



Direkcija
Miklošičeva cesta 24
1000 Ljubljana

Tel.: 01 30 77 296
Faks: 01 23 12 182
E-pošta: di@zzzs.si
www.zzzs.si

Številka: 0072-6/2020-DI/35
Datum: 21. 1. 2021

Zdravniška zbornica Slovenije
Slovensko zdravniško društvo
FIDES
Strokovno združenje zasebnih zdravnikov
in zobozdravnikov Slovenije
Dunajska cesta 162

1000 Ljubljana

Zadeva: 210. člen Pravil OZZ

Spoštovani,

v zvezi s prejetima dopisoma Strokovnega združenja zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Združenje) št. 2020-001.kzo/id z dne 22. 12. 2020 in Zdravniške zbornice Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Zbornica) št. 014-135/2020-1 z dne 24. 12. 2020, ki obravnavata isto temo, to je predpisovanje zdravil na osebne recepte, podajamo skupen sistemski odgovor.

Po osamosvojitvi Republike Slovenije je bil v letu 1992 sprejet 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 – ZdZPD, 64/17, 1/19 – odl. US, 73/19, 82/20, 152/20 – ZZUOOP in 203/20 – ZIUPOPdve), ki je v ob uveljavljenem javnem zdravstvu odprl vrata tudi zasebnim izvajalcem zdravstvene dejavnosti, ki to dejavnost izvajajo na trgu in na pridobiten način. Država sicer zaradi pomembnosti izvajanja zdravstvene dejavnosti in javnega interesa regulira izvajanje te dejavnosti, ki se odraža v predpisanih pogojih za izvajanje, izdanem dovoljenju, vodenju registra in prepovedi izvajanja določenih vrst oziroma področij zdravstvenih dejavnosti, po drugi strani pa izvajanje te dejavnosti prepušča tržnim zakonitostim. Ali trg dejansko deluje ali ne, je drugo vprašanje, dejstvo je, da imamo v Sloveniji iz systemskega vidika tako imenovano javno in zasebno zdravstvo. Tako ZZDej v 38. členu določa, da se zasebna zdravstvena dejavnost financira po tržnih načelih iz sredstev uporabnikov zdravstvenih storitev (torej samoplačniško) ali preko njihovih zavarovalnic (če imajo sklenjeno komercialno zavarovanje, ki jim te stroške pokriva).

Združenje je prostovoljno združenje zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov, ki opravljajo svojo dejavnost na območju Republike Slovenije. Namen in naloge Združenja so izboljšanje pogojev za razvoj in izvajanje zasebne zdravniške (pravilno: zdravstvene) dejavnosti ter zagotavljanja socialne varnosti članov. Združenje kot pravna oseba zasebnega prava, ki ščiti interese zasebnih zdravnikov, lahko te interese uveljavlja v okviru zasebne zdravstvene dejavnosti, ne pa na račun javnih sredstev, zbranih s prispevki za zdravstveno zavarovanje.

Izvajanje zasebne zdravstvene dejavnosti je torej na podlagi ZZDej ločeno od izvajanja zdravstvene dejavnosti, ki se izvaja kot javna služba v okviru mreže javne zdravstvene službe. Drugi odstavek 3. člena ZZDej določa, da javna zdravstvena služba obsega zdravstvene storitve, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavljajo v javnem interesu država in lokalne

skupnosti, in ki se, temelječe na načelu solidarnosti, v skladu s predpisi, ki urejajo zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje, zagotavljajo kot pravice obveznega zdravstvenega zavarovanja ter se v celoti ali deloma financirajo iz javnih sredstev, predvsem iz obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Dvomimo, da kot deležnika v zdravstvenem sistemu teh zakonskih določb ne poznate, zato lahko zadnje pisanje označimo kot sprenevedanje, ki je za Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ZZZS) tudi nesprejemljivo, žaljivo in ne prispeva k tvornemu sodelovanju za blaginjo pacienta in zdravstvenega sistema.

Glede na navedena zakonska (in sistemska) izhodišča je jasno, da ne gre za kršenje ustavnega načela enakosti pred zakonom. Poleg navedenega pa stališče Združenja izhaja tudi iz povsem napačnih predpostavk. Kot lahko razumemo stališče Združenja, ZZZS krši načelo enakosti zato, ker naj bi bili (zasebni) zdravniki, ki so hkrati tudi zavarovane osebe, na ZZZS obravnavani drugače kot ostale zavarovane osebe. Hkrati naj bi bilo ustavno načelo enakosti kršeno, ker »pravico« do receptov za osebno rabo (v nadaljnjem besedilu: ORp) ZZZS pogojuje s statusom zaposlitve.

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C, 47/15 – ZZSDT, 61/17 – ZUPŠ, 64/17 – ZZDej-K, 36/19 in 189/20 – ZFRO – v nadaljnjem besedilu: ZZVZZ) v prvem odstavku 12. člena določa, da je zdravstveno zavarovanje obvezno in prostovoljno, v prvem odstavku 15. člena ZZVZZ pa, kdo so zavarovanci, ki se po zakonu obvezno zavarujejo. Zasebni zdravniki (torej zdravniki, ki izvajajo zasebno zdravstveno dejavnost) se zavarujejo po eni izmed podlag, navedenih v 15. členu ZZVZZ, in so glede ostalih zavarovanih oseb v popolnoma enakem položaju kot vse zavarovane osebe. Tako si tudi zasebni zdravnik (mišljen tudi zobozdravnik ter drug zdravstveni delavec ali zdravstveni sodelavec) v skladu z drugim odstavkom 80. člena ZZVZZ izbere izbranega osebnega zdravnika, ki skrbi za zdravje zavarovane osebe in je pooblaščen (med drugim tudi) za predpisovanje zdravil na račun ZZZS (tretji odstavek 80. člena ZZVZZ). Zasebni zdravnik kot obvezno zavarovana oseba torej preko svojega izbranega osebnega zdravnika dobi vse pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, vključno z vsemi zdravili, do katerih je po oceni izbranega osebnega zdravnika upravičen glede na svoje zdravstveno stanje. Uresničevanje pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja poteka in bi moralo potekati v skladu z ZZVZZ in Pravili OZZ in ta pravica zdravnikom ni odvzeta. Nikakor pa zaradi omejitev iz 210. člena in odvzema ORp rabo zdravnikom zaradi tega ni onemogočeno uresničevanje njihovih pravic kot zavarovanih oseb. Zato zavračamo očitke, da so zasebni zdravniki obravnavani drugače kot ostale zavarovane osebe.

Prav tako je neutemeljen očitek, da so zasebni zdravniki neutemeljeno diskriminirani zaradi statusa zaposlitve. Predpisovanje zdravil v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja v skladu s Pravili obveznega zdravstvenega zavarovanja temelji na receptih, ki so listina ZZZS in ki jih je v skladu s prvim odstavkom 202. člena Pravil OZZ pooblaščen predpisovati osebni zdravnik, pod določenimi pogoji pa tudi napotni zdravnik, zdravnik zdravilišča ali drug pooblaščen zdravnik. Predpisovanje zdravil na (zeleni) recept gre v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja, zato jih ne morejo predpisovati zasebni zdravniki, ki izvajajo zasebno zdravstveno dejavnost. Zasebni zdravniki lahko zdravila, če jih samoplačniški pacienti potrebujejo, predpisujejo na tako imenovani beli recept. Zdravniki lahko tudi sami sebi, ob upoštevanju splošnih in zakonskih pogojev, predpisujejo zdravila na beli recept brez omejitev.

Zdravila na zelene recepte predpisujejo zdravniki, ki izpolnjujejo pogoje iz prvega odstavka 202. člena Pravil OZZ, zdravila na ORp pa zdravniki, ki izpolnjujejo pogoje iz petega odstavka 210. člena Pravil OZZ. Predpisovanje zdravil na ORp je še vedno zeleni recept, ki gre v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja, in pomeni odstop od temeljnega instituta osebnega

zdravnika in odstop od ureditve, da lahko listine ZZS uporabljajo le pogodbeni izvajalci zdravstvenih storitev. Bistveno je, da razlikovanje ne temelji na statusu zaposlitve zdravnika, temveč na (po našem mnenju) dopustnem razlikovanju glede na javno in zasebno izvajanje (in financiranje) zdravstvene dejavnosti.

V dopisu Združenje posebej navaja, da se »vaši etični zadržki do možnosti zdravnikov, da zdravijo sebe in svoje bližnje, ne raztezajo tudi na zdravnike znotraj vašega Sistema (del druge alineje 4. točke petega odstavka 210. člena Pravil – zdravniki na ZZS-ju).« Ta alineja je bila ob zadnji dopolnitvi Pravil OZZ dopolnjena z zdravniki, zaposlenimi na Zbornici, tako da se v celoti glasi:

- ima sklenjeno pogodbo o zaposlitvi z zavodom, Zavodom za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Ministrstvom za zdravje, Ministrstvom za obrambo, Medicinsko fakulteto, Nacionalnim inštitutom za javno zdravje, Nacionalnim laboratorijem za zdravje, okolje in hrano, Zavodom Republike Slovenije za transfuzijsko medicino ali Zdravniško zbornico Slovenije;

Navedene institucije so nedvomno del javnega zdravstva, saj so, razen ministrstev, (ki sta tako ali tako kot organa državne uprave in neposredna proračunska uporabnika), in Zbornice, vsi javni zavodi. Zdravniki, zaposleni v navedenih institucijah, morajo imeti licenco in izpolnjevati druge pogoje iz 210. člena Pravil OZZ. Če menite, da je Zbornica neupravičeno vključena v ta seznam, ker gre za osebo zasebnega prava, ali če menite, da bi bilo treba črtati celotni 210. člen Pravil OZZ, lahko podate pobudo za njeno spremembo ali črtanje. Očitek, da so zdravniki na ZZS privilegirani, hkrati pa zanikati, da ta privilegij uživajo tudi zdravniki na Zbornici, je iz etičnih vidikov nesprejemljiv.

V zvezi s trditvami, da gre pri predpisovanju zdravil na ORp za pravico zdravnikov in da je odločanje o dodelitvi oziroma prepovedi uporabe ORp nedvomno odločanje o pravici, kar naj bi utemeljevalo uporabo Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljnjem besedilu: ZUP), ugotavljamo, da za takšno trditev ne navajate nobenih pravnih argumentov. Sklicujete se le na 4. člen ZUP, ki določa, da se upravni postopek smiselno uporablja tudi v drugih javnopravnih zadevah, ki nimajo značaja upravne zadeve po 2. členu tega zakona, kolikor ta področja niso urejena s posebnih postopkom.

ZZVZZ v 85. členu določa, da se za postopek, v katerem se odloča o pravicah iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, uporablja zakon o splošnem upravnem postopku, če s tem zakonom ni drugače določeno. Pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja v obsegu, kot jih določa zakon (drugi odstavek 13. člena ZZVZZ), so:

1. plačilo zdravstvenih storitev, vključno s pravico do zdravljenja v tujini pod določenimi pogoji,
2. nadomestilo plače med začasno zadržanostjo od dela in
3. povračilo potnih stroškov v zvezi z uveljavljanjem zdravstvenih storitev.

Prav tako, tudi če bi pri dodelitvi ORp šlo za javno pravno zadevo, bi se ZUP glede na 4. člen uporabljal le, če to področje ne bi bilo urejeno s posebnim postopkom. Postopek dodelitve ORp zdravnikom je urejen s Pravili OZZ in Pravilnikom o receptih za osebno rabo (št. 0072-15/2018-DI/48 z dne 31. 1. 2020), objavljen na spletni strani zavoda v rubriki Elektronska gradiva ZZS.¹ Postopek je torej voden v skladu s temi splošnimi akti zavoda.

Glede na navedene zakonske pravice, ORp niso pravica zdravnikov, njihova dodelitev in odvzem pa ne upravna ali javnopravna stvar. ORp so le posebna vrsta listine Zavoda. So boniteta, ki omogoča zdravniku predpis zdravil zase in svoje družinske člane v breme OZZ pod določenimi pogoji. Glede zlorabe je treba iz vsebinskega vidika še pojasniti, da se ZZS sooča z veliko količino ORp, katerih predpisana količina zdravil za osebno uporabo odstopa od količine zdravil, ki jih zdravnik v okviru svoje pristojnosti predpiše na zavarovane osebe. Zlasti gre za problematično rabo, lahko celo zlorabo antibiotikov, anksiolitikov in hipnotikov. Vse bolj opažamo, da si

¹ <https://www.zzs.si/ZZS/info/egradiva.nsf/o/ECF617748461829AC125831C0023525D?OpenDocument>

zdravniki na ORp predpisujejo psihiatrična zdravila, kar je še posebej alarmantno. To kaže, da bi se zdravniki morali zavedati, da je nujno treba vzpostaviti večje zaupanje med zdravniki, kar bi jih tudi bolj povežalo. ZZZS za takšno predpisovanje na ORp od zdravnikov lahko zahteva pojasnila in ga izjemoma tudi sankcionira. Zasledili smo celo primere predpisa zdravil na ORp za domače živali! Zato je postopanje ZZZS v skladu z navedenimi pravnimi podlagami ne le pravno ustrezno, temveč tudi z vsebinskega vidika dobro utemeljeno.

Kot je že bilo navedeno v enem od predhodnih dopisov, se ZZZS vse bolj nagiba k rešitvi, ki je uveljavljena v Združenem kraljestvu, kjer iz etičnih razlogov odločno odsvetujejo, da zdravnik zdravi sebe in svoje bližnje oziroma povezane osebe.² Predpisovanje zdravil na recept je seveda neposredno povezano z zdravljenjem, vendar gre izražena želja zdravnikov po večji možnosti samozdravljenja, brez vseh omejitev, v nasprotni smeri. To sicer omogočajo beli recepti, le da ne gredo v breme javnih sredstev. Zato te možnosti oziroma privilegija zdravniki ne bi smeli izrabljati, temveč bi jo morali uporabljati zelo odgovorno.

S spoštovanjem,

Borut Bogataj, univ. dipl. prav.
Vodja oddelka I

Prim. mag. Jurij Fürst, dr. med.
Vodja oddelka za zdravila

Marjan Sušelj
Generalni direktor

V vednost:

- Kabinet predsednika vlade
- MZ, v. d. ministra, Janez Janša gp.mz@gov.si
- MZ, državna sekretarka, Marija Magajne
- Predsednica strokovne skupine vlade in nova predsednica ZZS, Bojana Beović
- Direktor NIJZ, Milan Krek

² General Medical Council. Good practice in prescribing and managing medicines and devices (2013). Spletni naslov: https://www.gmc-uk.org/-/media/documents/prescribing-guidance_pdf-59055247.pdf