenega ter se kot merilo upošteva za načrtovanje dela in organizacijo delovnih procesov. Predmetna ureditev onemogoča izdajo soglasja tistim zdravstvenim (so)delavcem, ki zdravstvenih storitev v javnem zdravstvenem zavodu ne opravljajo v zadostnem obsegu. Na ta način se preprečuje, da bi zdravstveni (so)delavec, zaradi obremenjenosti z delom izven javnega zdravstvenega zavoda, v škodo javnega zdravstvenega zavoda opravljal zdravstvene storitve v manjšem obsegu kot sicer (tj. če bi delo opravljal zgolj tem javnem zdravstvenem zavodu).

Ob upoštevanju dejstva, da že sam ZZDej v zadostni meri določa pogoje in postopek za izdajo soglasja za opravljanje zdravstvenih storitev – v zakonu je namreč predvideno dvostopenjsko odločanje in preverjanje pogojev, po oceni ministrstva niso potrebna dodatna navodila UNKIZ v zvezi s postopkovnikom za izdajo soglasij.

ZZDej je uvedel tudi več omejitev glede možnosti opravljanja dela izven javnega zdravstvenega zavoda za poslovodne osebe oziroma vodilne delavce. Iz 7. točke drugega odstavka 29. člena ZZDej izhaja, da direktor javnega zdravstvenega zavoda ne more biti oseba, ki je izvajalec zdravstvene dejavnosti in ima soglasje za opravljanje zdravstvenih storitev iz prvega odstavka 53.b člena ZZDej ali soglasje za sklenitev pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom (vključno z dopolnilnim delom) pri koncesionarju. V skladu s predmetno ureditvijo lahko direktor javnega zdravstvenega zavoda delo opravlja le v drugem javnem zdravstvenem zavodu, ne more pa skleniti pogodbe o zaposlitvi (vključno s pogodbo o zaposlitvi za opravljanje dopolnilnega dela) ali podjemne pogodbe za opravljanje zdravstvenih storitev s koncesionarjem. Navedena omejitev velja tudi za:

- strokovnega direktorja javnega zdravstvenega zavoda (tretji odstavek 29. člena ZZDej),
- vršilca dolžnosti direktorja javnega zdravstvenega zavoda, pomočnika direktorja javnega zdravstvenega zavoda, vršilca dolžnosti strokovnega direktorja javnega zdravstvenega zavoda, pomočnika strokovnega direktorja javnega zdravstvenega zavoda ter predstojnika klinike, kliničnega inštituta in kliničnega oddelka univerzitetnega kliničnega centra (deseti odstavek 29. člena ZZDej),
- osebo, ki opravlja naloge vodenja organizacijske enote, neposredno podrejene direktorju javnega zdravstvenega zavoda ali strokovnemu direktorju javnega zdravstvenega zavoda – npr. vodja oddelka, vodja službe (drugi odstavek 29.c člena ZZDej).

V skladu z novo ureditvijo sta direktor in strokovni direktor javnega zdravstvenega zavoda v okviru svojih pooblastil pristojna za zagotavljanje optimizacije procesov dela, vključno s spremljanjem in zagotavljanjem njihove učinkovitosti (kar obsega najmanj merjenje dnevnih delovnih obremenitev v skladu z 51.b členom ZZDej).

Z novelo ZZDej-N so bili določeni tudi dodatni prekrški, ki bodo po oceni ministrstva dodatno utrdili spoštovanje zgoraj navedenih obveznosti in zakonskih omejitev glede opravljanja zdravstvenih storitev. ZZDej v 83.a členu določa, da nadzor nad izvajanjem 53.b člena ZZDej, ki ureja izdajo soglasja za sklenitev podjemne pogodbe ali pogodbe o zaposlitvi za opravljanje zdravstvenih storitev in 53.c člena ZZDej, ki ureja sklenitev podjemne pogodbe za opravljanje zdravstvenih storitev, izvaja inšpekcija, pristojna za zdravje. Zakon nadalje določa, da se lahko v primeru kršitve predmetnih določb poleg globe izrečejo tudi naslednji ukrepi:

- prepoved opravljanja dela zdravstvenemu (so)delavcu,
- prepoved izvajalca zdravstvene dejavnosti, da omogoča opravljanja dela zdravstvenemu (so)delavcu, ki ne izpolnjuje pogojev iz 53.b člena ZZDej.

Prav tako ZZDej določa, da se lahko izvajalcu zdravstvene dejavnosti oziroma odgovorni osebi izreče globa za prekršek, če:

- izda soglasje v nasprotju s 53.b členom ZZDej,
- omogoči opravljanje dela zdravstvenemu (so)delavcu na podlagi soglasja v nasprotju s 53.b členom ZZDej,
- sklene podjemno pogodbo v nasprotju s 53.c členom ZZDej,
- ne poroča v zbirko NIJZ 16 o izdanih soglasjih iz 53.b člena ZZDej in sklenjenih podjemnih pogodbah iz 53.c člena ZZDej v skladu s 53.č členom ZZDej,
- ne posreduje podatkov oziroma posreduje neresnične podatke o obsegu opravljenega dela (število ur po dnevih) na podlagi izdanega soglasja iz 53.b člena ZZDej (tretji odstavek 53.č člena ZZDej).

Prav tako ZZDej predvideva globe za prekršek, ki se lahko izrečejo zdravstvenemu (so)delavcu, če:

- opravlja zdravstvene storitve pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti v nasprotju s 53.b členom ZZDej,
- opravlja zdravstvene storitve na podlagi soglasja iz 53.b člena tega zakona v času dnevnega oziroma tedenskega počitka iz 52.c člena ZZDej,
- opravlja zdravstvene storitve na podlagi podjemne pogodbe v nasprotju z drugim odstavkom 53.c člena ZZDej,
- ne sporoči podatkov o dejanskem obsegu ur opravljanja zdravstvenih storitev svojemu delodajalcu oziroma mu posreduje neresnične podatke (drugi odstavek 53.č člena ZZDej).

Ministrstvo na tem mestu še pojasnjuje, da je Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije v obdobju od leta 2020 do leta 2024 v okviru nadzora nad spoštovanjem določb 53.b, 53.c in 53.č člena ZZDej opravil 61 inšpekcijskih pregledov v UKC Maribor in 35 inšpekcijskih pregledov v UKC Ljubljana. Zaradi ugotovljenih neskladnosti je bilo izdanih 31 ukrepov, in sicer:

- upravni ukrepi – tri opozorila po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru in 13 ureditvenih odločb,
- prekrškovni ukrepi – izrečena so bila tri opozorila po Zakonu o prekrških in izdanih je bilo 12 prekrškovnih odločb (štiri z izrekom opomina in osem z izrekom globe).

Poleg navedenega je bilo v letu 2025 izvedenih še 56 inšpekcijskih pregledov pri samostojnih podjetnikih posameznikih, ki so opravljali zdravstveno dejavnost pri drugih izvajalcih zdravstvene dejavnosti in so primarno zaposleni v UKC Ljubljana.

Na podlagi zgoraj navedenega ministrstvo ocenjuje, da so bile z novelo ZZDej-N vpeljene ustrezne rešitve, ki v največji meri preprečujejo nastop oziroma uresničitev tveganj, ki jih je KPK prepoznala in navedla v svoji analizi. Področje zdravstvene dejavnosti je bilo z vidika tveganj, prepoznanih s strani KPK, celovito urejeno. Zakon je med drugim določil omejitve glede izdaje soglasij in izvajanja tržne dejavnosti, prav tako pa je možnost izvajanja t.i. dvojne prakse omejil zgolj na tiste primere, ko je takšno izvajanje zdravstvenih storitev nujno potrebno za zagotavljanje zdravstvene oskrbe. Nenazadnje pa je novela ZZDej-N določila tudi več prekrškov, ki bodo utrdili spoštovanje novih omejitev in obveznosti. Ministrstvo na podlagi navedenega ocenjuje, da so bila tveganja z novelo ZZDej-N znižana na najnižjo možno raven.

Pri odgovoru na naš dopis se obvezno sklicujte na številko tega dopisa.

S spoštovanjem,

dr. Valentina Prevolnik Rupel
ministrica

Vročiti:

- Komisija za preprečevanje korupcije, Dunajska cesta 56, 1000 Ljubljana, anti.korupcija@kpk-rs.si – po e-pošti