**Prikaz nekaterih ključnih novosti v noveli Zakona o zdravstveni dejavnosti in njihovega vpliva na delo zaposlenih in zasebnih zdravnikov**

Peter Renčel, univ. dipl. prav.

**1. Položaj zdravnikov, zaposlenih v javnih zavodih**

Uvedba časovne omejitve opravljanja dela pri drugem izvajalcu

Za zdravnike, ki so v javnem zavodu zaposleni za polni delovni čas, novela uvaja osem urno tedensko omejitev dela pri drugih izvajalcih ali v lastni zasebni ambulanti. V to časovno omejitev se všteva tudi dopolnilno delo (torej 20% zaposlitev pri drugem izvajalcu).

Začetek veljavnosti časovne omejitve je od uveljavitve zakona dalje. Za delo pri drugih javnih zavodih prične časovna omejitev veljati 1. 1. 2021.

Že izdana soglasja se morajo s časovno omejitvijo uskladiti v 2 mesecih od uveljavitve zakona.

Vodenje evidenc

Zdravnik bo moral svojemu delodajalcu do 8. v mesecu posredovati podatke o dejanskem mesečnem obsegu ur opravljanja zdravstvenih storitev oziroma o dejanskem tedenskem obsegu opravljanja zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu. Zdravnik bo moral podatke posredovati na način, da bodo razvidni dan, ura začetka in konca opravljanja zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu.

Sankcije

Če zdravnik storitve pri drugem izvajalcu opravlja v nasprotju s pogoji in omejitvami, ki jih določa ZZDej, mu lahko delodajalec poda izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi. Zakon uvaja (dodatno) tudi prekršek in globo od 300 EUR do 5000 EUR za zdravnika, ki opravlja delo pri drugem izvajalcu v nasprotju z zakonom.

»Popoldanski s.p.«

Vsak izvajalec mora imeti dovoljenje Ministrstva za zdravje za opravljanje zdravstvene dejavnosti. Med pogoji za pridobitev dovoljenja je določeno, da mora imeti izvajalec prostore in opremo za opravljanje določene vrste zdravstvene dejavnosti.

Pomembno glede prehodnega obdobja

Prehodno obdobje (1. 1. 2021) glede dela zdravnikov pri drugih javnih zavodih se nanaša izključno na 8 urno tedensko omejitev. Vse ostale zahteve in omejitve, vključno s sankcijami, veljajo (od uveljavitve zakona) tudi za delo pri drugih javnih zavodih.

Odgovorni nosilec zdravstvene dejavnosti

Vsak izvajalec (tudi javni zavod) bo moral zaposliti odgovornega nosilca za vsako vrsto zdravstvene dejavnosti (iz seznama, ki ga bo sprejelo ministrstvo), ki bo navedena v dovoljenju ministrstva za opravljanje dejavnosti. Pogoj za odgovornega nosilca je, da ima (po zaključeni specializaciji) vsaj 3 leta delovnih izkušenj na primarni ravni in 5 let na sekundarni ali terciarni ravni. Glede prehodnih obdobij velja enako kot za zasebnike (glej spodaj).

Zakon ne opredeljuje funkcij (pristojnosti) odgovornega nosilca, določa pa, da je odgovoren za organizacijo dela, ustreznost prostorov, opreme, materialov in kadrov za izvajanje posamezne vrste zdravstvene dejavnosti ter za sistemsko vzpostavitev pogojev za strokovno, kakovostno in varno izvajanje posamezne (vrste) zdrav. dejavnosti. Hkrati s tem je novela dodala daljši seznam novih prekrškov (nekateri so spodaj predstavljeni pri zasebni dejavnosti) in dvignila kazni zanje. Za vsak prekršek se, poleg izvajalca, kaznuje tudi odgovorna oseba (globa zanjo je od 300 EUR do 5000 EUR). Glede na definicijo odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti, bi lahko nanj odpadla odgovornost za velik del prekrškov, čeprav ti izhajajo iz sfere poslovodstva izvajalca.

**2. Položaj zasebnih zdravnikov – zasebnih izvajalcev zdravstvene dejavnosti**

Seznam (vrst) zdravstvenih dejavnosti, ki se lahko izvajajo

Vsak izvajalec (javni zavod ali zasebnik) bo moral izpolnjevati (enake) pogoje za opravljanje posamezne vrste zdravstvene dejavnosti. Ministrstvo bo v 6 mesecih od uveljavitve zakona sprejelo seznam vseh vrst zdravstvene dejavnosti. Seznam naj bi določal raven (primarna, sekundarna, terciarna) opravljanja dejavnosti in vrsto specializacije (licence), ki se bo zahtevala za posamezno vrsto dejavnosti iz seznama. Izvajalci bodo morali v nadaljnjih 6 mesecih od določitve seznama podati na ministrstvo vlogo za določitev vrst zdravstvene dejavnosti (iz seznama), ki jih bodo izvajali.

Pogoji glede prostorov in opreme za opravljanje dejavnosti

Ministrstvo naj bi v 6 mesecih od uveljavitve novele zakona predpisalo tudi pogoje glede prostorov in opreme za opravljanje posameznih vrst zdravstvene dejavnosti. Zakon ne predpisuje prehodnega obdobja za prilagoditev izvajalcev tem, na novo opredeljenim pogojem, določa pa obveznost, da izvajalci predpisane pogoje izpolnjujejo ves čas opravljanja dejavnosti, sicer jim bo ministrstvo dovoljenje za opravljanje dejavnosti odvzelo.

Pogoji za izdajo dovoljenja za opravljanje posamezne vrste zdravstvene dejavnosti

Za opravljanje posamezne vrste zdravstvene dejavnosti (iz seznama) bo moral izvajalec zaposliti odgovornega nosilca (razen če je zasebnik – fizična oseba sam odgovorni nosilec) za polni delovni čas ali krajši delovni čas sorazmerno »glede na predviden obseg izvajanja dejavnosti«. Zakon pri tem ne predvideva sprejetja predpisa, ki bi določal razmerje med obsegom opravljanja dejavnosti in obsegom zaposlitve odgovornega nosilca.

Izvajalec bo moral imeti prostore in opremo za opravljanje dejavnosti. Zakon ne zahteva lastništva.

Glede ostalih delavcev zakon določa: »zdravstvene storitve bodo opravljali zdravstveni delavci oziroma zdravstveni sodelavci, ki izpolnjujejo pogoje iz tega zakona, zdravniki pa tudi pogoje iz zakona, ki ureja zdravniško službo.« Iz tega sledi, da preostalega osebja (poleg odgovornega nosilca) izvajalcu ni potrebno zaposliti. Zakon pri tem ne predvideva sprejetja predpisa, ki bi določal katere strokovne profile zdravstvenih delavcev se zahteva (poleg odgovornega nosilca) za izvajanje posamezne vrste dejavnosti.

Rok za določitev odgovornega nosilca (oz. uskladitve izdanih dovoljenj) pri obstoječih izvajalcih je 3 leta od uveljavitve zakona.

Poslovno sodelovanje z zdravstvenimi delavci, ki so zaposleni v javnih zavodih

Zakon določa, da je prepovedano »omogočanje opravljanja zdravstvenih storitev« zdravstvenemu delavcu (zaposlenemu v javnem zavodu), ki ne izpolnjuje pogojev, določenih s tem zakonom (ki torej nima dovoljenja svojega delodajalca). Zakon izvajalcu izrecno nalaga obveznost, da predhodno preveri, ali zdravstveni delavec (kateremu »omogoča opravljanje dejavnosti«) izpolnjuje predpisane pogoje. Nedovoljeno »omogočanje opravljanja storitev« je opredeljeno kot prekršek, ki se kaznuje z globo od 3000 EUR do 50000 EUR (pravna oseba), oz. od 1000 EUR do 15000 EUR (zasebni zdravnik) ter dodatno z globo od 300 EUR do 5000 EUR za odgovorno osebo. Pomembno: prekršek ni omejen na sodelovanje z zdravniki (velja tudi za vse ostale zdravstvene delavce).

Ostali (na novo) določeni prekrški izvajalcev in predpisane globe

Novela prinaša naslednje na novo določene prekrške za izvajalce in njihove odgovorne osebe (v zakonu je predpisanih še več prekrškov, ki pa pri zasebnikih ne pridejo pogosteje v poštev):

* opravljanje dejavnosti brez dovoljenja
* odgovorni nosilec ni zaposlen ali če ostale osebe, ki opravljajo storitve pri izvajalcu, ne izpolnjujejo predpisanih pogojev
* odgovorni nosilec ne izpolnjuje pogojev
* izvajalec v 15 dneh ne sporoči sprememb, povezanih z izpolnjevanjem pogojev za opravljanje dejavnosti
* ne vodi zdravstvene dokumentacije v skladu s posebnim zakonom oziroma se ne vključi v enoten informacijski sistem
* zaposli zdravstvene delavce, ki nimajo ustreznega znanja slovenščine ali v svojih aktih ne opredelil ustrezne stopnje znanja jezika v skladu z zakonom
* zaposli ali na drugi podlagi sodeluje z zdravstvenimi delavci, ki ne izpolnjujejo pogojev za samostojno opravljanje dela
* krši določbe o oglaševanju ali določbe o označbi objekta, v katerem se opravlja zdravstvena dejavnost,

Za vsak prekršek plača izvajalec globo od 3000 EUR do 50000 EUR, če je pravna oseba, ter od 1000 EUR do 15000 EUR, če je izvajalec zasebnik. Globo od 300 EUR do 5000 EUR plača za vsak prekršek tudi odgovorna oseba pri izvajalcu.

**3. Položaj koncesionarjev**

Pogoji za podelitev in podaljšanje koncesije

Koncesija se podeli ali podaljša, če koncedent ugotovi:

- da javni zdravstveni zavod ne more zagotavljati opravljanja zdravstvene dejavnosti v obsegu, kot je določen z mrežo javne zdravstvene službe,

- oziroma če javni zdravstveni zavod ne more zagotoviti potrebne dostopnosti do zdravstvenih storitev.

Iz te določbe ni mogoče razbrati, ali sta pogoja določena kumulativno / alternativno, kateri javni zavod je merodajen pri presoji in kako se bo upošteval kriterij »mreže javne zdravstvene službe«, če ta ni bila (formalno) sprejeta.

Novela je možnost podaljšanja vezala tudi na dodaten pogoj, in sicer na pozitivno mnenje ZZZS-ja in pristojne zbornice oziroma strokovnega združenja. Zaradi načina zapisa določbe v noveli, ti organi ne podajajo več ne-zavezujočega mnenja, kot je do doslej urejal ZUP, ampak je pozitivno mnenje (ZZZS-ja in zbornice / združenja) zakonsko določen pogoj za podaljšanje koncesije.

Vsi nezaključeni postopki podelitve koncesije (v katerih še ni bila izdana koncesijska odločba) se ustavijo.

Trajanje koncesij

Koncesije se podelijo / podaljšajo za obdobje 15 let. Zakon ne predvideva krajšega obdobja podelitve oziroma podaljšanja.

Obstoječe koncesije, podeljene:

1) za nedoločen čas ali

2) za določen čas, pri čemer se čas njihove veljavnosti po 15 letih od uveljavitve novele še ne bi iztekel,

se spremenijo v koncesije za določen čas – 15 let, šteto od uveljavitve novele. Po tem obdobju se lahko podaljšajo za 15 let pod pogojih, ki jih določa novela.

Novela ne vpliva na iztek obstoječih koncesij, podeljenih za določen čas, ki bodo prenehale v 15 letih od uveljavitve zakona. Po izteku se lahko podaljšajo pod pogoji, ki jih določa novela.

Pogoji za opravljanje koncesijske dejavnosti

Pogoji so enaki, kot veljajo za izdajo dovoljenja za opravljanje dejavnosti (zaposlen odgovorni nosilec in zagotovljeno delo ostalih zdravstvenih delavcev, potrebnih za izvajanje določenega obsega storitev), ter še: sklenjena pogodba z javnim zavodom glede opravljanja neprekinjenega zdravstvenega varstva, sklenjeno zavarovanje poklicne odgovornosti, izvajalcu koncesija v zadnjih 5 letih ni bila odvzeta, izvajalec ni v postopku pred zbornico zaradi kršitev v zvezi z opravljanjem poklica in pri izvajalcu ni podanih izključitvenih razlogov po zakonu, ki ureja javno naročanje (predkaznovanost, neplačevanje obveznih dajatev itd.).

Novela določa pogoje, ki jih mora ponudnik izpolnjevati (1) že ob prijavi na razpis, (2) ob sklenitvi koncesijske pogodbe ter (3) ob pričetku opravljanja dejavnosti (npr. zaposlitev odgovornega nosilca).

Obstoječi koncesionarji morajo v roku 3 let od uveljavitve zakona izpolniti pogoj glede (1) zaposlitve odgovornega nosilca (razen, če je koncesionar zasebni zdravnik – fizična oseba sam odgovorni nosilec), ter v roku 1 leta od uveljavitve zakona pogoje glede (2) zaposlitve (oz. angažiranja na drugi pravni podlagi) ustreznega števila ostalega zdravstvenega osebja (to število pa ni določeno), (3) sklenitve zavarovanja poklicne odgovornosti in (4) pogodbe o sodelovanju glede zagotavljanja neprekinjenega zdravstvenega varstva (zadnja dva pogoja bi moral vsak koncesionar izpolnjevati že po veljavnem Zakonu o zdravniški službi).

Prenos koncesije

Novela izrecno prepoveduje dedovanje, prodajo, prenos ali druge oblike pravnega prometa s koncesijo – pravni posel v nasprotju s to prepovedjo je ničen. S tem novela prepoveduje dosedanjo možnost prenosa koncesije (kot javno – zasebnega partnerstva) na drugega izvajalca, ne prepoveduje pa pravnih poslov s poslovnimi deleži ali delnicami gospodarskih družb – koncesionarjev.

Subsidiarna uporaba zakona, ki bo urejal podeljevanje koncesij

Novela pravi, da se za vprašanja, ki po ZZDej niso izrecno drugače urejena, uporablja zakon, ki ureja podeljevanje koncesij. S tem zakonom (še ni sprejet) bo v slovenski pravni red implementirana evropska direktiva, ki ureja podeljevanje koncesijskih pogodb. Na ta način se bo s subsidiarno uporabo zakona (o podeljevanju koncesij) tudi za koncesije v zdravstvu, z izjemo vprašanj, ki jih ZZDej ureja drugače, na področju zdravstva dejansko uporabljala evropska ureditev s področja koncesij, čeprav je bil osnovni namen zakona ravno nasproten – da se za zdravstvo pravo EU sploh ne uporablja.

Uporaba presežka prihodkov nad odhodki

Namen zakonodajalca, da bi ureditev javnega financiranja zdravstvenih storitev izključil iz področja uporabe evropskega prava, je normativno izražen v novem 3. členu zakona, ki pravi:

- da se zdravstvene storitve opravljajo kot negospodarske storitve splošnega pomena

- izvajalci te storitve opravljajo na nepridobiten način, tako da se presežek prihodkov na odhodki porabi za opravljanje in razvoj zdravstvene dejavnosti.

Ureditev iz zakona se lahko neposredno aplicira na dejavnost zavodov, pri katerih Zakon o zavodih ureja institut presežka prihodkov nad odhodki. Za druge kategorije izvajalcev (gospodarske družbe, samostojne podjetnike in osebe, ki samostojno opravljajo poklicno dejavnost), ki »presežka prihodkov nad odhodki« ne poznajo, tega pravila ni mogoče neposredno uporabiti, pri čemer zakon ne vsebuje nobene druge rešitve niti napotila na smiselno uporabo drugih predpisov. Zato ni mogoče napovedati, na kakšen način se bo določba v praksi uporabljala; oziroma je mogoče ob ustavno skladni razlagi določbe (pravica do zasebne lastnine) priti zgolj do zaključka, da se določba za koncesionarje ne more uporabljati.

Postopek podelitve koncesije

Pri postopku podelitve ni bistvenih novosti v primerjavi s sedanjo ureditvijo (po Zakonu o javno – zasebnem partnerstvu). Novost je obligatorna izdaja koncesijskega akta, ki ima sicer tudi drugačno vsebino (funkcijo), kot je (in bo tudi v bodoče) urejena v Zakonu o javno – zasebnem partnerstvu oz. v bodočem krovnem zakonu s področja podeljevanja koncesijskih pogodb.

Zdravniška zbornica v postopku podelitve nima več nobenih pristojnosti, ZZZS pa je pridobil bistveno več pristojnosti kot doslej, in sicer daje soglasje h koncesijskemu aktu (sprejem tega pa je pogoj za podelitev koncesije).

Vsebina koncesijske pogodbe

Novela določa minimalno vsebino koncesijske pogodbe, pri čemer zahteva tudi pogodbeno ureditev nekaterih vprašanj, ki jih do sedaj koncesijske pogodbe niso urejale – denimo določitev pogodbenih kazni v zvezi z opravljanjem koncesijske dejavnosti ter vzpostavitev vseh oblik notranjega nadzora ter sistema kakovosti in varnosti pri koncesionarju. Novela ne določa obveznosti uskladitve obstoječih koncesijskih pogodb s to določbo zakona.

Pomembna novost so ti. nebistvene spremembe koncesijskega razmerja, ki jih koncedet odobri v obliki spremembe koncesijske odločbe, in sicer: sprememba lokacija opravljanja dejavnosti, zamenjava odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti pri koncesionarju in povečanje / zmanjšanje programa zdravstvenih storitev za 20 odstotkov.

Če koncesionar iz določenih razlogov na njegovi strani (npr. bolezen) več kot šest mesecev ne bi mogel izvajati koncesije, se stranki z aneksom h koncesijski pogodbi dogovorita o »začasnem opravljanju dejavnosti« za obdobje do 2 let. Zakon pri tem ne postavlja okvirov (omejitev) takšnemu dogovarjanju. Za primer prenehanja koncesije novela ureja tudi možnost začasnega prevzema koncesije (za največ eno leto), pri čemer prevzemnika določi koncedent (če storitev ne more izvajati javni zavod) med drugimi koncesionarji ali (če teh ni) drugimi izvajalci, ki imajo dovoljenje za opravljanje dejavnosti.

Ločeno evidentiranje prihodkov in odhodkov ter sredstev in virov sredstev

Novela predpisuje vodenje ločenih izkazov prihodkov / odhodkov ter sredstev in virov sredstev, ki se nanašajo na koncesijsko dejavnost, od tistih, ki se nanašajo na opravljanje zasebne dejavnosti v skladu s predpisi, ki urejajo to področje. Gre za Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti, ki sicer res nalaga določene obveznosti tudi koncesionarjem (imetnikom posebnih ali izključnih pravic), vendar se njihova uporaba aktivira, ko dosežejo prihodkovni prag: 40 milijonov EUR letnih prihodkov.