



ZS17041389

Državni zbor  
Zakonodajno-pravna služba  
Šubičeva ulica 4  
1102 Ljubljana

**NUJNO!**

Številka: 170-1/2017-2

Datum: 4. 7. 2017

**ZADEVA: Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravniški službi (ZZdrS-F)<sup>1</sup>**

Spoštovani,

Zdravniška zbornica Slovenije (v nadaljevanju: Zbornica) je dne 15. 6. 2017 javnost obvestila o nameravani spremembi Zakona o zdravniški službi (v nadaljevanju: ZZdrS), ki jo Ministrstvo za zdravje Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ministrstvo) dne 21. 6. 2017 poslalo v Državni zbor v obravnavo po nujnem postopku. Dne 30. 6. 2017 je Kolegij predsednika Državnega zbora sprejel sklep, da se predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravniški službi obravnava po nujnem postopku.

Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a; v nadaljevanju: URS) v 89. členu določa, da državni zbor sprejema zakone v večfaznem postopku, če ni s poslovnikom drugače določeno. Poslovnik državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13; v nadaljevanju: Poslovnik) v 143. členu ureja nujni postopek sprejemanja zakona in pri tem določa, da se zakon lahko sprejme po nujnem postopku zgolj v primerih:

1. interesov varnosti ali obrambe države;
2. zaradi odprave posledic naravnih nesreč;
3. da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države.

Razloge za sprejem zakona po nujnem postopku mora vlada posebej utemeljiti. Dalje Poslovnik v 144. členu določa, da se za sprejem zakona ne opravi splošna razprava, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji, za sprejem zakona pa se lahko predlagajo amandmaji tudi ustno na sami seji do zaključka razprave o delih oziroma členih zakona.

Sprejem zakona po nujnem postopku v našem pravnem redu torej predstavlja izjemo od rednega zakonodajnega postopka, s katero se posega v temeljna načela le-tega (načelo javnosti in načelo večfaznosti). Navedeni načeli med drugim zagotavljata skladnost zakonodajnega postopka s 1. in 2. členom URS, zato je izjemno pomembno, da se nujni zakonodajni postopek uporablja restriktivno in zgolj v primerih, ko so za to izpolnjeni vsi pogoji. V kolikor so izpolnjeni pogoji, ki jih Poslovnik predvideva za nujni zakonodajni postopek, pa naj predlagatelj zakona te nujnosti nikakor ne izkoristi za spremembe zakonskih določb, ki niso nujne narave

<sup>1</sup> EVA 2017-2711-0033

V besedilu predloga se sprejem spremembe ZZdrS utemeljuje na razlogu preprečitve težko popravljivih posledic za delovanje države, in sicer, naj bi se s prenosom financiranja podiplomskega izobraževanja mladih zdravnikov s sredstev Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZS) na proračun Republike Slovenije, v sredstvih ZZS sprostila dodatna sredstva za skrajševanje čakalnih dob. Vendar Ministrstvo s spremembo ZZdrS pomembno posega tudi v sistem celotnega podiplomskega usposabljanja zdravnikov, kar v utemeljitvi nujnega postopka, razen uvajanja sekundariata, ni omenjeno, po mnenju Zbornice pa se s temi spremembami ne preprečujejo težko popravljive posledice za delovanje države, čemur v prid govori tudi dejstvo, da se bosta razpisovanje in potek specializacij zdravnikov spremenila šele leta 2019. Poleg tega Zbornica ocenjuje, da trenutni sistem podiplomskega izobraževanja sicer dobro funkcionira, kar je razvidno iz dejstva, da je bilo na dan 1. 1. 2003 v procesu specializacije 521 specializantov, na dan 3. 7. 2017 pa je specializantov kar 1760,<sup>2</sup> vendar pa je sistem podiplomskega izobraževanja potreben spremembe, zato je bilo že leta 2007 pripravljeno novo besedilo ZZdrS,<sup>3</sup> ki je bilo usklajeno z Ministrstvom in vsemi zdravniškimi organizacijami, vendar zaradi zamenjave takratnega ministra za zdravje, mag. Andreja Bručana, dr. med., do sprejema novega ZZdrS ni prišlo. Ker torej določbe, ki posegajo v sistem podiplomskega izobraževanja zdravnikov niso nujne narave, jih je iz predloga zakona potrebno izločiti, Ministrstvo pa naj v najkrajšem možnem roku skupaj z vsemi deležniki pristopi k celoviti spremembi ZZdrS.

Kljub načeloma dobremu delovanju sistema podiplomskega izobraževanja, Zbornica že dalj časa opozarja, da ZZdrS potrebuje temeljito prenovu. Iz tretjega odstavka 153. člena URS namreč izhaja, da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti, v skladu z ustavo in zakoni. Pravilniki kot podzakonski predpisi se sprejemajo za izvrševanje zakona in so na zakon vezani tako, da v vsebinskem smislu ne smejo določati ničesar brez zakonske podlage in zunaj vsebinskih okvirov, ki morajo biti v zakonu izrecno določeni ali iz njega vsaj z razlago ugotovljivi, temveč smejo vsebovati le določbe o izvrševanju posameznih zakonskih določb.

V skladu s teorijo, se splošno pravilo, ki ga je potrebno postaviti kot vsebinsko razmerje med zakoni in pravilniki, izraža v zahtevi, naj zakoni vsebujejo izvirne pravne norme, pravilniki pa abstraktne upravne norme odvisne oziroma izvedene narave. Za razmerje med izvirnimi in izvedenimi pravnimi normami velja, da mora vsaka izvedena pravna norma, torej pravilnik, imeti glede vsake svoje pravne sestavine izrecni pravni vir v izvirni pravni normi, zakonu, kar pa velja tako glede strukturalnih značilnosti izvedene pravne norme, kakor tudi glede njene vsebine. Vsebinsko torej navedeno pomeni, da sme izvedena norma obravnavati samo tista vprašanja, ki jih v njihovih temeljnih značilnostih obravnava že ustrezna izvirna pravna norma. Pravilnik torej v vsebinskem pogledu ne sme izražati ničesar, kar ne bi imelo izrecnega temelja v zakonu, mora in sme pa pravilnik zakon samo razčlenjevati, ga opisovati, razlagati in njegova splošna načela prilagajati potrebam posameznih strokovnih področij, nikakor pa ne sme po svojem bistvu določati novih načel, ki jih v zakonu ni.

Navedeno pomeni, da pravilnik kot podzakonski predpis ne sme vsebovati določb, za katere v zakonu ni podlage, zlasti pa ne sme samostojno določati pravic in obveznosti. Tudi v skladu s sodno prakso slovenskih sodišč, podzakonski akti ne smejo predpisovati pravic, ki jih zakon ne ureja, ne smejo drugače urejati zakonske materije in prav tako ne smejo nalagati dodatnih pogojev za uveljavljanje določene pravice, ki je urejena v zakonu, lahko pa vsebujejo zgolj podrobnejšo ureditev načina uveljavljanja določenih zakonskih pravic. Trenutna ureditev podiplomskega izobraževanja teh pogojev ne izpolnjuje, saj podzakonski predpisi<sup>4</sup> ne predstavljajo zgolj podrobnejše ureditve načina uveljavljanja zakonskih pravic,

<sup>2</sup> Vir: register zdravnikov.

<sup>3</sup> Pripravljala se je popolna sprememba zakona, ne zgolj novela.

<sup>4</sup> Npr. Pravilnik o vrstah, vsebini in poteku specializacij zdravnikov (Uradni list RS, št. 22/09, 42/09 – popr., 22/10, 76/11, 48/15 in 1/17), Pravilnik o zdravniških licencah (Uradni list RS, št. 48/15), ...

temveč urejajo celotne postopke uveljavljanja pravic,<sup>5</sup> na kar poleg Zbornice že dlje časa opozarja tudi Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo. Dana sprememba ZZdrS navedenih težav ne bo odpravila, saj še vedno predvideva, da se vsi postopki predpišejo s pravilniki, ureditev navedenih področij pa bo še vedno v nasprotju z navedenimi določbami URS.

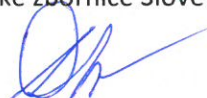
Želja Ministrstva, da po nujnem postopku spremeni krovni zakon, ki ureja zdravniško službo, je po mnenju Zbornice neutemeljena, saj ne posega zgolj v financiranje podiplomskega izobraževanja mladih zdravnikov, temveč Ministrstvo korenito posega tudi v sam sistem podiplomskega izobraževanja, pri čemer popolnoma ignorira vse očitke, ki se pojavljajo v zvezi z ZZdrS. Na podlagi navedenega ni nobenega razloga, da se po nujnem postopku sprejme tako nepremišljena, neuskaljena in tudi neustavna sprememba ZZdrS, zato pozivamo Zakonodajno-pravno službo Državnega zbora, da v svoji opredelitvi do danega predloga ZZdrS upošteva tudi zgoraj izpostavljene težave.

S spoštovanjem,

Pripravil:  
Žiga Novak, mag. prav.  
Pravnik I



prim. asist. Dean Klančič, dr. med.  
podpredsednik  
Zdravniške zbornice Slovenije



Poslati:

- Državni zbor, Zakonodajno-pravna služba, Šubičeva ulica 4, p. p. 636, 1102 Ljubljana – priporočeno s povratnico
- Državni zbor, Zakonodajno-pravna služba, ga. Nataša Voršič – po elektronski pošti na naslov: [natasa.vorsic@dz-rs.si](mailto:natasa.vorsic@dz-rs.si)

V vednost:

- Državni zbor, Odbor za zdravstvo – po elektronski pošti na naslov: [zdravstvo@dz-rs.si](mailto:zdravstvo@dz-rs.si)
- Državni zbor, Tomaž Gantar, dr. med., predsednik Odbora za zdravstvo – po elektronski pošti na naslov: [tomaz.gantar@dz-rs.si](mailto:tomaz.gantar@dz-rs.si)

---

<sup>5</sup> Npr. postopek razpisovanja, odobritve in poteka specializacije, postopek vpisa v register, postopek podelitve licence, ...

