

Številka: 2021-085.kzo/id
Datum: 02. 04. 2021

ZZZS – generalna direktorica doc. dr. Tatjana Mlakar

Zadeva: Omejitev pravice do receptov za osebno rabo

Spoštovani,

Koordinacija zdravniških organizacij (v nadaljevanju: Koordinacija) se je seznanila z dopisom Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) št. 0072-6/2020-DI/35 z dne 21. 1. 2021 in vam v nadaljevanju podaja odgovor nanj. V prvem delu podajamo pojasnila v zvezi z diskriminacijo zasebnikov pri dostopu do receptov za osebno rabo (v nadaljevanju: ROR), v drugem delu pa pojasnila glede obveznosti uporabe upravnega postopka pri odločanju o ROR.

1. Diskriminacija zdravnikov zasebnikov pri dostopu do receptov za osebno rabo

V svojem odgovoru na naš dopis zatrjujete, da se iz javnih sredstev financira samo izvajanje zdravstvenih storitev v javni zdravstveni mreži, zaradi česar zasebniki, ki dejavnosti ne izvajajo v javni zdravstveni mreži, do ROR niso upravičeni. To stališče je po našem mnenju napačno, saj zagotavljanje ROR ne pomeni izvajanja zdravstvene dejavnosti in se ne nanaša na izvajanja zdravstvene dejavnosti v javni ali zasebni mreži. Gre namreč za uresničevanje pravice do zdravstvenega zavarovanja, kot je urejena v Zakonu 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 – ZUIF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUIF-C, 47/15 – ZZSDT, 61/17 – ZUPŠ, 64/17 – ZZDej-K, 36/19 in 189/20 – ZFRO; v nadaljevanju: ZZVZZ) in na njegovi podlagi izdanih Pravilih obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 79/94, 73/95, 39/96, 70/96, 47/97, 3/98, 3/98, 51/98 – odl. US, 73/98 – odl. US, 90/98, 6/99 – popr., 109/99 – odl. US, 61/00, 64/00 – popr., 91/00 – popr., 59/02, 18/03, 30/03, 35/03 – popr., 78/03, 84/04, 44/05, 86/06, 90/06 – popr., 64/07, 33/08, 7/09, 88/09, 30/11, 49/12, 106/12, 99/13 – ZSVarPre-C, 25/14 – odl. US, 25/14, 85/14, 10/17 – ZČmIS, 64/18 in 4/20; v nadaljevanju: Pravila OZZ). Gre torej za pravico, ki je vezana na status zavarovanca, ne status izvajalca. Če bi bila vezana na status izvajalca, bi bila urejena na primer v Zakonu 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 – ZUIF, 14/13, 88/16 – ZdZPZD, 64/17, 1/19 – odl. US, 73/19, 82/20, 152/20 – ZZUOOP in 203/20 – ZIUPOPdVE) in Splošnem dogovoru namesto v ZZVZZ in Pravilih OZZ.

Ker gre torej za pravico iz ZZVZZ, je edino možno merilo razlikovanja pri dostopu do te pravice dejstvo, ali je nekdo zavarovan (ima pravico dostopati do javne zdravstvene mreže) ali ni. Do te pravice torej zdravniki dostopajo kot zavarovanci (ki pa si lahko predpisujejo zdravila na podlagi 210. člena sami, saj imajo za to potrebna ekspertizo in znanja, s tem pa tudi razbremenjujejo blagajno) ne pa kot izvajalci,

zato je razlikovanje na slednji podlagi arbitrarno. Tako kot pravica do osebnega zdravnika, ki jo imajo (tudi) zasebniki, je tudi pravica do ROR pravica iz zdravstvenega zavarovanja v okviru pravice do zdravil, pri čemer v svojem dopisu ne ponudite nobenega (stvarnega in razumnega) razloga, v čem se pravica do osebnega zdravnika razlikuje od pravice do ROR. Ker gre torej pri 210. členu Pravil OZZ za poseben način uresničevanja pravice do zdravil,¹ ki jo imajo (kot zavarovanci) zdravniki, tudi niso relevantne ostale določbe Pravil OZZ, na katere se sklicujete, in ki siceršnje predpisovanje zdravil omejujejo na zdravnike v javni mreži. Te določbe se namreč nanašajo na uresničevanje pravice do zdravil ostalih pacientov, ne pa zdravnikov, ki imajo sicer možnost uresničevati pravico do zdravil tudi preko 210. člena Pravil OZZ. Tako je povsem jasno, da drugim pacientom zdravnik zasebnik (brez koncesije) zdravil na recept ne more predpisovati. Na navedene očitke, ki smo jih deležniki naslovili na vas že v prvem dopisu, v odzivu niste podali nobenega vsebinskega odgovora.

2. Uporaba splošnega upravnega postopka pri odločanju o receptih za osebno rabo

Nadalje po našem mnenju zmotno zatrjujete, da so pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja v obsegu, kot jih določa zakon, določene zgolj v drugem odstavku 13. člena ZZVZZ. Že iz sistematične razlage ZZVZZ jasno izhaja, da so pravice iz obveznega zavarovanja urejene od 23. do 44.e člena ZZVZZ. Te pravice so namreč del 2. poglavja I. oddelka drugega dela ZZVZZ, katerega naslov je »Pravice iz obveznega zavarovanja«. Obsegajo pravico do zdravstvenih storitev (med katere spada tudi pravica do zdravil), nadomestila med začasno zadržanostjo z dela, pogrebno in posmrtnino, povračilo potnih stroškov in pravico do zdravljenja v tujini. Prvi odstavek 85. člena ZZVZZ, ki določa, da se za postopek, v katerem se odloča o pravicah iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, uporablja Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 175/20 – ZIUOPDVE; v nadaljevanju: ZUP), če z ZZVZZ ni drugače določeno, se tako uporablja za vse pravice, ki so urejene od 23. člena do 44.e člena ZZVZZ. ZUP se torej v skladu z določbami ZZVZZ uporablja za širši krog pravic, kot jih navajate s sklicevanjem na drugi odstavek 13. člena ZZVZZ. Zaradi umeščenosti pravice do zdravil v poglavje »Pravice iz obveznega zavarovanja«, se ZUP uporablja tudi v postopku odločanja o zavrnitvi pravice do ROR.

Kot smo že poudarili, 210. člen Pravil OZZ določa način izvrševanja pravice iz ZZVZZ. 210. člen Pravil OZZ namreč zdravniku omogoča neposredno uresničevanje pravice do zdravil, namesto da bi pravico izvrševal posredno preko osebnega zdravnika. Da gre za način izvrševanja pravice do zdravil, izhaja tudi iz dejstva, da je 210. člen Pravil OZZ uvrščen v poglavje »Uveljavljanje pravice do zdravil in živil na recept«. Tudi iz navedenega izhaja, da so ROR način uresničevanja pravice do zdravil na recept.

V skladu z navedenim je zdravnik upravičen do ROR, kadar so izpolnjeni pogoji iz 210. člena Pravil OZZ. 210. člen Pravil OZZ pri tem ne predvideva nobene diskrecije ZZS o tem, ali podeli zdravniku ROR, ampak jih mora izdati, če so za to izpolnjeni pogoji. Če ZZS zdravniku odvzame recepte, ki jih je prejel na podlagi 210. člena Pravil OZZ, ZZS nastopa oblastveno. Z odvzemom pride do posega v pravico, ki je zdravniku pripadala na podlagi izpolnjevanja relevantnih pogojev.

Iz pravne teorije izhaja, da gre v primerih, ko zakon sam izrecno določi, da se za postopanje uporablja ZUP, avtomatično za upravno zadevo po 2. členu ZUP in je treba v celoti postopati po ZUP (Čebulj in drugi: Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP); Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2020, str. 81).

Ker 85. člen ZZVZZ izrecno določa, da se za odločanje o pravicah uporablja ZUP (tudi v primeru posega v način izvrševanja pravice do zdravil z odvzemom ROR), gre v skladu z stališčem teorije avtomatično

¹ Več o posebnem načinu uresničevanja pravice do zdravil v drugem odstavku 2. točke.

za upravno zadevo po 2. členu ZUP in je zato predvideno postopanje po ZUP. Posledično je pri podelitvi in odvzemu receptov za osebno rabo določbe Pravilnika o receptih za osebno rabo (št. 0072-15/2018-DI/48 z dne 31. 1. 2020; v nadaljevanju: pravilnik), na katerega se sklicujete, mogoče upoštevati le toliko, kolikor ne kršijo procesnih jamstev, ki jih strankam zagotavlja ZUP. Poudariti je potrebno tudi, da ZUP sicer predvideva tudi uporabo svojih določb subsidiarno, vendar skladno s 3. členom ZUP samo, kadar posamezna področja upravnega postopka specifičneje uredi drug zakon, ne pa podzakonski akt, kot je pravilnik.

Tudi če ne bi šlo za upravno zadevo ampak javnopravno zadevo v skladu s 4. členom ZUP, je zmotno vaše stališče, da se ZUP ne uporablja smiselno, ker je postopek urejen s Pravili OZZ in pravilnikom. Koordinacija poudarja, da s tem, ko je ZZZS določil poseben postopek, še ni v celoti izključena smiselna uporaba vseh procesnih jamstev, ki jih določa ZUP. Po mnenju teorije (Čebulj *et al.*): Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP); Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2020, str. 84-85) in sodne prakse (VSRS X Ips 288/2013, z dne 14. 4. 2015) je namreč tudi v primeru, ko je za neko področje predviden poseben postopek, še vedno potrebno upoštevati temeljna načela upravnega postopka in temeljne pravice strank, ki iz njih izvirajo, med njimi torej tudi pravica stranke do izjave.

Iz navedenega izhaja, da je ZZZS dolžan upoštevati temeljna načela upravnega postopka in temeljne pravice strank, ki iz njih izhajajo, tudi če postopa po postopku urejenem s pravilnikom. V skladu z navedenim Koordinacija poudarja, da bi moral ZZZS tudi pri postopanju v skladu s pravilnikom zagotavljati spoštovanje temeljnih načel upravnega postopka, predvsem varstvo pravic strank (7. člen ZUP) in načelo zaslišanja stranke (9. člen ZUP). V primeru, da ZZZS ne bo prenehal z navedenimi kršitvami ZUP, bo Koordinacija ravnanje prijavila upravni inšpekciji v skladu s 307. členom ZUP.

ZZZS v zaključku dopisa deležnike opozarja na možnost splošne ukinitve ROR, pri čemer se sklicuje predvsem na možnost zlorabe ROR. S takim ravnanjem ZZZS očitno poskuša deležnike odvrniti od nadaljnjih pozivov k zakonitemu in pravilnemu postopanju v zvezi z ROR. Pri tem se vsi deležniki strinjajo, da je potrebno preprečevati zlorabe in vzpostaviti učinkovit mehanizem nadzora nad uporabo ROR, vendar bo to lahko doseženo le ob pravilni uporabi ZUP v teh postopkih, katerega namen je učinkovito in legitimno odločanje o pravicah in obveznostih subjektov. Nenazadnje pa bi bila ukinitve receptov za osebno rabo glede na že tako veliko preobremenjenost sistema tudi nesmotrna in škodljiva za zagotavljanje čim večje dostopnosti vseh pacientov do zdravstvenega varstva.

Lep pozdrav,

za Koordinacijo zdravniških organizacij:
Vodja KZO v letu 2021
Igor Dovnik
Predsednik Strokovnega združenja zasebnih
zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije



Koordinacija zdravniških organizacij (KZO):
ZZS, predsednica Bojana Beović
SZD, predsednik Radko Komadina
FIDES, predsednik Konrad Kuštrin
SZZZZS, predsednik Igor Dovnik

Vročiti elektronsko!