

Novela ZZDej-N – Pogosto zastavljena vprašanja

Ministrstvo za zdravje uvodoma pojasnjuje, da lahko v okviru svojih pristojnosti podaja pravna pojasnila splošne in sistemske narave glede razlage zakonskih določb ter določb podzakonskih aktov, ki sodijo v njegovo delovno področje. Spodaj navedena pojasnila niso pravno zavezujoča in ne predstavljajo dokončne ali konkretne razlage posameznih določb.

Sklopi vprašanj:

1.	AKTI O USTANOVITVI IN STATUTI JAVNIH ZDRAVSTVENIH ZAVODOV	1
2.	PRESEŽEK PRIHODKOV NAD ODHODKI V JAVNI ZDRAVSTVENI SLUŽBI	2
3.	PODIJEMNE POGODBE JAVNIH ZAVODOV	2
4.	KONCESIJSKE ODLOČBE IN KONCESIJSKE POGODBE	3
5.	(STROKOVNI) DIREKTORJI JAVNIH ZDRAVSTVENIH ZAVODOV	4
6.	POGODBA O ZAPOSLOTVI ZDRAVSTVENEGA (SO)DELAVCA	5
7.	SOGLASJA ZA OPRAVLJANJE ZDRAVSTVENIH STORITEV IZVEN JAVNEGA ZAVODA	5

1. AKTI O USTANOVITVI IN STATUTI JAVNIH ZDRAVSTVENIH ZAVODOV

Ali je dopustno, da se s spremembo ustanovitvenega akta poseže v mandat obstoječega sveta zavoda? Ali je posledično pravno dopustna razrešitev obstoječih članov sveta zavoda zgolj zaradi spremembe števila članov sveta zavoda?

Odgovor: Zakon o zavodih v 29. členu določa tripartitno sestavo sveta zavoda (predstavniki ustanovitelja, delavcev ter uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti) in prepušča sestavo, način imenovanja oziroma izvolitve članov, trajanje mandata in pristojnosti sveta zavoda zakonu ali aktu o ustanovitvi (AOU) oziroma statutu ali pravilih zavoda. Ker ZZDej tega ne ureja, se navedena vsebina določi neposredno z AOU. Za zdravstvene zavode, ki jih ustanovi samoupravna lokalna skupnost, ZZDej v 28. členu določa, da svet zavoda sestavljajo predstavniki ustanovitelja, delavcev in zavarovancev oziroma drugih uporabnikov, pri čemer sestavo in številčno razmerje predstavnikov v svetu določi ustanovitelj z AOU. Predpis, ki na podlagi devetega odstavka 28.a člena ZZDej določa sestavo in postopke imenovanja, se uporablja le za javne zdravstvene zavode, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija.

Sprememba akta o ustanovitvi, ki poseže v številčno sestavo sveta zavoda, je dopustna, če je skladna z zakonom (ohranjena tripartitnost, preprečevanje nasprotja interesov ipd.) in je v aktu o ustanovitvi jasno urejen prehodni režim. V prehodnih določbah je treba urediti način prenehanja mandatov aktualnih članov (ali njihovo dokončanje do izteka), postopek in roke za imenovanje novih članov ter konstituiranje novega sveta zavoda. Razrešitev obstoječih članov zgolj zaradi spremembe članov je torej dopustna, če to določa akt o ustanovitvi, če je ukrep razumno utemeljen v javnem interesu in ne nasprotuje zakonu.

2. PRESEŽEK PRIHODKOV NAD ODHODKI V JAVNI ZDRAVSTVENI SLUŽBI

Ali lahko javni zdravstveni zavod presežek prihodkov nad odhodki nameni za plačilo šolnin zaposlenih, s katerimi ti pridobijo višjo stopnjo formalne izobrazbe?

Odgovor: Ne. V skladu z drugim odstavkom 3. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej) se presežek prihodkov nad odhodki lahko porabi za opravljanje in razvoj zdravstvene dejavnosti, med drugim za usposabljanje in stalno strokovno izpopolnjevanje zaposlenih. To vključuje programe, ki so neposredno povezani z opravljanjem zdravstvene dejavnosti in pomenijo nadgradnjo že obstoječega znanja (npr. seminarji, tečaji, specializacije, kongresi). Formalno izobraževanje, katerega cilj je pridobitev višje stopnje izobrazbe (npr. višja, visokošolska ali magistrska izobrazba), pa praviloma ne sodi med usposabljanje ali izpopolnjevanje, zato stroškov šolnin za takšno izobraževanje ni dopustno kriti iz presežka zavoda.

3. PODJEMNE POGODBE JAVNIH ZAVODOV

Ali lahko javni zdravstveni zavod zasebnemu zdravstvenemu delavcu izplača storitve na podlagi izstavljenega računa, če sodelovanje poteka na podlagi podjetne pogodbe?

Odgovor: Ne. V primeru sklenitve podjetne pogodbe je razmerje vzpostavljeno med javnim zavodom in fizično osebo, zato izstavitelj računa ni dopustna. Plačilo se izvede na podlagi poročila o opravljenem delu, ob upoštevanju veljavne davčne in prispevne zakonodaje ter pojasnil Finančne uprave Republike Slovenije (FURS).

Izstavitelj računa je dopustna le, kadar storitev opravlja pravna oseba ali fizična oseba z registrirano dejavnostjo (s. p.). Vendar pa po uveljavitvi novele Zakona o zdravstveni dejavnosti takšna oblika sodelovanja javnih zavodov z zasebnimi zdravstvenimi delavci ni več dovoljena. Sodelovanje je zato mogoče zgolj v okviru razmerja s fizično osebo na podlagi podjetne pogodbe, z ustrezno davčno-prispevno obravnavo.

Na podlagi 91.a člena ZZDej se posebni davek na določene prejemke od izplačil na podlagi podjetnih pogodb iz šestega odstavka 53.c člena tega zakona ne plačuje. Ali je javni zdravstveni zavod dolžan skleniti nove podjetne pogodbe ali skleniti aneks k veljavnim na način, da se davčna razbremenitev nanaša na delavca in ne na zavod? Ali je javni zdravstveni zavod dolžan poravnati razliko v izplačanih zneskih tudi za nazaj – torej za čas od sprejetja ZZDej do danes?

Odgovor: Upoštevajoč drugi odstavek 91.a člena ZZDej se sredstva, namenjena posebnemu davku na prejemke iz tega odstavka, v celoti nameni za sklepanje teh podjetnih pogodb, in sicer za izplačilo na podlagi te konkretne podjetne pogodbe. To pomeni, da mora biti taka določba tudi v vsakokratni podjetni pogodbi, in sicer na način, da je ustrezno povišana postavka za plačilo po podjetni pogodbi (na račun prihranka javnega zavoda iz oprostitve davka na prejemke – v vsakem primeru posebej).

Pri tem je potrebno poudariti, da je relevantno torej le delo, ki je bilo opravljeno na podlagi podjetne pogodbe po 21. 5. 2025, saj ukrep velja od uveljavitve ZZDej dalje, pri čemer mora biti višje plačilo določeno v vsakokratni podjetni pogodbi. Podjetne pogodbe, ki so bile sklenjene pred 21. 5. 2025 in še naprej veljajo, je zato treba uskladiti na način, da se v njih določi višje plačilo (s sklenitvijo nove

podjemne pogodbe ali aneksa k podjemni pogodbi). Poudarjamo, da predmetni ukrep velja začasno, tj. do 31. 12. 2028.

4. KONCESIJSKE ODLOČBE IN KONCESIJSKE POGODBE

Ali bo ministrstvo pripravilo vzorce koncesijskih odločb in koncesijskih pogodb tudi za občine? Kako bo potekala uskladitev z novelo ZZDej-N?

Odgovor: ZZDej-N v šestnajstem odstavku 46. člena določa, da koncesionarji, ki opravljajo zdravstveno dejavnost na podlagi koncesijske odločbe in koncesijske pogodbe, ki je bila sklenjena pred uveljavitvijo tega zakona, uskladijo izvajanje dejavnosti s spremenjenimi določbami 3.a, 44.č, 44.f in 44.e člena ZZDej na način, da v 12 mesecih od uveljavitve ZZDej-N koncedentu sporočijo podatke o odgovornem nosilcu zdravstvene dejavnosti iz spremenjenega 3.a člena ZZDej za vrsto zdravstvene dejavnosti, ki je predmet koncesije, dejanskem lastniku iz tretjega odstavka 44.č člena ZZDej in obsegu koncesijske dejavnosti iz spremenjenega 44.e člena ZZDej. Če koncesionar v roku iz prejšnjega stavka ne vloži vloge, se to šteje kot razlog za odvzem koncesije iz 2. točke spremenjenega prvega odstavka 44.j člena ZZDej. Koncedent pri določanju obsega koncesijske dejavnosti v skladu s tem odstavkom ne upošteva omejitve iz druge alineje spremenjenega prvega odstavka 44.a člena ZZDej.

Poudarjamo, da se morajo koncesijske odločbe in pogodbe v celoti uskladiti z navedenimi členi, ki jih je spremenil ZZDej-N, izrecno navedene podatke iz šestnajstega odstavka 46. člena ZZDej-N pa je treba ministrstvu oziroma občini poslati zato, ker z njimi koncedent praviloma ne razpolaga, in takšen je bil tudi namen zakonodajalca glede izrecne navedbe posameznih predložitvenih dolžnosti v prehodnih določbah ZZDej-N. Koncedent (ministrstvo ali občina) mora pri izdaji odločbe v skladu s 6. členom Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – UPB, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb; v nadaljnjem besedilu: ZUP) oziroma z načelom zakonitosti upoštevati veljavno zakonodajo, vključno z določbami ZZDej. Na enak način je bilo usklajevanje predvideno že v Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 64/17), kar potrjuje kontinuiteto zakonodajalčevega pristopa k urejanju koncesijskih razmerij.

Ministrstvo nadalje pojasnjuje, da uskladitev pomeni, da se obstoječi koncesijski dokumenti (torej koncesijska odločba in koncesijska pogodba) zgolj dopolnijo oziroma uskladijo s podatki, kot je to določeno v ZZDej-N. Koncesijsko odločbo bo potrebno v določenem delu spremeniti in dopolniti (npr. dopolniti s podatkom o dejanskem lastniku), koncesijska pogodba pa se lahko spremeni z dodatkom h koncesijski pogodbi (dodatek bo zajel vse podatke iz ZZDej, ki v obstoječi pogodbi še niso določeni).

Občine so koncedent pri koncesijah, podeljenih na primarni ravni, upravni akti, ki so jih občine izdale posameznim koncesionarjem, pa so različni, zato ministrstvo ne more pripraviti vzorca uskladitve koncesijske odločbe in dodatka h koncesijski pogodbi. Nikakor pa se v skladu z določili ZUP ne sme (razen če obstajajo zakonski razlogi) odpraviti koncesijskih odločb in izdati novih, saj se morajo ti samo uskladiti z določbami ZZDej-N.

Ministrstvo nadalje pojasnjuje, da gre pri koncesijskih odločbah in koncesijskih pogodbah, ki jih izdajo in sklepajo posamezne občine, za posamične akte, in da priprava vzorcev tudi zato ne bi bila primerna,

saj so občine pri svojem delu samostojne in vodijo upravne postopke in odločajo o upravnih zadevah samostojno v okviru in na podlagi predpisov (načelo samostojnosti).

5. (STROKOVNI) DIREKTORJI JAVNIH ZDRAVSTVENIH ZAVODOV

Ali so javni zdravstveni zavodi v skladu z veljavno zakonodajo, poleg direktorja, vselej dolžni imenovati tudi strokovnega direktorja?

Odgovor: ZZDej niti Zakon o zavodih ne določata, da bi bili javni (zdravstveni) zavodi, poleg direktorja javnega zavoda, dolžni imenovati tudi strokovnega direktorja javnega zavoda. Odločitev o tem, ali bo imel javni zdravstveni zavod poleg direktorja tudi strokovnega direktorja, je torej odvisna od odločitve ustanovitelja posameznega javnega zavoda, saj je morebitno dvotirno vodenje javnega zavoda ob odsotnosti zakonskih določil odvisno od določil akta o ustanovitvi konkretnega javnega zdravstvenega zavoda. Zakon o zavodih namreč v 8. členu izrecno določa, da so del akta o ustanovitvi tudi določbe o organih zavoda, medtem ko prvi odstavek 40. člena predvideva, da strokovno delo javnega zavoda vodi strokovni vodja (tj. strokovni direktor kot organ zavoda) le, če je tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi tega zavoda.

Če torej ni z zakonom ali konkretnim aktom o ustanovitvi javnega zavoda glede na naravo dejavnosti in obseg dela na poslovodni funkciji tega zavoda določeno, da sta poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela zavoda ločeni, vodi strokovno delo zavoda in je odgovoren za strokovnost dela zavodu (splošni oziroma generalni) direktor. Navedeno ureja 31. člena Zakona o zavodih, pa tudi tretji odstavek 29.b člena ZZDej.

Ob tem velja pojasniti, da pogoj izobrazbe medicinske smeri, pridobljene po študijskem programu druge stopnje, oziroma izobrazbe, ki ustreza ravni izobrazbe, pridobljene po študijskih programih druge stopnje, in je v skladu z zakonom, ki ureja slovensko ogrodje kvalifikacij, uvrščena najmanj na 8. raven, velja za direktorja javnega zdravstvenega zavoda le v primeru, ko gre za t. i. enotirno vodenje (tj. ko direktor opravlja poslovno in strokovno funkcijo vodenja). Če sta poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela javnega zdravstvenega zavoda ločeni, mora ta pogoj izpolnjevati strokovni direktor javnega zdravstvenega zavoda.

Ali lahko (strokovni) direktorji javnih zdravstvenih zavodov, ki so mandat nastopili pred uveljavitvijo novele ZZDej-N, ne glede na 10. člen Zakona o dodatnih interventnih ukrepih na področju zdravstva nadaljujejo z opravljanjem funkcije do izteka mandata, čeprav so na tem delovnem mestu zaposleni v manjšem obsegu, kot to določa zakon?

Odgovor: Zakon o dodatnih interventnih ukrepih na področju zdravstva (ZDIUPZ) je posegel v določbo sedmega odstavka 29. člena ZZDej na način, da je znižal minimalni obseg zaposlitve. ZDIUPZ v tretjem odstavku 10. člena določa, da je lahko direktor javnega zdravstvenega zavoda oziroma strokovni direktor javnega zdravstvenega zavoda na tem delovnem mestu zaposlen najmanj 60 odstotkov polnega delovnega časa in skupaj v tem javnem zdravstvenem zavodu najmanj 80 odstotkov polnega delovnega časa, če je možnost zaposlitve za krajši delovni čas predvidena v aktu o ustanovitvi ali statutu. Nadalje ZDIUPZ določa, da je v primeru, če je ob nastopu mandata direktorja javnega zdravstvenega zavoda ali strokovnega direktorja javnega zdravstvenega zavoda število zaposlenih za polni delovni čas

manjše od 150, minimalni obseg zaposlitve za strokovnega direktorja javnega zdravstvenega zavoda 30 odstotkov polnega delovnega časa in 60 odstotkov polnega delovnega časa za direktorja javnega zdravstvenega zavoda.

ZDIUPZ pa ni posegel v dvanajsti odstavek 46. člena novele ZZDej-N, ki določa, da dosedanji direktorji javnih zdravstvenih zavodov in dosedanji strokovni direktorji javnih zdravstvenih zavodov oziroma strokovni vodje javnih zavodov ne glede na izpolnjevanje pogojev iz drugega, tretjega in sedmega odstavka spremenjenega 29. člena ZZDej opravljajo svojo funkcijo do izteka svojega mandata.

Kljub uveljavitvi ZDIUPZ lahko torej (strokovni) direktorji javnih zdravstvenih zavodov, ki so to funkcijo opravljali na dan uveljavitve ZZDej-N, opravljajo svojo funkcijo do izteka tekočega mandata v obsegu, ki je določen v sklenjeni pogodbi o zaposlitvi.

6. POGODBA O ZAPOSLOTVI ZDRAVSTVENEGA (SO)DELAVCA

Ali se pogodba o zaposlitvi z zdravstvenim (so)delavcem, ki je hkrati zaposlen v drugem javnem zavodu, lahko sklene zgolj za določen čas, in sicer za čas trajanja izdanega soglasja po 53.b členu ZZDej?

Odgovor: ZZDej v točki d) osmega odstavka 5. člena ureja sklenitev pogodbe o zaposlitvi med javnim zavodom in zdravstvenim delavcem oziroma zdravstvenim sodelavcem, ki je zaposlen pri drugem javnem zavodu. Iz predmetne določbe ne izhaja, da se lahko pogodba o zaposlitvi v takšnem primeru sklene zgolj za obdobje 12 mesecev. Glede na navedeno se lahko torej z zdravstvenim (so)delavcem, ki je hkrati zaposlen v drugem javnem zavodu, sklene tudi pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas. Upoštevati sicer velja, da je za primer zdravstvenega (so)delavca, zaposlenega v javnem zavodu, potrebno pridobiti predhodno soglasje iz 53.b člena ZZDej, ki pa se lahko izda za največ 12 mesecev (z možnostjo ponovne izdaje po izteku veljavnosti, seveda upoštevajoč pogoje in postopek iz 53.b člena ZZDej).

7. SOGLASJA ZA OPRAVLJANJE ZDRAVSTVENIH STORITEV IZVEN JAVNEGA ZAVODA

Ali se lahko izdajo nova soglasja za opravljanje zdravstvenih storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti, dokler enotna metodologija za merjenje dnevnih delovnih obremenitev zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev še ni določena?

Odgovor: Nova soglasja se lahko v skladu z drugim odstavkom 53.b člena ZZDej izdajo le za zdravstvenega delavca oziroma zdravstvenega sodelavca, za katerega javni zavod vodi analizo dnevne delovne obremenitve za redni delovni čas najmanj tri zaporedne mesece pred odločanjem o izdaji soglasja in celotno obdobje veljavnosti tega soglasja. Do vzpostavitve enotne metodologije oziroma sprejema podzakonskega akta, ki bo določal enotno metodologijo, se analiza vodi na podlagi interne metodologije javnega zavoda, pri čemer javni zavod upošteva smernice, ki jih določa 51.b člen ZZDej.

Ali se lahko zdravstvenemu (so)delavcu, ki je zaposlen v javnem zavodu, izda soglasje za opravljanje zdravstvenih storitev kot samostojni podjetnik posameznik?

Odgovor: Zdravstvenemu sodelavcu, ki želi opravljati zdravstvene storitve kot izvajalec zdravstvene dejavnosti (z dovoljenjem za opravljanje zdravstvenih storitev po 3.a členu ZZDej), se lahko soglasje v skladu s prvim odstavkom 53.b člena ZZDej izda le za opravljanje zdravstvenih storitev v obliki zasebnega zdravstvenega sodelavca iz 35. člena ZZDej. Normativna dikcija je namreč v konkretnem primeru ozka in je vezana na točno določen pravni status – zasebni zdravstveni (so)delavec, ki je v slovenskem pravu posebna kategorija in ni identična s statusom npr. samostojnega podjetnika posameznika. Zdravstvenemu sodelavcu torej ni mogoče izdati soglasja za opravljanje zdravstvenih storitev kot samostojni podjetnik posameznik.

Na podlagi Delne odločbe Ustavnega sodišče Republike Slovenije, številka: U-I-79/25-30 z dne 11. 12. 2025, ki je vzpostavila dvojni režim, enega za zdravstvenega delavca in drugega za zdravstvenega sodelavca, pa se za zdravstvenega delavca še naprej uporablja ureditev, kot je veljala pred uveljavitvijo novele ZZDej-N. To pomeni, da lahko zdravstveni delavec pridobi soglasje za opravljanje zdravstvenih storitev tudi kot izvajalec zdravstvene dejavnosti v pravnoorganizacijski obliki samostojnega podjetnika posameznika. Pri tem pa mora izpolnjevati pogoje in postopek, kot ga določa na podlagi ZZDej-N spremenjena določba 53.b člena ZZDej.