

Novela Zakona o zdravstveni dejavnosti (2025) in delo zdravnikov s.p. pri koncesionarjih: kaj je res in kaj ni

Novela Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej-N), ki je začela veljati 21. maja 2025, je povzročila veliko nejasnosti glede sodelovanja zdravnikov samostojnih podjetnikov (s. p.) s koncesionarji. V nadaljevanju želim pravnim laikom razumljivo pojasniti, kaj se je spremenilo, pod katerim pogojem in kdaj spremembe ZZDej-N sploh začnejo učinkovati, kako vplivajo na izvajanje koncesijskih programov, kakšen je vpliv odločbe Ustavnega sodišča na delo s.p. ter kaj pomenijo obvestila in izjave, ki jih koncesionarjem v zadnjem času v podpis pošilja FURS.

Pomembno: Analiza izhaja iz predpostavke, da zdravnik samostojni podjetnik (s.p.) v primeru zaposlitve v javnem zavodu razpolaga z veljavnim dovoljenjem za delo pri koncesionarju.

1. Izvajanje tržnih - samoplačniških storitev

Koncesijska zdravstvena dejavnost predstavlja izvajanje zdravstvenih storitev, ki jih financira ZZZS. Koncesionarji (zdravniki zasebniki, ki izvajajo zdravstvene storitve v javni zdravstveni mreži) lahko poleg koncesijskih storitev, ki predstavljajo storitve iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, opravljajo tudi samoplačniške storitve. Številni zdravniki, ki sodelujejo s koncesionarji kot samostojni podjetniki, za koncesionarje izvajajo tako koncesionirano dejavnost kot samoplačniške storitve.

Novela ZZDej-N v ničemer ne vpliva na sodelovanje koncesionarjev z zdravniki samostojnimi podjetniki (v nadaljevanju: s.p.) glede samoplačniških storitev. Novi omejujoči pogodbeni pogoj (več spodaj) se nanaša izključno na koncesijsko razmerje, torej na izvajanje koncesijskih programov. To izhaja iz 44.f člena ZZDej, ki omenjeno obveznost uvaja kot dodaten, nov pogoj v koncesijski pogodbi. Člen 44.f člen ureja vsebino koncesijske pogodbe, uvrščen pa je v V. poglavje zakona, ki se nanaša na »koncesije za opravljanje javne službe v zdravstveni dejavnosti«. Nova obveznost se tako nedvomno ne razteza na izvajanje zasebne zdravstvene dejavnosti kot tržne dejavnosti, ki jo financirajo neposredno pacienti ali zasebne zavarovalnice. V veljavnem pravnem sistemu torej ne obstaja nobena zapoved, prepoved ali določba, ki bi s.p.-jem omejevala sodelovanje s koncesionarji (ali obratno), ko gre za samoplačniško (tržno) dejavnost.

Ureditev zdravstvene dejavnosti v ZZDej in davčna obravnava s.p. sta pravno ločeni vprašanji. Razlog, zaradi katerega so nekateri koncesionarji začeli

razmišljati o omejevanju dela s s.p.-ji, je lahko tudi v politiki FURS, ki delo s.p.-jev v okviru svojih postopkov obravnava kot odvisno razmerje in ga obdavči po višji stopnji. Ali je takšno ravnanje FURS pravilno in skladno s sodno prakso, je pojasnjeno v tretji točki.

2. Izvajanje koncesije: kako ZZDej-N ureja sodelovanje koncesionarjev s s.p.-ji pri izvajanju koncesijskega programa?

Novela uvaja nov pogodbeni pogoji, da koncesionar koncesijski program izvaja le z zdravniki, ki so pri njem zaposleni. Novela ne uvaja splošne prepovedi sodelovanja s s.p., pač pa določa za koncesionarja novo (dodatno) obveznost, ki po dosedanjih predpisih in na podlagi sedanjih koncesijskih odločb in pogodb ni obstajala. To pa pomeni, da obveznost koncesionarja, da koncesijski program izvaja le z zaposlenimi osebami, ni avtomatična. Učinek bo imela le, če in ko bo koncedent koncesionarju pripravil novo koncesijsko pogodbo (ter odločbo) z dodatnim pogojem.

Novela ZZDej torej zahteva aktivno delovanje koncedenta, sicer nova obveznost sploh ne more učinkovati. Drugače povedano, obveznost izvajanja koncesije izključno z zaposlenimi osebami koncesionarja zavezuje le na podlagi spremembe koncesijske pogodbe, ki jo pripravi koncedent, ne avtomatično na podlagi zakona. To izhaja iz 7. točke prvega odstavka 44.f člena ZZDej-N ter 46. člena ZZDej-N. Člen 44.f ureja novo (spremenjeno, dodatno) vsebino koncesijske pogodbe, člen 46 pa vsebuje pravila o tem, kako se novi pogoji (prepoved sodelovanja s s.p.) uresničijo v primeru (večine) koncesionarjev, ki koncesijske pogodbe (brez pogoja o zaoslovanju) že imajo. Vlada in zakonodajalec nista predvidela avtomatične (samodejne) uskladitve obstoječih koncesijskih pogodb – torej takšne, da bi prepoved sodelovanja s s.p. začela veljati na podlagi zakona, ne glede na vsebino koncesijske pogodbe. Odločila sta se, da je za učinek nove obveznosti vse koncesijske pogodbe potrebno spremeniti in na novo skleniti (aneks), to pa je izključna obveznost koncedenta. Koncesionar je dolžan do 21.5.2026 koncedentu sporočiti podatke o odgovornem nosilcu zdravstvene dejavnosti, dejanskem lastniku in obsegu koncesijske dejavnosti, ničesar pa ni dolžan storiti glede uveljavitve nove obveznosti, ki se nanaša na s.p.-je.

Kaj to pomeni v praksi?

To pomeni, da se za sodelovanje koncesionarjev s s.p.-ji nič ne spreminja, dokler jim koncedent (ZZZS) ne pošlje nove koncesijske odločbe in nove koncesijske pogodbe. Koncedent mora to storiti do 21.5.2026. Če bi ta rok potekel in koncesionar ne bi prejel nove odločbe in pogodbe, se glede sodelovanja s s.p.-ji nič ne bi spremenilo. Koncesionar bi smel delati kot dotlej na podlagi obstoječe koncesijske pogodbe, prepoved sodelovanja s s.p.-ji pa ne bi veljala in ne bi učinkovala, ker pogodba ni bila spremenjena.¹

Če bo koncesionar v tem roku (do 21.5.2026) prejel v podpis novo pogodbo (ki bo vsebovala pogoj, da koncesijo izvaja le z zaposlenimi), pa je treba vedeti, da v primeru nepodpisa pogodbe avtomatično začne veljati spremenjena ureditev iz koncesijske odločbe. Pogodbo zato mora podpisati. Novo koncesijsko odločbo (ki bo vsebovala nove obveznosti) pa lahko koncesionar v roku 30 dni izpodbija s tožbo pred Upravnim sodiščem (upravni spor). V tem postopku lahko uveljavlja tudi morebitne očitke o tem, da je nova ureditev v neskladju z Ustavo.

Kakšen vpliv ima na opisano situacijo odločba Ustavnega sodišča?

Nobenega. Ustavno sodišče je sicer presodilo, da je 7. točka prvega odstavka 44.f člena ZZDej-N skladna z Ustavo, vendar je to določbo presojalo izključno kolikor zadeva poslovanje in položaj s.p., ne pa kolikor zadeva koncesionarja. O tem, ali obveznost zaposlovanja (in prepoved sodelovanja s s.p.-ji) nesorazmerno posega v svobodno gospodarsko pobudo koncesionarjev, Ustavno sodišče še ni odločalo. To pomeni, da vprišanje, ali je nov pogoj (prepoved sodelovanja s s.p.-ji) za koncesionarja skladen z Ustavo, še ni razrešeno. Pravni in gospodarski položaj koncesionarja je namreč bistveno drugačen od s.p.-jev, s katerimi sodeluje. Koncesionar razpolaga s koncesijsko odločbo in pogodbo za določen čas, kar pomeni, da ima glede izvajanja svoje dejavnosti določena upravičena pričakovanja, da se pogoji v času sklenjene pogodbe ne bodo bistveno spremenili. Če se koncesijski pogoji v času trajanja pogodbe bistveno poslabšajo, je to lahko prekomeren poseg v svobodno gospodarsko pobudo, zlasti še, če za prilagoditev poslovanja ni predvideno ustrezno dolgo prehodno obdobje.

Odločba Ustavnega sodišča torej v ničemer ne vpliva na zgornjo analizo, da imajo koncesionarji do prejema nove koncesijske odločbe in pogodbe pravico sodelovati s s.p.-ji kot doslej – tudi za izvajanje koncesijske dejavnosti. Ko bodo novo odločbo

¹ Razlaga, da v primeru, če do 21.5.2026 koncedent koncesionarju ne bo poslal nove odločbe in pogodbe, prepoved sodelovanja s s.p.-ji nima učinka, je edino možna glede na to, da zakon vzpostavlja obveznost koncedenta, da poskrbi za uskladitev pogodb. Drugačna razlaga (da v primeru, če do 21.5.2026 koncedent koncesionarju ne bo poslal nove odločbe in pogodbe, prepoved sodelovanja s s.p.-ji učinkuje kar na podlagi ZZDej), bi namreč pomenila spodbudo koncedentu, da ostane pasiven, ničesar ne stori in pusti, da rok za ukrepanje poteče, saj se bodo potem zadeve uredile same od sebe. To bi pomenilo zlorabo pravice koncedenta, da s svojim lastnim ravnanjem uveljavi novo ureditev.

prejeli, pa lahko njeno vsebino (vključno s prepovedjo sodelovanja s s.p.-ji) izpodbijajo s tožbo v upravnem sporu, kjer lahko uveljavijo tudi očitke o protiustavnosti nove ureditve, saj jih Ustavno sodišče doslej še ni presojalo.

Najpogostejše napačne predstave

- Sodelovanje koncesionarjev s s.p.-ji je prepovedano od 21. 5. 2025 dalje: **ne drži.**
- Sodelovanje koncesionarjev s s.p.-ji je prepovedano od odločbe US dalje: **ne drži.**
- Zdravniki ne smejo več delati kot s.p.: **ne drži.**
- Zakon učinkuje sam po sebi, ker vsebuje prepoved sodelovanja koncesionarjev s s.p.-ji – **ne drži.** Nov režim zahteva najprej uskladitev odločb in pogodb tako, da jih koncedent pripravi in pošlje koncesionarju
- Ustavno sodišče je presodilo, da je prepoved sodelovanja koncesionarjev s s.p.-ji skladna z Ustavo: **drži le glede položaja s.p.-jev**, z vidika koncesiorja pa US presoje še ni opravilo.
- Določba 44.f člena glede prepovedi sodelovanja koncesionarjev s s.p.-ji je že prestala ustavno presojo, zato se ne more več izpodbijati: **ne drži.** Ustavno sodišče lahko isto zakonsko določbo presoja glede položaja različnih subjektov in z vidika različnih ustavnih določb. US sodišče je zaenkrat določbo presojalo samo, kolikor se nanaša na s.p. in njihovo svobodno gospodarsko pobudo (glej 4. točko izreka odločbe: »Točka 7 prvega odstavka 44.f člena Zakona o zdravstveni dejavnosti, kolikor se nanaša na zdravstvenega delavca, ki posluje kot samostojni podjetnik posameznik, ni v neskladju z Ustavo.»). Presoja z vidika koncesionarja in njegove svobodne gospodarske pobude ter načela varstva zaupanja v pravo še ni bila opravljena.
- Če koncedent v 12 mesecih ne izda nove odločbe in ne ponudi nove pogodbe, avtomatično velja prepoved sodelovanja koncesionarjev s s.p.-ji: **ne drži.** Če koncedent do 21.5.2026 ne izvede uskladitve, stara odločba in pogodba ostaneta v veljavi, novi pogoji pa ne morejo učinkovati, ker niso vključeni v koncesijsko razmerje.

3. Davčna obravnava dela s.p.-jev pri koncesionarju

FURS zadnja leta intenzivno izvaja davčne nadzore nad delom zdravnikov s.p.-jev. Davčni nadzori so ločeno pravno vprašanje od ureditve zdravstvene dejavnosti. Morebitne zahteve FURS do s.p.-jev temeljijo na davčnopравни podlagi.

FURS pogosto ugotovi, da med koncesionarjem in s.p.-jem obstaja t.i. odvisno razmerje, pri katerem velja obdavčitev po višji stopnji. V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da stališča FURS glede davčne obravnave dela s.p.-jev pri koncesionarjih veljajo ne glede na to, ali gre za koncesijsko ali samoplačniško dejavnost. V davčnem pogledu torej razlikovanje med koncesijskim programom in samoplačniškimi storitvami ni bistveno. Nadalje, delovanje zdravnikov v obliki s.p. je v Sloveniji dovoljeno, legitimno in svobodno. Iz nobenega veljavnega predpisa ne izhaja, da zdravniki ne bi smeli poslovati kot samostojni podjetniki.

Obvestila, ki jih FURS trenutno pošilja zasebnim izvajalcem zdravstvenih storitev, naj ustrezno uredijo status »zunanjih izvajalcev« (praviloma s.p.-jev, s katerimi sodelujejo koncesionarji) tako, da z njimi sklenejo bodisi podjemne pogodbe bodisi pogodbe o zaposlitvi, so vzporeden način pritiskanja na koncesionarje, da prenehajo poslovati s s.p.-ji. Obvestilu FURS je dodana izjava, s katero naj bi se izvajalci (koncesionarji) zavezali, da bodo svoja poslovna razmerja urejali skladno z zakonodajo in stališči FURS. Kaj je v zvezi s tem problematično?

Nekatera stališča FURS so v nasprotju s sodno prakso najvišjih sodišč. Opozoriti velja, da v Sloveniji obstaja sodni nadzor nad odločitvami vseh upravnih organov, tudi FURS. Odločitve sodišč so za FURS obvezne – mora jih spoštovati in ravnati skladno z njimi. Drugače povedano, sodišča so »nadrejena« FURS-u v tem smislu, da stališča sodišča glede uporabe davčnopравnih predpisov prevladajo stališča FURS. Izjava, s katero se nekdo zaveže spoštovati usmeritve FURS, ki niso v skladu s stališči sodne prakse, je nična, ker nasprotuje pravnemu redu.

V zvezi s tem sta zlasti pomembni in aktualni odločba Ustavnega sodišča U-I-4/23, Up-16/23 (junij 2025) in sodba Vrhovnega sodišča X Ips 11/2024 (januar 2025). Na obe redno opozarja tudi Zdravniška zbornica. Iz njiju smiselno izhaja, da FURS ne more avtomatično šteti, da so pogodbe s.p.-ja s koncesionarjem odvisna razmerja in jih obdavčiti po višji stopnji. Če je neka pogodba davčno ugodnejša za stranki, to še ne pomeni, da jo je prepovedano skleniti – ali da gre za zlorabo predpisov, ker stranki nista sklenili podjemne pogodbe ali pogodbe o zaposlitvi.

Vrhovno sodišče je poudarilo, da je opravljanje dela samostojnega podjetnika za gospodarsko družbo (npr. sodelovanje s.p.-ja s koncesionarjem) dovoljeno na podlagi sklenitve ustreznega pravnega posla, če ga zakon izrecno ne prepoveduje. Sklenitev določene pogodbe je lahko prepovedana eni ali obema strankama. Takšno (enostransko) prepoved je uvedel ZZDej-N (opisano zgoraj, točka 2) za koncesionarje s tem, ko jim prepoveduje izvajanje koncesijske dejavnosti s s.p.-ji. Vendar ta prepoved zaenkrat še nima nobenih učinkov! Ta prepoved bo (in še to samo za koncesionarje!) učinkovala šele, če bo koncedent pravočasno poskrbel za novo koncesijsko odločbo in pogodbo in ob prenehanju sodnem preizkusu

sprememb. Trenutno zakon ne prepoveduje, da koncesionar in s.p. skleneta pogodbo o medsebojnem poslovanju tako za izvajanje koncesijske dejavnosti kot za izvajanje samoplačniških storitev, kar pomeni, da je sklenitev takšne pogodbe zaenkrat dovoljena in mora biti (tako Ustavno sodišče) obdavčena po vsebini, s kakršno je sklenjena. Tudi če bo nova prepoved začela učinkovati (in bo torej takšna pogodba nedovoljena), pa bo veljala samo za izvajanje koncesijske dejavnosti, nikakor za izvajanje samoplačniških storitev.

Kakršnakoli drugačna (višja) obdavčitev od tiste, ki izhaja iz oblike (vrste) sklenjene pogodbe in statusa pogodbenikov (davčna prekvalifikacija posla), je po stališču Ustavnega sodišča dopustna izključno v treh primerih: če je pogodba neveljavna, če je navidezna ali če gre za zlorabo predpisov. Pogodbe o sodelovanju, sklenjene med koncesionarji in s.p.-ji, trenutno (še) niso neveljavne, niso navidezne in (glede na prakso Vrhovnega sodišča) ne pomenijo zlorabe predpisov. Tudi ko bo prepoved sodelovanja koncesionarja s s.p.-ji začela učinkovati, pa bo veljala izključno za koncesijsko dejavnost, ne za tržne dejavnosti. To pomeni, da FURS zaenkrat (do prejema novih koncesijskih pogodb) nima podlage za višjo obdavčitev koncesionarjev, ki sodelujejo s s.p.-ji, samo zato, ker naj bi šlo za odvisno razmerje.

Načela avtonomije pogodbenih strank pri sklepanju pogodb, pravne varnosti zavezancev za davek in zakonitosti na področju obdavčevanja zahtevajo, da so pravni posli obdavčeni v skladu z njihovo pravno obliko.² Drugačna obdavčitev pravnih poslov, t. i. davčna prekvalifikacija, je zato dopustna zgolj izjemoma v treh primerih, ki jih zakon izrecno določa (neveljavnost posla, navideznost posla, zloraba). FURS ne sme mimo ali celo v nasprotju s stališči sodne prakse postavljati meril in kriterijev presoje o tem, kdaj je treba pravni posel davčno prekvalificirati in obdavčiti po višji stopnji. Državni organ, ki to zavestno počne, ne spoštuje pravne države, ker ignorira sodno vejo oblasti.

Sleherni davčni zavezanec je dolžan spoštovati veljavno zakonodajo in sodne odločitve. Izjava, da bom spoštoval veljavne predpise (davčno zakonodajo in ZZDej), je nepotrebna. Podpis izjave, da bom spoštoval usmeritve FURS, ki so v nasprotju s stališči Vrhovnega in Ustavnega sodišča, pa odsvetujem. Takšna izjava je z vidika podpisnika neveljavna, ker nasprotuje prisilnim predpisom, z vidika FURS pa predstavlja nespoštovanje pravne države, ker skuša zavezance prisiliti k spoštovanju stališč FURS, ki so bila s sodnimi odločitvami že spoznana za neustavna in nezakonita.

² Tako Ustavno sodišče v zadevi Up-16/23, U-I-4/23, dosegljivo na <https://www.us-rs.si/sl/zadeve-in-odlocitve/odlocitve/up-1623-u-i-423>

FURS v podpis daje izjave, s katerimi se izvajalci (koncesionarji) zavežejo, da ne bodo poslovali s s.p.-ji, če s.p.-ji osebno opravljajo zdravstvene storitve v okviru organiziranega procesa pri koncesionarju. To ni kriterij, na podlagi katerega je sklenitev pogodbe o poslovnem sodelovanju med s.p. in koncesionarjem prepovedana. To tudi ni kriterij, na podlagi katerega bi morala biti pogodba bolj obdavčena. Pozivanje FURS, naj zasebni izvajalci podpišejo takšne izjave in prekinejo poslovne odnose s s.p.-ji, je v nasprotju z veljavnimi predpisi.

Izvajalci naj bi se tudi zavezali, da bodo v vseh primerih, ko gre za odvisno razmerje (po kriterijih FURS), dohodke obravnavali kot dohodke iz zaposlitve ali drugega pogodbenega razmerja, kar pomeni bistveno višjo obdavčitev in plačilo vseh ustreznih davkov in prispevkov. Ponavljam, da takšna zahteva ne izhaja iz veljavne davčne zakonodaje in je v nasprotju s sodno prakso. Zoper odločbe FURS, v katerih so zavzeta stališča v nasprotju s sodno prakso, je smiselno vložiti pravna sredstva.

Poudarki:

- Sodelovanje koncesionarjev s s.p.-ji je do podpisa spremenjenih koncesijskih pogodb dovoljeno in skladno z ZZDej.
- Tudi davčno takšne pogodbe niso sporne, kar je že potrdila sodna praksa. FURS jih sme prekvalificirati in višje obdavčiti le v primeru (i) neveljavne pogodbe, (ii) navidezne pogodbe ali (iii) zlorabe, ne pa zgolj z ugotovitvijo, da gre za odvisno razmerje.
- Šele če bo z novimi koncesijskimi odločbami in pogodbami uveljavljena prepoved sodelovanja s s.p.-ji, bo sodelovanje koncesionarjev s s.p.-ji onemogočeno, vendar le za izvajanje koncesijske dejavnosti.
- Pogodbe o sodelovanju s s.p.-ji glede samoplačniške dejavnosti lahko koncesionarji sklepajo še naprej. Zanje omejitve ne veljajo.

Pripravila: Dr. Špelca Mežnar (spelcamp@gmail.com)

Mnenje ni naročeno in ni honorirano. Dovoljujem njegovo distribucijo.