



Številka: U-I-52/18-17

Datum: 16. 2. 2023

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Sindikata zdravnikov družinske medicine Slovenije Praktik.um, Ptuj, ki ga zastopa Odvetniška družba Fatur Menard, o. p., d. o. o., Ljubljana, na seji 16. februarja 2023

odločilo:

1. Tretji odstavek 53.a člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 23/08, 14/13, 64/17, 73/19 in 82/20) ni v neskladju z Ustavo.

2. Zahteva za oceno ustavnosti prvega in drugega odstavka 53.a člena Zakona o zdravstveni dejavnosti se zavrže.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelj izpodbija 53.a člen Zakona o zdravstveni dejavnosti (v nadaljevanju ZZDej), ki ureja možnost opravljanja zdravstvenih storitev zdravstvenih delavcev, zaposlenih v javnih zdravstvenih zavodih, pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti oziroma samostojno – kot izvajalec zdravstvene dejavnosti. Zatrjuje neskladje s 14., 49. in 74. členom Ustave. Navaja, da naj bi se po tej določbi vsakršna in ne zgolj konkurenčna dejavnost lahko štela za kršitev prepovedi iz izpodbijane določbe. To naj bi imelo za posledico izrek globe in izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi izven varstvenih določb Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 52/16, 81/19 in 15/22 – v nadaljevanju ZDR-1). V tem naj bi se izpodbijana ureditev bistveno razlikovala od veljavne splošne ureditve konkurenčne prepovedi v ZDR-1. Zdravstveni delavci, zaposleni v javnem zdravstvenem zavodu, naj bi bili zato neutemeljeno drugače obravnavani v primerjavi z zdravstvenimi delavci, zaposlenimi pri zasebnih izvajalcih zdravstvene dejavnosti. Neutemeljeno razlikovanje pa naj bi bilo

tudi med zaposlenimi v okviru javne zdravstvene dejavnosti in drugimi zaposlenimi v javnem sektorju. Predlagatelj meni, da svoboda dela iz 49. člena Ustave zagotavlja tudi svobodno odločanje o porabi preostanka časa in delovne energije. S širitvijo konkurenčne prepovedi na druge oblike opravljanja dodatnega dela v zdravstveni dejavnosti, ki delodajalcu ne pomeni konkurenčne dejavnosti, naj bi se prekomerno posegalo v to ustavno zagotovljeno svobodo. Prekomerna naj bi bila tudi predvidena sankcija za kršitev izpodbijane določbe, ki vključuje izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi in obenem izrek visoke globe v prekrškovnem postopku. Po mnenju predlagatelja je občutno omejena tudi svobodna gospodarska pobuda zdravstvenih delavcev, ki želijo samostojno opravljati zdravniški poklic. Predlagatelj predlaga razveljavitev izpodbijane določbe.

2. Zahteva je bila vročena Državnemu zboru, ki je nanjo odgovoril. Meni, da zahteva zoper drugi in četrti odstavek 53.a člena ZZDej ne izpolnjuje pogoja ogroženosti pravic delavcev, zato predlaga njeno zavrženje tudi v tem delu. V zvezi z očitanim neskladjem z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave Državni zbor navaja, da naj ne bi šlo za primerljive položaje. Poudarja, da izpodbijana ureditev zasleduje dva ustavno dopustna cilja, ki naj bi izhajala iz pravice do zdravstvenega varstva. To sta zagotovitev konkurenčnosti zdravstvenih storitev ter preprečitev tveganja za nasprotje interesov in korupcijskih tveganj, ki naj bi se pojavljali ob istočasnem delu v javnem zdravstvenem zavodu in pri zasebnih izvajalcih zdravstvene dejavnosti. Izpodbijana ureditev naj bi bila primerna in nujna za doseganje zasledovanih ciljev. Po mnenju Državnega zbora pa je velika tudi ustavnopravna teža koristi izpodbijane ureditve, pri čemer pravici do svobode dela in do svobodne gospodarske pobude nista onemogočeni, ampak le oteženi.

3. Mnenje o pobudi je dala tudi Vlada, ki pojasnjuje, da naj bi se s spremembo prvega odstavka 53.a člena ZZDej odpravila nejasnost glede opredelitve pogojev za delo zdravstvenih delavcev, zaposlenih v javnem zdravstvenem zavodu, pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti. Ti pogoji naj bi se pred tem preozko razlagali. Vlada poudarja, da gre za tiste zdravstvene delavce, ki imajo status javnega uslužbenca, zato naj bi se že na podlagi 5. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo in 65/08 – v nadaljevanju ZJU) posebnosti njihovega delovnega razmerja lahko urejale v posebnem zakonu. Tudi 2. člen ZDR-1 naj bi predvideval možnost drugačne ureditve v posebnem zakonu. Ta zakon naj bi bil ZZDej, zato po mnenju Vlade izpodbijana ureditev ni v neskladju z Ustavo.

4. Odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade sta bila predložena predlagatelju, ki je nanju odgovoril. Nasprotuje njunim navedbam in vztraja pri svojih navedbah v zahtevi. Predlagatelj se ne strinja, da glede izpodbijanega 53.a člena ZZDej ni izpolnjen pogoj ogroženosti pravic delavcev. Kršitev te določbe je namreč razlog za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi zdravstvenemu delavcu, kar naj bi bil eden izmed hujših ukrepov, ki prizadene delavca in ogroža njegove pravice. Tudi iz namena zakonodajalca naj bi izhajalo, da se prepoved opravljanja zdravstvenih storitev nanaša na zaposlene, to je

zdravstvene delavce, in ne na same izvajalce zdravstvenih storitev. Predlagatelj poudarja, da bi se zatrjevani cilji dali doseči z drugimi ukrepi, ki ne bi pomenili neenake obravnave zdravstvenih delavcev v primerjavi z ostalimi uslužbenci v javnem in zasebnem sektorju. Svobodna gospodarska pobuda, ki naj bi bila priznana tudi zdravstvenim delavcem, naj bi bila močno omejena. Zdravstveni delavci, ki želijo samostojno opravljati zdravniški poklic, naj bi namreč tega stežka opravljali.

5. Predlagatelj je z zahtevo izpodbijal tudi 3.a, 3.b, 38., 42. in 43. člen ZZDej ter 39. in 41. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 64/17 – ZZDej-K). Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-52/18 z dne 21. 5. 2018 že zavrglo zahtevo v tem delu zaradi neizpolnjenosti pogoja ogroženosti pravic delavcev iz enajste alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS).

B.

Obseg presoje

6. Predlagatelj izpodbija 53.a člen ZZDej, ki določa:

"53.a člen

Zdravstveni delavec, zaposlen v javnem zdravstvenem zavodu ali drugem javnem zavodu iz šestega odstavka 8. člena tega zakona, lahko opravlja zdravstvene storitve pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali jih opravlja kot izvajalec zdravstvene dejavnosti, pod pogoji in omejitvami, določenimi s tem zakonom.

Prepovedano je omogočanje opravljanja zdravstvenih storitev zdravstvenemu delavcu, ki ne izpolnjuje pogojev, določenih s tem zakonom. Izvajalec zdravstvene dejavnosti, ki omogoča opravljanje zdravstvenih storitev zdravstvenemu delavcu iz prejšnjega odstavka, mora predhodno preveriti izpolnjevanje pogojev iz tega zakona.

Opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti, ki ni v skladu s pogoji in omejitvami, ki jih določa ta zakon, je razlog za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi.

Kadar zdravstveni delavec, zaposlen pri izvajalcu zdravstvene dejavnosti, ki ni javni zavod iz prvega odstavka tega člena, v času trajanja delovnega razmerja opravlja zdravstvene storitve pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti, se pogoji za opravljanje tega dela presojuje po pravilih zakona, ki ureja delovna razmerja, pri čemer morata delodajalec in zdravstveni delavec upoštevati obveznost zagotavljanja dnevnega in tedenskega počitka v skladu z 52.c členom tega zakona in zakona, ki ureja zdravniško službo."

7. Predlagatelj sicer navaja, da izpodbija 53.a člen ZZDej, vendar iz vsebine zahteve izhaja, da obrazloženo izpodbija le prvi, drugi in tretji odstavek 53.a člena ZZDej. Zato je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj ne izpodbija četrtega odstavka 53.a člena ZZDej, ki se nanaša na delavce, zaposlene pri izvajalcu zdravstvene dejavnosti, ki ni javni zavod.

Procesne predpostavke

8. Reprezentativni sindikat za območje države za posamezno dejavnost ali poklic lahko na podlagi enajste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa le v primeru, če so ogrožene pravice delavcev. Skladno z ustaljeno ustavnosodno presojo je predlagateljova pravica, da vloži zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa, omejena na pravico do izpodbijanja tistih predpisov, ki neposredno prizadenejo delovnopравни in s tem povezan socialni položaj delavcev, katerih interese predlagatelj kot reprezentativni sindikat zastopa in predstavlja.¹ Gre za osebe s sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, ki jim je v pravnem redu zagotovljeno posebno delovnopravno varstvo zaradi njihovega odvisnega in drugemu subjektu podrejenega položaja.

9. Drugi odstavek 53.a člena ZZDej ne posega neposredno v delovnopравни položaj zdravstvenih delavcev, na kar sta v svojih vlogah opozorila tudi Državni zbor in Vlada. Naslovniki te določbe so namreč osebe, ki bi zdravstvenim delavcem v javnem zavodu lahko omogočile opravljanje zdravstvenih storitev izven javnega zdravstvenega zavoda, torej drugi izvajalci zdravstvene dejavnosti. To so pravne osebe oziroma fizične osebe, ki zdravstveno dejavnost opravljajo samostojno in ne v odvisnem delovnem razmerju.

10. Smiselno enako velja za vsebino prvega odstavka 53.a člena ZZDej. Ta dopušča zdravstvenemu delavcu, zaposlenemu v javnem zdravstvenem zavodu ali drugem javnem zavodu iz šestega odstavka 8. člena ZZDej (v nadaljevanju zdravstveni delavec v javnem zavodu), da pod pogoji in omejitvami, določenimi v drugih določbah ZZDej, opravlja zdravstvene storitve tudi pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali pa jih opravlja kot izvajalec zdravstvene dejavnosti. Pogoji in omejitve so namreč predmet drugih določb ZZDej (zlasti 53.b člena ZZDej), ki jih predlagatelj ne izpodbija.²

11. Ustavno sodišče je zaradi neizpolnjevanja pogoja ogroženosti pravic delavcev iz enajste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS zavrglo zahtevo zoper prvi in drugi

¹ Primerjaj sklepe Ustavnega sodišča št. U-I-74/13 z dne 11. 4. 2013, 4. točka obrazložitve, št. U-I-63/96 z dne 11. 4. 1996 (OdlUS V, 46), 4. točka obrazložitve, št. U-I-181/99 z dne 13. 4. 2000 (OdlUS IX, 91), 3. točka obrazložitve, in št. U-I-80/01 z dne 17. 5. 2001 (OdlUS X, 95), 8. točka obrazložitve.

² Ta vsebina je bila predmet presoje v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-198/19 z dne 5. 1. 2023 (Uradni list RS, št. 14/23), 75.–91. točka obrazložitve.

odstavek 53.a člena ZZDej (2. točka izreka) in vsebinsko presojajo omejitve na tretji odstavek 53.a člena ZZDej.

Vsebina izpodbijane ureditve

12. Izpodbijana ureditev pomeni posebno ureditev delovnih razmerij na področju zdravstvene dejavnosti, torej za zaposlene, ki to dejavnost opravljajo (zdravstveni delavci). ZZDej opravljanje zdravstvene dejavnosti deli med izvajalce javne zdravstvene službe, ki so lahko subjekti javnega prava ali pa zasebniki s koncesijo opravljanja javne zdravstvene službe, ter med zasebnike, ki zdravstveno dejavnost opravljajo na trgu (35. do 38. člen ZZDej, zlasti drugi odstavek 38. člena ZZDej). Kolikor gre za zdravstvene delavce, zaposlene pri zasebniku, in posebni predpisi na zdravstvenem področju ne določajo drugače, zanje velja še splošna delovnopravna zakonodaja, torej določbe ZDR-1. Kolikor gre za zdravstvene delavce, zaposlene v javnem sektorju, pa zanje na podlagi prvega odstavka 2. člena ZDR-1 in prvega odstavka 5. člena ZJU³ poleg ZDR-1 velja še posebna javnouslyžbenska ureditev, vključno s prvim delom ZJU, ki določa skupna načela sistema javnih uslužbencev ter druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev. Večji del ZJU se sicer nanaša na javne uslužbenke v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti,⁴ torej ne na zdravstvene delavce, zaposlene v javnem sektorju.

13. Člen 53a ZZDej pomeni posebno ureditev konkurenčne prepovedi ter dopolnilnega dela na področju zdravstvene dejavnosti. Na več mestih se namreč ZZDej v zvezi s pogoji in omejitvami za opravljanje zdravstvene dejavnosti izven javnega zavoda sklicuje na obveznost upoštevanja zagotavljanja dnevnega in tedenskega počitka ter na omejitve nadurnega in dopolnilnega dela.⁵ Da je cilj posebne ureditve tudi zagotovitev potrebnega počitka zdravstvenih delavcev, izhaja iz zakonodajnega gradiva.⁶ Gre za omejitve opravljanja dela izven javnega zavoda na za zdravje in varnost pri delu še dopustno mero,⁷ kar je v splošni delovnopravni ureditvi predmet dopolnilnega dela kot delovnopravnega instituta.

³ Vsebina prvega odstavka 5. člena ZJU:

"Za delovna razmerja javnih uslužbencev ter za pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja veljajo predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivne pogodbe, kolikor ta ali drug poseben zakon ne določa drugače."

⁴ Tako tudi 96. člen ZJU, ki na poseben način določa odreditev nadurnega dela, in 100. člen ZJU, ki na poseben način ureja opravljanje drugih dejavnosti in konflikt interesov javnih uslužbencev.

⁵ Glej na primer četrti odstavek 53.a člena, drugi in tretji odstavek ter sedmo alinejo petega odstavka 53.b člena ter drugo alinejo tretjega odstavka 53.c člena ZZDej.

⁶ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (EPA 1930-VII), str. 73.

⁷ Primerjaj tudi z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-198/19, 79. in 80. točka obrazložitve.

14. Splošna konkurenčna prepoved je urejena v 39. členu ZDR-1. Ta določa, da med trajanjem delovnega razmerja delavec ne sme brez pisnega soglasja delodajalca za svoj ali tuj račun opravljati del ali sklepati poslov, ki sodijo v dejavnost, ki jo dejansko opravlja delodajalec, in pomenijo ali bi lahko pomenili za delodajalca konkurenco. V nasprotnem primeru lahko delodajalec zahteva povrnitev škode, nastale z delavčevim ravnanjem, v roku treh mesecev od dneva, ko je izvedel za opravljanje dela ali sklenitev posla, oziroma v roku treh let od dokončanja dela ali sklenitve posla. Kršitev konkurenčne prepovedi pomeni kršitev obveznosti iz delovnega razmerja, kar ima lahko za posledico disciplinsko sankcijo⁸ ali redno⁹ ali izredno¹⁰ odpoved pogodbe o zaposlitvi. Izbira ukrepa je odvisna od intenzitete posamezne kršitve. ZJU posebnih določb v zvezi s tem ne vsebuje.

15. ZJU tudi v zvezi z dopolnilnim delom nima posebnih določb, splošno ureditev dopolnilnega dela pa vsebuje 147. člen ZDR-1. Ta določa, da sme delavec, ki dela polni delovni čas, le izjemoma skleniti pogodbo o zaposlitvi s krajšim delovnim časom z drugim delodajalcem, vendar največ za osem ur na teden, po poprejšnjem soglasju delodajalcev, pri katerih je zaposlen s polnim delovnim časom, če gre za opravljanje deficitarnih poklicev po podatkih zavoda za zaposlovanje ali za opravljanje vzgojno-izobraževalnih, kulturno-umetniških in raziskovalnih del. Splošna delovnoppravna ureditev torej v precejšnji meri omejuje delavce pri opravljanju dela pri drugem delodajalcu. Dopolnilno delo po splošnih delovnopravnih predpisih pomeni izjemo, ki jo posebna ureditev za zdravstvene delavce v ZZDej (raz)širi. Temeljni omejitvi dopolnilnega dela v splošni ureditvi sta podobni omejitvam, ki jih zdravstvenim delavcem v javnih zavodih določa ZZDej, to sta 1) obveznost pridobitve predhodnega pisnega soglasja delodajalca in 2) časovna omejitev osem ur na teden v primeru, da je delavec zaposlen za polni delovni čas. Neupoštevanje predpisanih pogojev pomeni kršitev obveznosti iz delovnega razmerja, ki ima lahko za posledico ukrepanje delodajalca v odvisnosti od intenzitete posamezne kršitve.

Vsebinska presoja

16. Drugi odstavek 14. člena Ustave zagotavlja splošno enakost pred zakonom. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo načelo enakosti pred zakonom zahteva, da je treba v bistvenem enake položaje obravnavati enako. Za presojo o tem, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, je treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja.¹¹

⁸ Glej 172. člen ZDR-1.

⁹ Glej tretjo alinejo prvega odstavka 89. člena ZDR-1.

¹⁰ Glej drugo alinejo prvega odstavka 110. člena ZDR-1.

¹¹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-217/14 z dne 7. 2. 2018 (OdlUS XXIII, 19), 10. točka obrazložitve.

17. Predlagatelj izpodbijanemu tretjemu odstavku 53.a člena ZZDej očita neutemeljeno neenako obravnavo zdravstvenih delavcev v javnem zavodu v primerjavi z zdravstvenimi delavci pri zasebnih izvajalcih zdravstvene dejavnosti pa tudi v primerjavi z drugimi zaposlenimi v javnem sektorju. Neenaka obravnava naj bi se nanašala na določitev izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi kot strožje posledice v primeru kršitve predpisanih pogojev in omejitev, ki naj bi izključila možnost njihove milejše obravnave glede na intenziteto posamezne kršitve po splošni delovnopravni ureditvi (redna odpoved ali disciplinska sankcija).

18. ZZDej postopka izredne odpovedi za zdravstvene delavce ni posebej uredil, zato se v zvezi s tem uporabljajo določbe iz splošne delovnopravne ureditve. Z izpodbijano ureditvijo je za zdravstvene delavce v javnih zavodih predviden poseben razlog za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi (poleg tistih, ki jih predvideva že splošna delovnopravna ureditev v prvem odstavku 110. člena ZDR-1). Splošna delovnopravna ureditev za podajo izredne odpovedi poleg obstoja enega izmed zakonsko določenih razlogov zahteva tudi, da ob upoštevanju vseh okoliščin in interesov obeh pogodbenih strank ni mogoče nadaljevati delovnega razmerja do izteka odpovednega roka oziroma do poteka časa, za katerega je bila sklenjena pogodba o zaposlitvi (dodatni pogoj).¹² Izpodbijana ureditev ne vpliva na zahtevo po izpolnitvi dodatnega pogoja iz splošne delovnopravne ureditve. Od obstoja dodatnega pogoja v konkretnih okoliščinah je zato odvisno, ali bo delodajalec ob ugotovljeni kršitvi zdravstvenemu delavcu podal izredno odpoved ali pa bo izbral katerega od drugih milejših ukrepov iz splošne delovnopravne ureditve v skladu z intenziteto kršitve (redna odpoved pogodbe o zaposlitvi ali disciplinska sankcija). S takšno ureditvijo se zasledujejo cilji, vsebovani v 66. členu Ustave. Ta ustavna določba od zakonodajalca zahteva, naj pri določanju načinov in razlogov za prenehanje delovnega razmerja upošteva, da je lahko prenehanje delovnega razmerja proti volji delavca le skrajno sredstvo pri urejanju razmerij med delodajalci in delavci.¹³

19. Ustavno sodišče glede na vse povedano ugotavlja, da izpodbijana ureditev z uveljavitvijo posebnega razloga za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi zdravstvenim delavcem ni izključila splošne delovnopravne ureditve, s tem pa ostalih možnih ukrepov, ki so na voljo glede na intenziteto posamezne kršitve. Posledično to pomeni, da zakonska ureditev vse primerjane skupine obravnava v bistvenem enako. Očitek predlagatelja o neskladju tretjega odstavka 53.a člena ZZDej z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave je zato neutemeljen.

20. Očitki predlagatelja o neskladju izpodbijane ureditve z 49. in 74. členom Ustave se nanašajo na pogoje in omejitve za opravljanje zdravstvenih storitev zdravstvenih delavcev v javnem zavodu pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalec

¹² Glej prvi odstavek 109. člena ZDR-1.

¹³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-294/04 z dne 16. 6. 2005 (Uradni list RS, št. 62/05, in OdlUS XIV, 52), 24. točka obrazložitve.

zdravstvene dejavnosti. Ti so določeni v 53.b členu ZZDej.¹⁴ Očitek neskladja izpodbijanega tretjega odstavka 53.a člena ZZDej z 49. in 74. členom Ustave je zato neutemeljen.

21. Iz vseh navedenih razlogov je Ustavno sodišče odločilo, da tretji odstavek 53.a člena ZZDej ni v neskladju z Ustavo (1. točka izreka).

C.

22. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena in prvega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnice in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalomon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Matej Accetto
Predsednik

¹⁴ Ta vsebina je bila predmet presoje v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-198/19, 75.–91. točka obrazložitve.