



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO
INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 83 84
F: 01 478 83 31
E: gp.ijs@gov.si
I: www.ijs.gov.si

Podpisnik: Tina Škof
Izdajatelj: Republika Slovenija
Številka certifikata: eb 41 2b 28 00 00 00 00 56 7c da 5e
Potek veljavnosti: 09.01.2024
Čas podpisa: 14:36, 25.10.2022
Ref. št. dokumenta: 0610-204/2020/16
DOKUMENT JE ELEKTRONSKO PODPISAN

Številka: 0610-204/2020-16
Datum: 25. 10. 2022

Upravna inšpektorica Inšpektorata za javni sektor izdaja na podlagi 307. f člena Zakona 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, 36/20 - ZZUSUDJZ, 61/20 - ZZUSUDJZ-A, 175/20 - ZIUOPDVE, 3/22 - ZDeb v nadaljevanju ZUP), v zadevi inšpekcijskega nadzora Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Miklošičeva cesta 24, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju ZZVS), ki ga zastopa generalna direktorica ZZVS doc. dr. Tatjana Mlakar,

ZAPISNIK O INŠPEKCIJSKEM NADZORU

Inšpekcijski nadzor ZZVS je bil uveden na podlagi prejetih pobud zaradi domnevnih nepravilnosti pri vodenju upravnega postopka glede odločanja o utemeljenosti začasne zadržanosti od dela zaradi bolezni, glede vročanja v postopku povračila zdravil iz tujine, kršenja roka za odločitev o pritožbi v zadevi povračila stroškov zdravstvenih storitev, odgovarjanja na prejete dopise ter pri odjavi iz zavarovanja, ki jih je IJS evidentiral pod številkami 0610-204/2020, 0610-537/2020, 0610-232/2021, 0610-217/2022, 0610-240/2022 in 0610-441/2022.

Inšpekcijski nadzor je zajemal nadzor nad izvajanjem določb ZUP in drugih predpisov v delu, v katerem urejajo pravila upravnega postopka ter Uredbe o upravnem poslovanju (v nadaljevanju UUP), in sicer v delu, ki velja tudi za nosilce javnih pooblastil.

Inšpekcijski nadzor je na podlagi prejete dokumentacije in dokumentacije, ki jo je pridobila v neposrednem nadzoru pri organu dne 6. 9. 2022 opravila upravna inšpektorica Tina Škof. V nadzoru so s strani ZZVS sodelovali Radmila Ilič, vodja Oddelka za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja, Nina Margan, višja pravna svetovalka Oddelek imenovanih zdravnikov, Rok Mihelčič, vodja Oddelka za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja in Alenka Marič Cevzar, strokovni sodelavec VII/2 (I) na Oddelku za zdravila.

Upravna inšpektorica je ZZVS dne 10. 10. 2022 posredovala Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru z namenom, da se z vsebino ugotovitev predhodno seznani in nanj podajo morebitne pripombe ali pojasnila. ZZVS je dne 18. 10. 2022 posredoval svoje pripombe na osnutek zapisnika št. 180-180/2022-DI/2. Pripombe je upravna inšpektorica vključila v ta zapisnik in se do njih opredelila, kot je razvidno iz nadaljevanja tega zapisnika.

1. UVOD

Prvi odstavek 1. člena ZUP-a določa, da morajo po ZUP-u postopati upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah,

neposredno uporabljajoč predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. V skladu s 3. členom ZUP-a se na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, postopa po določbah posebnega zakona. Po določbah ZUP-a pa se postopa v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom.

UUP v 1. členu ureja upravno poslovanje organov državne uprave, organov samoupravnih lokalnih skupnosti ter drugih pravnih in fizičnih oseb, če na podlagi javnih pooblastil opravljajo upravne naloge (v nadaljnjem besedilu: organi) in ni z uredbo določeno drugače.

Pristojnost Upravne inšpekcije obsega nadzor nad izvajanjem procesnih določb upravnega postopka, kot je to opredeljeno v določbah ZUP-a in nad določbami materialnih predpisov, v kolikor slednji na podlagi 3. člena ZUP-a vsebujejo procesne določbe. Upravna inšpekcija ni pristojna za vsebinsko presojo sprejetih odločitev na podlagi materialnih predpisov. Upravna inšpekcija je pristojna tudi za nadzor nad izvajanjem upravnega poslovanja organov na podlagi 116. člena UUP-ja.

2. UGOTOVITVE

2.1. Pobuda za inšpekcijski nadzor št. 0610-204/2020

Pobudnica uvodoma pojasnjuje, da je neprekinjeno začasno zadržana od dela zaradi bolezni že vse od januarja 2017 ter da je bilo v izvedenskem mnenju invalidske komisije I. stopnje pri ZPIZ z dne 11. 12. 2018 ugotovljeno, da je pri njej podana I. kategorija invalidnosti, vendar zaradi nepravilnega postopanja ZPIZ še zdaj ni invalidsko upokojena, temveč glede njihove odločbe teče postopek pred Delovnim in socialnim sodiščem. Imenovana zdravnica ZZZS je zanj z več odločbami ugotovila zadržanost od dela neprekinjeno od januarja leta 2017, pri tem pa se njeno zdravstveno stanje ne izboljšuje niti spreminja. Iz pobude izhaja očitek, da je imenovana zdravnica kljub temu z odločbo št. 250000-18070-4026/2017/78 z dne 2. 4. 2020 odločila, da njenečasne nezmožnosti za delo po 10. 3. 2020 ni mogoče utemeljiti, ker od pobudnice do dne 2. 4. 2020 ni prejela ne pojasnila ne zahtevane dopolnitve s kopijo izvedenskega mnenja ZPIZ in pripadajoče odločbe invalidske komisije z datumom 5. 9. 2019.

Imenovana zdravnica je dne 25. 3. 2020 zahtevala, da ji pobudnica posreduje kopijo izvedenskega mnenja ZPIZ in odločbo invalidske komisije z dne 5. 9. 2019, saj naj ne bi bilo mogoče drugače utemeljiti začasne zadržanosti od dela, ji določila rok treh delovnih dni ter jo obvestila, da so predlog za začasno nezmožnost za delo in njeno zdravstveno kartoteko zadržali. Zahteva je bila puščena v nabiralniku pobudnice kot navadno pismo, kljub temu, da je vsebovala tridnevni rok, ki je bil glede na obrazložitev odločbe z dne 2. 4. 2020, več kot očitno prekluziven, zato pobudnica meni, da bi morala biti zahteva, od katere je bila odvisna odločitev o upravičenosti o zadržanosti od dela zaradi bolezni ter je vsebovala prekluziven rok, vročena po pravilih ZUP o osebni vročitvi. Ocenjuje, da na tak način ZZZS nikakor ni mogel vedeti, kdaj se rok izteče, saj zaradi nepravilnega postopanja sploh ni vedel, kdaj je začel teči.

V pobudi pobudnica izpostavlja da, Pravila OZZ namreč v 236. členu določajo, da predlog ali zahtevo za presojo ocene osebnega zdravnika, zdravstveno in drugo dokumentacijo pregleda imenovani zdravnik in po potrebi zahteva od osebnega zdravnika njeno dopolnitev ali obrazložitev in tako Pravila OZZ nikjer ne določajo, da lahko imenovani zdravnik dokumentacijo zahteva od zavarovanca, temveč mora, v primeru, da želi dodatna pojasnila in obrazložitve, slednje pridobiti od osebnega zdravnika zavarovanca.

Pobudnica dodatno pojasnjuje, da je dne 3. 4. 2020 imenovano zdravnico tudi prosila za pojasnilo glede pravne podlage, ki omogoča pridobivanje dokumentacije od zavarovanca, hkrati pa je pojasnila, da je vso zahtevano dokumentacijo predala svojemu pooblaščenцу, od katerega te ni mogla pridobiti zaradi razglašene epidemije bolezni covid-19. Elektronsko sporočilo z dne 3. 4. 2020 bi tako ob upoštevanju trenutnih razmer zaradi epidemije, imenovana zdravnica lahko štela tudi kot prošnjo za podaljšanje roka, vendar tega ni storila – ravno nasprotno, odločila je celo pred potekom postavljenega tridnevnega roka ter v odločbi zapisala, da naj ne bi prejela nobenega odziva zavarovanke, kar nedvomno ne drži. Pobudnica meni, da je tako prišlo do kršitve 139. člena ZUP in opozarja na določila 79b. člena ZZVZZ ter meni, da bi imenovana zdravnica morala podatke potrebne za ugotovitev dejanskega stanja pridobiti sama od organa, ki z njimi razpolaga (tj. ZPIZ).

Odločanje o začasni nezmožnosti za delo iz bolezenskih razlogov nad 30 dni sta v času vložitve vloge (dne 20. 3. 2020) urejala:

- Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 9/92, 13/93, 9/96, 29/98, 77/98 - odl. US, 6/99, 56/99 - ZVZD, 99/01, 42/02 - ZDR, 60/02, 126/03, 62/05 - odl. US, 76/05, 100/05 - odl. US, 38/06, 114/06 - ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 - ZUPJS, 40/11 - ZUPJS-A, 87/11, 40/12 - ZUJF, 96/12 - ZPIZ-2, 21/13 - ZUTD-A, 63/13 - ZIUPTDSV, 91/13, 99/13 - ZUPJS-C, 99/13 - ZSVarPre-C, 111/13 - ZMEPIZ-1, 32/14 - ZPDZC-1, 95/14 - ZIUPTDSV-A, 95/14 - ZUJF-C, 47/15 - ZZSDT, 90/15 - ZIJZ-1, 90/15 - ZIUPTD, 61/17 - ZUPŠ, 64/17 - ZZDej-K, 75/17 - ZIUPTD-A, 36/19; v nadaljevanju ZZVZZ in
- Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 30/03, 35/03, 78/03, 84/04, 44/05, 86/06, 64/07, 33/08, 7/09, 88/09, 30/11, 49/12, 106/12, 99/13, 104/13, 25/14 - odl. US, 25/14, 85/14, 10/17, 64/18, 4/20; v nadaljevanju: Pravila).

2.1.1. Zadeva št. 250000-18070-4026/2017

ZZZS je dne 20. 3. 2020 na predpisanem obrazcu Predlog imenovanemu zdravniku prejel predlog osebnega zdravnika za zadržanost od dela pobudnice za krajši delovni čas od 25. 6. 2019, ko je pobudnica dolžna delati 4 ure na dan in od tega zadržana od dela 4 ure na dan (dokument št. 250000-18070-4026/2017-75).

Dne 25. 3. 2020 je imenovana zdravnica pobudnici poslala Zaposilo za posredovanje dokumentacije št. 250000-18070-4026/2017-76, kjer navaja, da so dne 3. 2. 2020 prejeli kopije izvedenskih mnenj in odločb ZPIZ iz leta 2011 in 2017, vendar brez kopij izvedenskega mnenja ZPIZ in pripadajoče odločbe invalidske komisije z datumom 5. 9. 2019 (na katero je bila vložena tožba na Delovno in socialno sodišče), zato ni mogoče utemeljiti nezmožnosti za delo po 10. 3. 2020. Zahtevano dopolnitev naj pobudnica prinese ali pošlje najkasneje v roku treh delovnih dni, lahko tudi po e-pošti ali faksu. Iz evidence dokumentarnega gradiva izhaja, da je bilo zaposilo poslano pobudnici po navadni pošti.

ZZZS je v postopku nadzora pojasnil, da je imenovana zdravnica (že 5. 9. 2019 in nato ponovno) 20. 1. 2020 zaprosila ZPIZ za posredovanje kopije izvedenskega mnenja in odločbe invalidske komisije ZPIZ (v nadaljevanju IK) z dne 5. 9. 2019 in da je tudi iz dokumentacije, ki jo je poslal osebni zdravnik izhajalo, da do dne 16. 3. 2020 ni prejel odločbe invalidske komisije, zato je imenovana zdravnica zanju zaprosila pobudnico.

- V zvezi z očitkom iz pobude, da bi morala imenovana zdravnica dokumentacijo v skladu z določili 236. člena Pravil pridobiti od osebnega zdravnika in ne od pobudnice, upravna

inšpektorica ugotavlja kršitev tega člena Pravil¹, saj je določeno, da po potrebi od osebnega zdravnika zavarovanca zahteva dopolnitev dokumentacije ali obrazložitev. V zvezi s sklicevanjem pobudnice tudi na 139. člen ZUP pa upravna inšpektorica dodatno pojasnjuje, da se ta nanaša na podatke iz uradnih evidenc, ker je šlo v navedenem primeru za točno določena dokumenta ne pa za take podatke, očitek iz pobude v zvezi s tem ni utemeljen.

• **Odgovor ZZZS:**

»Upravna inšpektorica pod točko 2.1.1. (zadeva št. 250000-18070-4026/2017) ugotavlja, da je bila s tem, da je zahtevana dokumentacija od pobudnice in ne od osebnega zdravnika, storjena kršitev 236. člena Pravil, saj naj bi iz te določbe izhajalo, da se dopolnitev dokumentacije ali obrazložitev zahteva od osebnega zdravnika zavarovanca.

S takšno ugotovitvijo se ne moremo strinjati, saj navedena določba ureja razmerje med uradno osebo na ZZZS in osebnim zdravnikom, ki predlaga postopek, hkrati pa se s tem ne izključuje oziroma ne prepoveduje zbiranja dokumentacije tudi od zavarovanih oseb, saj je potrebno slediti tudi potrebi po zagotovitvi hitrosti in učinkovitosti postopka in določbam Zakona o splošnem upravnem postopku. Slednji namreč določa, da lahko uradna oseba, ki vodi postopek, med postopkom ves čas ugotavlja dejansko stanje in izvaja dokaze o vseh dejstvih, pomembnih za izdajo odločbe, tudi o tistih, ki v postopku še niso bila navedena. V konkretnem primeru je bilo ravnanje imenovane zdravnice, ki je za dokumentacijo zaprosila zavarovanko, toliko bolj smiselno, saj je iz pojasnil razvidno, da osebni zdravnik ni razpolagal s potrebno dokumentacijo.«

Presoja upravne inšpektorice:

- Upravna inšpektorica se strinja z navedbami ZZZS, da lahko uradna oseba, ki postopek vodi, med postopkom ves čas ugotavlja dejansko stanje in izvaja dokaze o vseh dejstvih, pomembnih za izdajo odločbe, tudi o tistih, ki v postopku še niso bila navedena. V navedenem primeru ta pojasnila ne vplivajo na ugotovitve upravne inšpektorice, zato ostaja očitek nespremenjen.

Prav tako so na ZZZS pojasnili, da iz obvestila Pošte Slovenije d. o. o. izhaja, da se pisanja, kjer zakon določa osebno vročitev po ZUP-u še naprej vročajo z ZUP kuvertami. Je pa bil v času epidemije koronavirusa, torej tudi dne 25. 3. 2020, spremenjen način vročanja, saj so takrat poštarji ob vročitvi pustili v predalčniku obvestilo za prevzem poštna pošiljke na pošti, pošta pa je preko medijev javno pozvala stranke, naj teh pošiljk ne prevzemajo na poštah, ampak počakajo, da se izteče 15 dnevni rok, po izteku katerega bo poštar pustil pismo v hišnem oziroma izpostavljenem predalčniku naslovnika. Glede na spremenjen način vročanja v času epidemije, se je imenovana zdravnica odločila, da pošlje zaprosilo za predložitev dokumentacije kot navadno pismo.

- V zvezi s temi pojasnili upravna inšpektorica ugotavlja, da je bil Zakon o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) (Uradni list RS, št. 36/20, 61/20, 74/20 - COVID-19; v nadaljevanju ZZUSUDJZ) objavljen v uradnem listu dne 28. 3. 2020, torej kasneje, kot je imenovana zdravnica pobudnici poslala predmetno zahtevo za dopolnitev, zato teh pojasnil ZZZS ni mogoče sprejeti. Glede na to ni razloga, da predmetne pošiljke, od vročitve katere je tekel rok za dopolnitev vloge, imenovana zdravnica ni poslala v

¹236. člen Pravil OZZ: »Predlog ali zahtevo za presojo ocene osebnega zdravnika, zdravstveno in drugo dokumentacijo pregleda imenovani zdravnik in po potrebi zahteva od osebnega zdravnika njeno dopolnitev ali obrazložitev. Istočasno oceni, ali je potrebno zavarovanca klicati na pregled. V tem primeru povabi zavarovanca na pregled, sicer pa imenovani zdravnik odloči o začasnih nezmožnostih za delo na podlagi zdravstvene in druge dokumentacije.«

skladu 1. odst. 87. člena ZUP² in je treba ugotoviti kršitev tega člena ZUP ter je očitek iz pobude utemeljen.

• Odgovor ZZS:

»V zvezi s postopanjem imenovane zdravnice, ki poziva za dopolnitev, v katerem je postavljen rok 3 dni za dopolnitev, in očitkom, da poziv ni bil poslan skladno s prvim odstavkom 87. člena ZUP, odgovarjamo, da se zavedamo, da se takšni pozivi, kjer je stranki postavljen rok za neko dejanje, pošiljajo osebno po navedeni določbi ZUP. Treba pa je vedeti, da je bilo to v času začetka epidemije in da je dejstvo, da Pošta Slovenije takrat pošiljk, ki se vročajo osebno po ZUP, ni vročala strankam, ampak je v hišnem predalčniku puščala obvestila o poskusu vročitve, in da je prebivalce pozivala, naj ne hodijo iskat pošiljke na pošto, ampak naj počakajo na iztek 15-dnevnega roka, ko jim bo pošiljka puščena v hišnem predalčniku, vse z namenom zaščite uslužbencev pošte in naslovnikov pred rizikom okužbe za COVID-19. Obvestilo oz. novica glede vročanja je bila v marcu 2020 objavljena tudi na spletni strani Pošte Slovenije, na povezavi: Pošta Slovenije | Dodatni ukrepi ob širjenju koronavirusa in odvijanje poštnega prometa (posta.si)

Menimo, da je bila odločitev imenovane zdravnice, da se posluži pošiljanja poziva z navadno pošto, z vidika pohitritve postopka, v dani situaciji, ustrezna. Postopki odločanja o bolniškem staležu so namreč postopki, v katerih je treba odločati hitro. V 81. členu ZZVZZ je zato tudi postavljen zelo kratek rok za odločanje, ravno iz razloga, ker je o teh zadevah potrebno odločati hitro, v čim krajšem času, brez nepotrebne odlašanja.

Je pa Območna enota Ljubljana v letu 2020 že dajala pojasnila Upravni inšpekciji glede te zadeve in pošiljanja poziva po navadni pošti.«

Presoja upravne inšpektorice:

- Upravna inšpektorica je vsebinsko enaka pojasnila ZZS že upoštevala pri svojih ugotovitvah, zato ostaja očitek nespremenjen.

Dne 1. 4. 2020 je bil sestavljen uradni zaznamek št. 250000-18070-4026/2017-77, da do tega dne odgovora niso prejeli in da je zadeva vrnjena v reševanje imenovani zdravnici.

Imenovana zdravnica je dne 2. 4. 2020 izdala odločbo št. 250000-18070-4026/2017-78, kjer je odločeno: dačasne nezmožnosti pobudnice po 10. 3. 2020 (BOLEZEN) ni mogoče utemeljiti. (1. točka izreka), da imenovana zdravnica ugotavlja zavarovankino nezmožnost za delo za obdobje, opredeljeno v izreku te odločbe, in sicer glede na zavarovankino preostalo delazmožnost po izvršljivi odločbi ZPIZ-a št. 9593995 z dne 10. 3. 2011. (2. točka izreka), da delovna obveznost zavarovanke od izvršljivosti odločbe ZPIZ-a dalje znaša 4 ure dnevno (3. točka izreka), da stroški postopka niso nastali (4. točka izreka) in, da pritožba zoper to odločbo ne zadrži njene izvršitve (5. točka izreka).

V zvezi z navedbami, da je bila odločba o začasni nezmožnosti za delo št. 250000-180704026/2017/78, z dne 2. 4. 2020, izdana pred potekom roka za dopolnitev vloge oziroma predložitev zahtevane dokumentacije je ZZS pojasnil, da je imenovana zdravnica predvidevala, da bo zavarovanka zaprosila za predložitev dokumentacije prejela naslednji delovni dan, torej 26. 3. 2020 in je od tega dne tudi štela rok, kar pomeni, da je bila odločba izdana po preteku tridnevnega roka za dopolnitev vloge.

² v času vložitve vloge je bil to ZUP (Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 105/06 - ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13)

- V zvezi s temi pojasnili upravna inšpektorica ugotavlja, da za tako predvidevanje imenovane zdravnice ni podlage v dokumentaciji, saj ta ne vsebuje dokazila o vročitvi zaprosila zavarovanki (ki je bilo, kot je že ugotovljeno pri dokumentu št. 250000-18070-4026/2017-76, poslano z navadno pošto) in tako imenovana zdravnica nikakor ni mogla vedeti, niti kdaj je rok začel teči, niti kdaj se izteče. Kljub temu, da upravna inšpektorica vsebinsko ne presoja odločanja organa, je treba opozoriti, da način obravnave predmetne vloge nasprotuje načelu varstva pravic strank iz 7. člena ZUP, kajti glavni namen osebnega vročanja je kvalificiran način vročitve (kjer stranka prejme potrdilo o vročitvi oziroma ustrezno opozorilo kot pogoj za nastanek fikcije vročitve), na katerega je nato mogoče vezati pravne učinke štetja rokov. V navedenem primeru ni šlo za tako vročitev, imenovana zdravnica pa je svojo odločitev oprla ravno na dejstvo, da od zavarovanke ni prejela niti pojasnila niti zahtevane dopolnitve, kot to izhaja iz obrazložitve predmetne odločbe. Kljub temu, da je ZZZS v svojih pojasnilih upravni inšpekciji št. 711-1/2020_LJ/32 z dne 28. 5. 2020 navedel, da postavljeni tridnevni rok ni bil prekluziven in da bi imenovana zdravnica morebitno posredovano dokumentacijo, v kolikor bi jo prejela pred izdajo odločbe, upoštevala tudi po poteku postavljenega roka, je treba ugotoviti, da to ne bi bilo mogoče, saj je bila odločba izdana že 2. 4. 2020, torej 8 dni po poslanem pozivu.

Pobudnica je dne 3. 4. 2020 po e-pošti na naslov: iz_li@zzzs.si naslovila svoj odgovor na zaprosilo za posredovanje št. 250000-180704026/2017/73 (dokument št. 250000-180704026/2017/79), kjer prosi, da ji ZZZS sporoči, na podlagi katerega predpisa so dokumentacijo zahtevali od nje. Pri tem je pojasnila, da z zahtevano dokumentacijo ne razpolaga, ker jo je predala pooblaščenca za potrebe postopka proti ZPIZ pred Delovnim in socialnim sodiščem v Ljubljani ter jih zaradi aktualnih razmer in svojega zdravstvenega stanja dokumentacije ne more pridobiti. Meni pa, da si mora imenovana zdravnica glede na določila ZUP in določila Pravil dokumentacijo pridobiti sama. Prosi tudi za pojasnilo, zakaj za odločanje o upravičenosti do bolniške odsotnosti potrebujejo zahtevano dokumentacijo, saj bi za odločanje o zadržanosti od dela zaradi bolezni morala zadostovati dokumentacija, ki so jo pridobili od osebnega zdravnika kot do sedaj. Prav tako prosi, da njeno zdravstveno kartoteko nemudoma vrnejo osebnemu zdravniku, saj jo ta nujno potrebuje zaradi sprememb njenega zdravstvenega stanja in nadaljnjo obravnavo. Pri tem naj se glede pravnih vprašanj ZZZS obrne neposredno na njenega pravnega zastopnika in pooblaščenca mag. Marka Kosmača.

- Pri pregledu dokumentacije te zadeve upravna inšpektorica ugotavlja, da pobudnici ni bilo odgovorjeno na njena vprašanja, ki jih je postavila v svojem odgovoru z dne 3. 4. 2020 in pri tem opozarja, da gre za kršitev določila 17. člena UUP.³

Imenovana zdravnica dne 7. 4. 2020 pobudnico v zvezi z njenim pisanjem z dne 3. 4. 2020 pozvala, da se v roku 3 dni izjasni, ali naj njeno sporočilo obravnavajo kot pritožbo na odločbo št. 250000-18070-4026/2017-78 z dne 2. 4. 2020 (dokument št. 250000-18070-4026/2017-80).

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je bilo odrejeno vročanje poziva zavarovanki - pobudnici, ker pa ima pobudnica pooblaščenca, gre za kršitev 1. odst. 88. člena ZUP, ki določa, da kadar ima stranka zakonitega zastopnika ali pooblaščenca, se vroča njemu, zato vročanje stranki ni bilo pravilno.

³ Ta določa, da organ odgovori na vse dopise, iz katerih je mogoče razbrati pričakovanje odgovora organa in identiteto pošiljatelja, razen če se vsebina dopisa nanaša na postopek, ki se še vodi pri organu, če je dopis šikanozen ali če je organ pošiljatelju na bistveno podobno vprašanje že odgovoril. Organ odgovori najpozneje v 15 dneh po prejemu dokumenta. Odgovor pošlje pošiljatelju na naslov, ki izhaja iz dopisa. Za zahtevnejše zadeve mora organ v tem roku izdati vsaj obvestilo o nadaljnjem ukrepanju/postopanju in realnem roku.

Dne 15. 4. 2020 je bil sestavljen uradni zaznamek št. 250000-18070-4026/2017-81, da dodatne dokumentacije oziroma odgovora v roku niso prejeli, zato se zadeva iz rokavnika vrne imenovani zdravnici.

Istega dne je bil sestavljen tudi uradni zaznamek št. 250000-18070-4026/2017-82, da počakajo do konca tedna, ker »Pošta Slovenije 3x tedensko dostavlja pošiljke (rok=?)«.

Dne 16. 4. 2020 je ZZZS po e-pošti prejel pritožbo pobudničinega pooblaščenca zoper odločbo št. 250000-18070-4026/2017-78 z dne 2. 4. 2020, na katero je odtisnjena prejemna štampljka (št. 250000-18070-4026/2017-83) in kateri je priloženo pooblastilo z dne 7. 10. 2019. Iz pritožbe izhaja, da odločbo izpodbija zaradi bistvene kršitve pravil upravnega postopka, zaradi zmotne in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja in zaradi napačne uporabe materialnega prava.

Dne 17. 4. 2020 je ZZZS po e-pošti prejel še odgovor pooblaščenca na dopis z dne 7. 4. 2020 (dokument št. 250000-18070-4026/2017-85), kjer je pojasnil, da je sporočilo pobudnice, ki ga je ZZZS prejel dne 3. 4. 2020, odgovor na zaprosilo imenovane zdravnice z dne 25. 3. 2020. Nikakor pa ne gre za pritožbo zoper odločbo z dne 2. 4. 2020, saj do dne 3. 4. 2020 pobudnica ni bila seznanjena z odločbo z dne 2. 4. 2020 in je dne 14. 4. 2020 vložila pritožbo zoper navedeno odločbo. Ponovno je priložil pooblastilo z dne 7. 10. 2019.

Imenovana zdravnica je dne 17. 4. 2020 pritožbo z dopisom št. 250000-18070-4026/2017-86 skupaj z dokumentacijo zadeve odstopila v reševanje na podlagi 245. člena ZUP Zdravstveni komisiji ZZZS. Dne 20. 4. 2020 je odstopila še odgovor pooblaščenca, ki so ga prejeli dne 17. 4. 2020 (dokument št. 250000-18070-4026/2017-88).

Zdravstvena komisija ZZZS je dne 8. 5. 2020 z odločbo št. 250000-18070-4026/2017-93 pritožbi zavarovanke ugodila in odločila, da je bila zavarovanka začasno nezmožna za delo od 11. 3. 2020 do 8. 4. 2020 in da je od 9. 4. 2020 zmožna za delo.

2.2. Pobuda za inšpekcijski nadzor št. 0610-232/2021

Iz pobude izhaja, da pobudnik v zvezi s svojo pritožbo z dne 25. 1. 2021 že več kot 3 mesece ni prejel odločitve ZZZS.

2.2.1. Zadeva št. 250000-18032-14694/2020

Pobudnik je dne 4. 8. 2020 na obrazcu Vloga za povračilo zdravstvenih storitev, opravljenih v Republiki Sloveniji pri OE LJ zahteval povračilo stroškov zdravstvene storitve, za katero je račun z dne 31. 7. 2020 priložil svoji vlogi.

Dne 10. 8. 2020 mu je uradna oseba posredovala poziv za dopolnitev vloge št. 250000-18032-14694/2020/2 z ustrezno medicinsko dokumentacijo v smislu 140. člena ZUP v roku 15. dni od prejema poziva. V pozivu je navedeno, da če v postavljenem roku vloge ne bo dopolnil, bo ZZZS nadaljeval s postopkom in odločil na podlagi znanih dejstev. Iz informacijskega sistema ZZZS za evidentiranja dokumentacije (v nadaljevanju IS)⁴ izhaja, da je bil pobudniku predmetni poziv poslan po ZUP in vročen dne 17. 8. 2020.

⁴ ZZZS kot dokumentarni sistem uporablja SPIS.

Dne 14. 8. 2020 je pobudnik svojo vlogo dopolnil z zahtevano dokumentacijo.

Uradna oseba je dne 2. 9. 2020 z dopisom št. 250000-18032-14694/2020/4 zaprosila za izvedensko mnenje Oddelek nadzornih zdravnikov v OE, ki mu je priložila tudi dokumentacijo zadeve.

Dne 17. 9. 2020 je zdravnica izvedenka z dopisom št. 250000-18070-22824/2020/2OE LJ zaprosila za dodaten izvid z dne 1. 9. 2020.

Uradna oseba je pobudnika z dopisom št. 250000-18032-14694/2020/6 zaprosila za dodaten izvid z dne 1. 9. 2020 v smislu 140. člena ZUP v roku 15. dni od prejema poziva in v pozivu navedel, da če v postavljenem roku vloge ne bo dopolnil, bo ZZS nadaljeval s postopkom in odločil na podlagi znanih dejstev.

Pobudnik je zahtevani izvid posredoval dne 24. 9. 2020.

Zdravnik izvedenec je OE LJ dne 6. 10. 2020 podal izvedensko mnenje št. 250000-18070-22824/2020/4, da opravljene zdravstvene storitve ne more uvrstiti v okvir nujnega zdravljenja in neodložljivih zdravstvenih storitev, ki so določene v 2. odst. 103. člena Pravil OZZ.

OE Ljubljana je dne 11. 1. 2021 izdala odločbo št. 250000-18032-14694/2020/10 s katero je zavrnila zahtevo pobudnika za povračilo stroškov zdravstvenih storitev v skupni višini 220,00 EUR kot neutemeljeno. (1. točka izreka) Odločila je tudi, da posebni stroški v zvezi s postopkom niso nastali. (2. točka izreka) Iz podatkov IS izhaja, da je bila odločba vročena dne 13. 1. 2021.

Pouk o pravnem sredstvu:

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je v njem pravilno navedeno, da je zoper to odločbo dovoljena pritožba na Direkcijo ZZS, vendar je naslov, kamor se pritožba vloži, napačen. Ni namreč navedeno, pri kom se lahko vloži pritožbo in na katerem naslovu. Potrebno je navesti uradni naziv in naslov prvostopenjskega organa, da se stranko pouči, kam nasloviti ovojnico s pritožbo, če je vlaga po pošti, oziroma na katerem naslovu naj se osebno zglozi za vložitev pritožbe ustno na zapisnik⁵.

Pobudnik je dne 26. 1. 2021 na OE Ljubljana vložil pritožbo zoper odločbo št. 250000-18032-14694/2020/10 z dne 11. 1. 2021, ki jo je v nadaljnjo obravnavo dne 29. 1. 2021 odstopila Področju za odločanje o pravicah in medicinske pripomočke, Oddelku za odločanje o pravicah kot dovoljeno, pravočasno in vloženo po upravičeni osebi skupaj z dokumentacijo zadeve. (dokument št. 250000-18032-14694/2020/11). V pritožbi je pobudnik poleg pritožbenih razlogov, organu očital tudi pomoto pri navedbi letnice odločbe.

- Upravna inšpektorica ugotavlja nepravilno poslovanje s predmetno pritožbo, saj je pobudnik navajal tudi pisno pomoto - navedbo napačne letnice, ki jo v skladu z določilom 1. odst. 223. člena ZUP popravi organ, ki je izdal odločbo, torej OE. OE bi morala izdati sklep o popravilu pomote v odločbi in pritožbo skupaj s tem sklepom posredovati v reševanje Direkciji ZZS, zato upravna inšpektorica ugotavlja kršitev 245. člena ZUP.

⁵povzeto po Komentarju zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 2. knjiga [urednika Polonca Kovač in Erik Kerševan], Ljubljana 2020, Javno podjetje Uradni list Republike Slovenije d.o.o. in Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2020, str. 452, 453.

ZZZS Direkcija je predmetno pritožbo prejela v reševanje dne 1. 2. 2021, kjer je v nadaljevanju evidentirana pod št. 10000-18032-14694/2020.

Dne 12. 2. 2021 je uradna oseba z dopisom št. 10000-18032-14694/2020/14 zaprosila zdravnika izvedenca za izvedensko mnenje glede nujnosti opravljenih storitev.

Zdravnik izvedenec je svoje mnenje št. 10931-18070-65/2021/2 uradni osebi ZZZS posredoval dne 16. 2. 2021.

Direkcija ZZZS je dne 29. 4. 2021 izdala sklep in odločbo št. 10000-18032-14694/2020/16. S sklepom je bilo odločeno, da se v odločbi ZZZS, OE Ljubljana, št. 250000-18032 14694/2020/10 z dne 11. 1. 2020 zaradi pomote popravi datum izpodbijane odločbe, in sicer tako, da datum citirane odločbe pravilno glasi: 11. 1. 2021. (1. točka izreka) V preostalem delu ostane citirana odločba nespremenjena. (2. točka izreka) Posebni stroški v zvezi s postopkom niso nastali. (3. točka izreka)

V odločbi je bilo odločeno, da se pritožbi zavarovanca zoper odločbo ZZZS OE Ljubljana, št. 250000-18032-14694/2020/10 z dne 11. 1. 2020 delno ugodi, in sicer v delu, ki se nanaša na popravek datuma izpodbijane odločbe, kot je pravilno naveden v 1. točki zgornjega sklepa. (1. točka izreka) V preostalem delu se pritožba zavrne kot neutemeljena. (2. točka izreka) Posebni stroški v zvezi s postopkom niso nastali. (3. točka izreka)

Priložena je vročilnica, iz katere izhaja, da je bil pobudniku konkreten upravni akt vročen 3. 5. 2021.

- Kot je ugotovljeno že zgoraj (dokument št. 250000-18032-14694/2020/11) je bilo nepravilno poslovanje OE s pritožbo, v delu, kjer se je ta nanašala na očitek pisne pomote v odločbi, ko jo je posredovala v odločanje Direkciji ZZZS, saj o njej odloči organ, ki je tako odločbo izdal, torej OE. Direkcija ZZZS je tako v konkretnem primeru odločila v nasprotju z določilom 1. odst. 223. člena ZUP, saj slednja ni organ, ki je izdal odločbo, zato je treba ugotoviti kršitev tega člena.

Obrazložitev odločbe/sklepa:

- Upravna inšpektorica opozarja, da je v obrazložitvi sklepa navedena pravna podlaga za odločanje o pomoti - določba 251. člena ZUP napačna, saj v tem primeru ne gre za nepopolno ali zmotno ugotovljena dejstva, bistvene kršitve pravil postopka ali nejasnost oziroma nasprotje z obrazložitvijo, temveč za popravilo pisne pomote glede letnice izdaje odločbe.
- Glede časa trajanja postopka upravna inšpektorica ugotavlja, da je pobudnik pritožbo vložil dne 26. 1. 2021, ki jo je OE LJ nato posredovala Direkciji ZZZS dne 29. 1. 2021. Uradna oseba Direkcije je zaprosila za izvedensko mnenje dne 12. 2. 2021 in ga prejela dne 16. 2. 2021, sklep in odločba Direkcije ZZZS št. 10000-18032-14694/2020/16 sta bila nato izdana dne 29. 4. 2021. Glede na to, da v času od 16. 2. 2021 do 29. 4. 2021 ni bilo opravljeno nobeno procesno dejanje in da iz dokumentacije za to niso razvidni razlogi, je treba ugotoviti, da gre za nekontinuirano vodenje upravnega postopka v nasprotju z načelom ekonomičnosti iz 14. člena ZUP. Upravna inšpektorica v zvezi s tem ponovno poudarja, da je postopke potrebno voditi hitro in učinkovito. Prav tako je treba ugotoviti kršitev 256. člena ZUP, ki v 1. odst. določa, da mora biti odločba o pritožbi izdana in vročena stranki, brž ko je to mogoče, najpozneje pa v dveh mesecih od dneva, ko je organ prejel popolno pritožbo, saj je bila predmetna odločba pobudniku vročena po več kot 4 mesecih.

2.3. Pobuda za inšpekcijski nadzor št. 0610-537/2020

Pobudnica je v svoji pobudi navedla, da je uradna oseba zlorabila vročitev na naslov izven Novega mesta v zvezi z njeno vlogo za povračilo sredstev za zdravila iz tujine.

Uradna oseba ZZSZ je v nadzoru pojasnila, da je šlo v navedenem primeru za vračilo stroškov nabave zdravil, ki ne pomeni pravice iz OZZ, vendar pa take vloge obravnavajo na podlagi 259. člena Pravil, ki v 3. členu določa, da lahko Zavod izjemoma odobri zavarovani osebi medicinski pripomoček, zdravilo ali živilo oziroma celotno ali delno povračilo stroškov, ki niso pravica.

Upravna inšpektorica je pregledala Navodilo o povračilu in plačilu stroškov vrednosti zdravil in živil, ki je objavljeno v E-gradivih ZZSZ in kjer je v III. poglavju Izjemna odobritev določeno:

17. člen
(predmet izjemne odobritve)

- (1) Predmet odobritve na podlagi tretjega odstavka 259. člena pravil je celotno ali delno povračilo ali plačilo stroškov zdravila, ki ni pravica iz OZZ (v nadaljnjem besedilu: izjemna odobritev).
- (2) Potni stroški, stroški pošiljanja in drugi stroški, vezani na nakup zdravila, niso predmet izjemne odobritve.

18. člen
(merila za odločanje o izjemni odobritvi)

V postopku odločanja o izjemni odobritvi se upoštevajo naslednja merila:

1. terapevtski pomen zdravila:
 - a. zdravilo z dokazanim pozitivnim vplivom na izide zdravljenja ali
 - b. zdravilo s pozitivnim vplivom na kakovost življenja,
2. cenovni vidik in
3. etični vidik.

19. člen
(vloga za izjemno odobritev)

- (1) Postopek odločanja o izjemni odobritvi se začne na podlagi vloge zavarovane osebe (v nadaljnjem besedilu: vloga za izjemno odobritev).
- (2) Vloga za izjemno odobritev mora poleg sestavin, določenih v ZUP, vsebovati:
 1. jasno navedbo zdravila, ki je predmet vloge za izjemno odobritev in
 2. izvid zdravnika z diagnozo in mnenjem o zdravstvenem stanju ter predpisanim ali predlaganim zdravljenju z zdravilom, ki je predmet vloge.

(3) Vloga za izjemno odobritev povračila ali plačila stroškov zdravila mora poleg sestavin, določenih v ZUP, vsebovati:

1. podatka iz 1. in 2. točke prejšnjega odstavka,
2. receptni obrazec, na podlagi katerega je kupljeno zdravilo, razen če za nakup zdravila ni potreben receptni obrazec,
3. račun tujega izvajalca ali izvajalca za kupljeno zdravilo, v obliki, ki je v skladu s prakso države, v kateri je bilo zdravilo kupljeno, in
4. podatek o TRR.

20. člen
(pristojnost za odločanje v postopku Izjemne odobritve)

- (1) Vloga za izjemno odobritev se vloži pri OE ali direkciji in se posreduje oddelku za zdravila.
- (2) Če je vloga za izjemno odobritev vložena pri OE, ta v petih dneh od prejema popolne vloge v aplikaciji Povračila kreira specifikacijo, v kateri je obvezen podatek vrsta specifikacije in zdravilo, za katero je vložena vloga. Če se vloga nanaša na več zdravil, se kreira specifikacija za vsako posamezno zdravilo.
- (3) Če oddelek za zdravila meni, da izjemna odobritev ni utemeljena, vlogo za izjemno odobritev odstopi v reševanje OE in ji priloži mnenje, ki ga podpiše vodja oddelka za zdravila. OE izda odločbo v 30 dneh od prejema mnenja oddelka za zdravila, v obrazložitvi katere navede razloge za odločitev ob upoštevanju mnenja oddelka za zdravila.
- (4) Če oddelek za zdravila meni, da je izjemna odobritev utemeljena, sam reši vlogo za izjemno odobritev tako, da izda obvestilo o izjemni odobritvi iz 22. člena tega navodila, ki ga podpiše vodja oddelka za zdravila (v nadaljnjem besedilu: obvestilo o izjemni odobritvi).
- (5) Če zavarovana oseba v osmih dneh od prejema obvestila o izjemni odobritvi zahteva izdajo obrazložene odločbe, jo v 30 dneh od prejema te zahteve izda oddelek za zdravila, podpiše pa jo direktor področja zdravstvene analitike in ekonomike.
- (6) Pritožba zoper odločbo iz prejšnjega odstavka in pritožba zoper odločbo, s katero se ne ugotovi vlogi za izjemno odobritev, se vloži na OE, o njej pa odloča oddelek za zdravila.
- (7) Uradna oseba zavoda, ki odloča o pritožbi iz prejšnjega odstavka, ne sme biti oseba, ki je podala ali podpisala mnenje iz tretjega ali četrtega odstavka tega člena ali izdala odločbo o izjemni odobritvi na prvi stopnji.
- (8) Odločbo o pritožbi iz šestega odstavka tega člena izda generalni direktor zavoda v 60 dneh od prejema popolne pritožbe.

21. člen

(mnenja v postopku izjemne odobritve)

- (1) V postopku odločanja o vlogi za izjemno odobritev lahko uradna oseba oddelka za zdravila zaprosi za mnenje o ustreznosti zdravljenja z zdravilom zdravnika področja zdravstvene analitike in ekonomike, ustrezno kliniko ali izvedenca ustrezne klinične stroke.
- (2) Zaposilo za mnenje iz prejšnjega odstavka se posreduje zdravniku, kliniki oziroma izvedencu v petih delovnih dneh od prejema popolne vloge za izjemno odobritev oziroma popolne pritožbe s prošnjo, da se mnenje poda v 15 delovnih dneh od prejema zaprosila.

22. člen

(obvestilo o izjemni odobritvi)

- (1) Če se vlogi za izjemno odobritev ugotovi, se zavarovani osebi izda obvestilo o izjemni odobritvi, v katerem se navede:
 1. zdravilo, za katero se odobri povračilo oziroma plačilo stroškov,
 2. odstotek vrednosti povračila oziroma plačila stroškov zdravila,
 3. obdobje povračila oziroma plačila stroškov zdravila,
 4. če je treba, največja dnevna ali mesečna količina zdravila, za katere se povrnejo ali plačajo stroški in
 5. pravni pouk, da lahko zavarovana oseba v osmih dneh od prejema obvestila zahteva izdajo obrazložene odločbe.
- (2) Obvestilo o izjemni odobritvi se izda v naslednjem roku:
 1. v 30 dneh od prejema popolne vloge za izjemno odobritev, če ni zahtevano mnenje iz prejšnjega člena;
 2. v petih delovnih dneh od prejema mnenja iz prejšnjega člena, vendar najpozneje v 60 dneh od prejema popolne vloge.
- (3) Oddelek za zdravila obvestilo o izjemni odobritvi v skenirani obliki pošlje po elektronski pošti OE na elektronski naslov, ki ga določi vsaka OE.

23. člen

(višina povračila in plačila stroškov na podlagi izjemne odobritve)

- (1) Višina povračila in plačila stroškov nakupa zdravila ali živila se določi ob upoštevanju prvega odstavka 23. člena zakona ter pri živilih še NPV, ki se določi v razponu od 50 do 95 % cene živila.
- (2) Zavod ne odobri povračila in plačila stroškov v višini razlike od NPV do cene zdravila in živila, ki ima določeno NPV, razen v primeru živil, ki so predpisana otrokom, če je v obdobju do treh mesecev iz zdravstvenih razlogov potrebno izključno hranjenje le z živilom, kar utemelji in se z zavodom predhodno dogovori strokovni kolegij UKC Ljubljana (npr. Crohnova bolezen, kjer se v obdobju dveh ali treh mesecev otroci prehranjujejo izključno z živilom).

24. člen

(veljavnost izjemne odobritve)

- (1) Povračilo in plačilo stroškov zdravila na podlagi Izjemne odobritve se lahko odobri kot enkratna ali kot dalj časa veljavna izjemna odobritev.
- (2) Povračilo stroškov zdravila na podlagi izjemne odobritve se lahko odobri za nazaj, praviloma za dobo treh mesecev pred prejemom vloge za izjemno odobritev.
- (3) Povračilo in plačilo stroškov zdravila na podlagi izjemne odobritve se lahko odobri za najdlje 12 mesecev od prejema vloge za izjemno odobritev.

25. člen

(način izvršitve izjemne odobritve)

- (1) OE na podlagi obvestila oziroma odločbe o izjemni odobritvi in dokumentacije iz 19. člena tega navodila nakazuje povračilo na TRR, ki ga je navedla zavarovana oseba.
- (2) Če je zavarovani osebi odobreno zdravilo ali več zdravil, katerega cena oziroma katerih skupna cena na računu za mesečno zdravljenje znaša 100 evrov ali več, se lahko ne glede na prejšnji odstavek odobri plačilo njegovih oziroma njihovih stroškov neposredno tuji lekarni ali neposredno izvajalcu. V teh primerih tuja lekarna ali izvajalec neposredno zavodu posreduje račun ali predračun, ki se glasi na zavarovano osebo s pripisom, da je plačnik zavod. O načinu posredovanja teh računov oziroma predračunov se s tujo lekarno ali z izvajalcem dogovori pristojna organizacijska enota OE, ki po potrebi zaprosi za pomoč oddelka za zdravila. Ti računi in predračuni se obdelajo v aplikaciji Povračila, in ne na oddelku za finance in računovodstvo.
- (3) Povračilo se nakazuje za nazaj na podlagi računa, plačilo iz prejšnjega odstavka pa se lahko nakazuje tudi na podlagi predračuna.
- (4) Nakazilo se izvede v naslednjem roku:
 1. v primeru iz prvega odstavka tega člena — ne prej kot 30 dan od dneva izdaje obvestila oziroma odločbe o izjemni odobritvi, pred tem dnevom pa le, če zavarovana oseba poda izjavo, da ne bo zahtevala izdaje obrazložene odločbe;
 2. v primeru iz drugega odstavka tega člena — najpozneje v 30 dneh od prejema računa oziroma predračuna, izdanega na podlagi obvestila oziroma odločbe o izjemni odobritvi iz prejšnje točke.

26. člen

(evidentiranje dokumentov v postopku izjemne odobritve in vodenje evidenc)

- (1) Vloge za izjemno odobritev in vsa druga dokumentacija v postopku odločanja o izjemni odobritvi se evidentira v aplikaciji Povračila.
- (2) Postopki in načini evidentiranja iz prejšnjega odstavka so opredeljeni v splošnem aktu zavoda, ki ureja način dela na področju povračil.
- (3) OE ali direkcija evidentira v aplikaciji Povračila prejeto vlogo za izjemno odobritev tako, da se vloga s celotno dokumentacijo skenira. Originalna dokumentacija se hrani v organizacijski enoti zavoda, ki je vlogo prejela, razen računa in recepta, če je priložen k vlogi, ki je bila vložena na direkpcijo, ki ga oddelka za zdravila posreduje OE.
- (4) Uradna oseba oddelka za zdravila vodi evidenco prejetih in rešenih vlog za izjemno odobritev v aplikaciji Povračila.
- (5) Zahtevke, obračune in izplačila stroškov zdravila na podlagi izjemne odobritve, ki so povrnjeni zavarovani osebi ali plačani neposredno tuji lekarni ali izvajalcu, evidentira OE.

(6) V primeru neposrednega plačila tuji lekarni ali izvajalcu se prejeti račun tuje lekarne oziroma izvajalca, obračun in izplačilo evidentira v aplikaciji Povračila v zadevi zavarovane osebe, ki ji je bilo izdano obvestilo ali odločba o izjemni odobritvi, enako kot, če gre za nakazilo odobrenih sredstev na TRR zavarovane osebe. V ta namen se pod rubriko TRR vnese namesto TRR fizične osebe (zavarovane osebe) TRR pravne osebe (tuje lekarne ali izvajalca). V detajlu obračuna je mogoče podatek, na kateri TRR in kdo je imetnik TRR, tudi preveriti. Vnos obračuna v aplikacijo Povračila, na plačilni nalog, odpiranje in zaključevanje plačilnega naloga, obdelave in izpisi po zaključku plačilnega naloga, urejanje podatkov za nakazila, stornacije in poračuni so opredeljeni v splošnem aktu zavoda, ki ureja način dela na področju povračil.

(7) Dokumentacija, ki je prejeta ali je nastala v postopkih po tem navodilu, se hrani v skladu s predpisi in splošnimi akti zavoda.

(8) Oddelek za zdravila enkrat letno pridobi podatek iz aplikacije Povračila o izdatkih izjemnih odobritev, ločeno za zdravila in živila, ki se objavijo v letnem poslovnem poročilu zavoda. Podatek se pridobi iz aplikacije SAP z izpisom Poročilo vrste stroškov po kontih, in sicer za zdravila 41191070 in živila 41191090.

2.3.1. Zadeva št. 10000-18032-18601/2020

Pobudnica je dne 25. 9. 2020 na OE ZZS naslovila Vlogo za povračilo stroškov nabave zdravil na obrazcu., ki mu je priložila dokumentacijo, kjer je navedla naslov:

Direkcija ZZS je dne 9. 10. 2020 pobudnici poslala Obvestilo o izjemni odobritvi povračila stroškov nakupa zdravila TICHE št. 10000-18032-18601/2020/4, ki ga je v vednost poslala tudi OE na naslov:

Dne 2. 11. 2020 je pobudnica na OE poslala odpoved pravici do pritožbe, kjer je navedla, da ji je bilo obvestilo št. 10000-18032-18601/2020/4 vročeno dne 15. 10. 2020.

- V zvezi z očitkom iz pobude upravna inšpektorica ugotavlja, da je ZZS obvestilo pobudnici vročil na drug naslov, kot ga je navedla na vlogi. Glede na to, da ZUP, ki se glede na določila področne zakonodaje v navedenem primeru uporablja subsidiarno, ne predpisuje, na kateri naslov mora organ vročati pisanja. Pomembno je namreč le, da se z vročitvijo naslovniku omogoči seznanitev z dokumentom, kot to določa 1. odst. 83. člena, upravna inšpektorica, zato kršitev ne ugotavlja in je tako očitek iz pobude neutemeljen. Uradna oseba ZZS je pojasnila, da je imela zavarovanka na dan priprave dopisa prijavljena dva naslova in sicer _____ in _____, ter da je bil v aplikaciji označen napačen naslov in je zaradi tega prišlo do napake pri navedbi naslova, ki ni bil naveden v vlogi. Upravna inšpektorica v zvezi s tem še dodatno opozarja, da sicer ne gre za postopanje v nasprotju z določili ZUP, temveč je ZZS postopal v nasprotju z izraženo voljo stranke, da pošiljke sprejema na naslovu, ki ga je navedla v svoji vlogi.

2.4. Pobuda za inšpekcijski nadzor št. 0610-217/2022

Pobudnik je navedel, da glede postopka uveljavljanja pravic iz 81. člena ZZVZZ slednji napotuje na podzakonsko urejanje, in sicer da ga ZZS uredi s splošnim aktom. Ne glede na navedeno pa je iz 85. člena ZZVZZ razvidno, 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.

Iz odločb ZZZS, s katerimi je odločeno v zvezi z začasno nezmožnostjo za delo iz bolezenskih razlogov za delo nad 30 dni, je razvidno, da izpolnjujejo vse elemente posamičnih upravnih aktov, za njih pa veljajo tudi pravila o dokončnosti in pravnomočnosti, pri čemer pritožba zoper odločbo na podlagi 4. odst. 81. člena ZZVZZ ne zadrži njene izvršitve, kar pomeni, da je vsebina izreka za udeležence tega razmerja zavezujoča tudi v primeru vložene pritožbe in jo je treba izvajati tako, kot se glasi.

Meni, da bi bilo treba pritožbe procesirati v skladu z ZUP, kjer možnost sanacije nepravilne odločitve dajeta prvostopnemu organu določbi 242. in 243. člena ZUP, sicer pa prvostopni organ glede na določbe ZUP dokončne kot tudi pravnomočne odločbe ne more več spreminjati ali vanjo kakorkoli posegati razen z uporabo izrednih pravnih sredstev, česar se imenovani zdravniki ZZZS sicer poslužujejo, pri tem pa razen prepisa dikcije 1. stavka 1. odst. 260. člena ZUP, ki je mimogrede navedena izključno v obrazložitvi, ne navedejo. Iz takšne odločbe, ki je posledica obnove, že iz uvoda odločbe ni razvidno, da gre za obnovitveni postopek, še manj so razvidni oz. sploh niso navedeni obnovitveni razlogi, ki so upravičevali obnovitev postopka, ni razvidno, ali je šlo za obnovo po uradni dolžnosti ali na predlog strank, še manj je razvidno, ali je bil izpolnjen subjektivni rok za obnovo postopka. Prav tako predhodno ni izdan poseben sklep o obnovi postopka (268. člen ZUP) oz. iz odločbe niso razvidni razlogi, da ZZZS oz. imenovani zdravnik posebnega sklepa ni izdal, ker so izpolnjeni pogoji iz tretjega odstavka 268. člena ZUP. Poleg vseh naštetih procesnih napak pa ZZZS z obnovitveno odločbo ne nadomešča samo odločbe, ki naj bi bila predmet obnove postopka, temveč na novo odloča tudi o novem obdobju upravičene zadržanosti z dela (ki se kaže bodisi kot zadržanost do 8 ur ali kot zadržanost v določenem deležu, v preostanku pa delo s skrajšanim delovnim časom), ki bi po pravilih splošnega upravnega postopka morala biti predmet samostojnega odločanja in ne sestavni del izreka v zvezi z obnovo postopka in posledičnim popravljanem izreka odločbe, ki v zvezi z novim obdobjem sploh ni imela vsebine odločitve. Iz 1. odst. 270. člena ZUP izhaja, da je v obnovljenem postopku odločitev organa takšna, da pusti prejšnjo odločbo v veljavi, da prejšnjo odločbo odpravi ali razveljavi, pri čemer gre med tema dvema pojmom za pomembno distinkcijo, in da če prejšnjo odpravi in razveljavi, jo nadomesti z novo odločbo, kar pa iz tenorjev priloženih odločb ne izhaja.

Pri tem opozarja, da nova dejstva in dokazi ne pomenijo novo ugotovljenega zdravstvenega stanja zavarovanca na dan izdaje odločbe oziroma v vmesnem času, temveč gre za dejstva, ki so obstajala že v času odločanja in ne šele kasneje. Iz Zakona o splošnem upravnem postopku s komentarjem, Nebra 2004, str. 703, izhaja, da je novo dejstvo v tem smislu staro dejstvo, ki je že bilo v času odločanja sestavni del dejanskega stanja, pri čemer se zanj ni vedelo in je bilo zato dejansko stanje kot podlaga za odločitev nepravilno oziroma nepopolno. Dejstva, ki pa so nastala kasneje, pa so lahko podlaga za vodenje novega upravnega postopka. S takšnim načinom odločanja, za katerega so prepričani, da ni v skladu z določbami ZUP, imajo v vlogi delodajalca (prepričani smo, da tudi drugi delodajalci v podobnih primerih) nepredstavljive težave pri vzpostavljanju pravilnega stanja obračuna ur dotične zavarovanke. S pritožbo delodajalca zoper odločbo ZZZS (ob tem, da pritožba zoper odločbo ne zadrži njene izvršitve) menijo, da ne bi dosegli cilja – to je izdaje odločb ZZZS v skladu s procesnimi pravili, zdravstveno stanje pa delodajalcu ni poznano in je zato v tem delu odločitvi ZZZS treba verjeti in posledično tudi spoštovati.

Glede na navedbe iz pobude, je upravna inšpektorica izmed 15 posredovanih odločb s strani pobudnika, pregledala naslednje 4 naključno izbrane odločbe za zavarovanko:

2.4.1. Zadeva št. 250000-18070-16789/2019

1. primer

Predlog imenovanemu zdravniku z dne 16. 12. 2020 je OE ZZZS prejela dne 21. 12. 2020. Osebni zdravnik prosi za odobritev polnega bolniškega staleža še za 2. 11. – 6. 11., ko je gospa ob bolezni ostala še doma, saj ni razumela navodil. Na odločbo se ni pritožila, kljub temu, da je bila opozorjena, težje razume navodila, verjetno zaradi določene stopnje duševne manj razvitosti ob osebnostni motnji, ki poslabšuje njeno funkcioniranje.

Imenovani zdravnik je dne 23. 12. 2020 izdal odločbo št. 250000-18070-16789/2019/36, kjer je odločil, da je zavarovanka I. Š. od 12. 10. 2020 do 27. 10. 2020 zmožen—na za delo v skrajšanem delovnem času po 2 uri dnevno (BOLEZEN), od 28. 10. 2020 do 6. 11. 2020 začasno nezmožen—na za delo (BOLEZEN), od 7. 11. 2020 do 17. 11. 2020 zmožen—na za delo v skrajšanem delovnem času po 2 uri dnevno (BOLEZEN), od 18. 11. 2020 do 27. 11. 2020 začasno nezmožen—na za delo (BOLEZEN), od 28. 11. 2020 do 3. 1. 2021 zmožen—na za delo v skrajšanem delovnem času po 3 ure dnevno (BOLEZEN) in od 4. 1. 2021 do 31. 1. 2021 zmožen—na za delo v skrajšanem delovnem času po 4 ure dnevno (BOLEZEN). (1. točka izreka) Ta odločba nadomesti odločbo št. 250000-18070-16789/2019/34 z dne 2. 12. 2020. (2. točka izreka) V primeru, če osebni zdravnik oceni, da je zavarovanec—ka začasno nezmožen—na za delo tudi po datumu, ki je naveden v prvem odstavku izreka te odločbe, je dolžan imenovanemu zdravniku posredovati ponovni predlog za obravnavo zavarovančeve—kine morebitne nadaljnje začasne nezmožnosti za delo in predlogu priložiti ustrezno medicinsko dokumentacijo. (3. točka izreka) Stroški postopka niso nastali. (4. točka izreka) Pritožba zoper to odločbo ne zadrži njene izvršitve. (5. točka izreka)

Izrek odločbe:

- Glede na to, da se v skladu z 213. členom ZUP v izreku odloči o predmetu postopka in o vseh zahtevkih stranke, v njem se lahko določijo pogoji ali nalogi, povezani z odločitvijo oziroma rok za opravo dejanja, upravna inšpektorica ugotavlja, da navodilo osebnemu zdravniku iz 3. točke izreka vsebinsko ne sodi v izrek odločbe.

Uradna oseba ZZZS je pri nadzoru pojasnila, da izdajo dva izvoda odločbe z enako številko dokumenta, ki se razlikujeta v črtkani oznaki (ima jo izvod za zavarovanca) na odločbi ter obrazložitvi, saj izvod tiste, ki je namenjen delodajalcu zavarovanca na podlagi določil o varovanju občutljivih podatkov ne vsebuje medicinskih podatkov.

Obrazložitev odločbe:

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da Pravila OZZ v 2. odst. 238. člena določajo, da odločba imenovanega zdravnika ali zdravstvene komisije, ki jo prejme delodajalec ne sme navajati podatkov o zdravstvenem stanju zavarovanca. Pri tem upravna inšpektorica sprejema pojasnila ZZZS, da tako poslujejo zaradi varstva občutljivih podatkov o zdravstvenem stanju zavarovanca. Vendar je treba ugotoviti, da je s tem poseženo v pravico stranke, torej delodajalca do pritožbe, saj ob prejemu odločbe ni seznanjen z ugotovljenim dejanskim stanjem, dokazi na katere je le-to oprto (gre namreč za medicinsko dokumentacijo zavarovanca) in posledično tudi razlogi, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo. Tako je stranki, torej delodajalcu onemogočeno, da se seznani z razlogi za odločitev ter da uveljavi učinkovita pravna sredstva zoper njo. Takšen odstop od ustavnega in hkrati temeljnega načela pravice do pritožbe je mogoče predpisati samo z zakonom (13. člen ZUP) in ne s Pravili OZZ kot podzakonskim aktom. Zato upravna inšpektorica predlaga, da ZZZS to uredi v svoji področni zakonodaji, pri čemer bi bilo potrebno pred zakonsko ureditvijo takega posega v človekovo pravico oziroma odstopa od splošnih načel nujno opraviti test sorazmernosti posega v pravice posameznikov, ki so v koliziji. Upravna inšpektorica ugotavlja kršitev 13. člena ZUP.

• **Odgovor ZZZS:**

»V zapisniku upravne inšpekcije je tudi navedeno, da določba 2. odst. 238. člena Pravil, ki določa, da odločba imenovanega zdravnika ali zdravstvene komisije, ki jo prejme delodajalec, ne sme navajati podatkov o zdravstvenem stanju zavarovanca, sodi v zakon in ne v Pravila.

Določbo Pravil, ki določa posredovanje odločb delodajalcu brez medicinskih podatkov, je potrebno gledati predvsem z vidika pravice do varstva zasebnosti in osebnih podatkov. Odločanje o nezmožnosti za delo je strokovna presoja. Delodajalec naj ne bi imel slabših možnosti za učinkovito uveljavljanje pravnega varstva, ker prejme odločbo brez navajanja podatkov o zdravstvenem stanju zavarovanca. Delodajalcu je po ZZVZZ dana legitimacija (za pritožbo), ki načeloma inkorporira enak položaj kot zavarovancu. Zdravstvena komisija v primeru pritožbe opravi ponovno strokovno presojo odločitve imenovanega zdravnika v vsakem primeru, ne glede to, ali je delodajalec in s kakšnimi razlogi je izpodbijal strokovni odločitev. Se sicer strinjamo, da bi bilo dobro to materijo urediti na zakonski ravni, kar je bilo tekom priprave novele ZZVZZ-1 v letu 2017 (do uveljavitve zakona ni prišlo) že predlagano, pri čemer menimo, da bi drugačna ureditev, kot je trenutna, pomenila zmanjšanje pravice do varstva zasebnosti in osebnih podatkov, ki je dana zavarovancu sedaj.»

Presoja upravne inšpektorice:

- Glede na že podana pojasnila v zvezi možnostjo odstopanja od temeljnega načela pravice do pritožbe upravna inšpektorica sprejema pripombo ZZZS, da se strinjajo s potrebo po urejanju te materije na zakonski ravni, zato očitek ostaja nespremenjen.

2. primer

Predlog imenovanemu zdravniku z dne 30. 12. 2020 je OE ZZZS prejela dne 5. 1. 2021, osebni zdravnik prosi za popravek bolniškega staleža za mesec december – 1. 12. – 8. 12. 5 h, 9. 12. – 11. 12. 8 h, 12. 12. – 15. 12. 5 h, 16. 12. – 24. 12. 8 h, 28. 12. – 29. 12. 5 h, 30. 12. – 31. 12. 8 h, naprej od 4. 1. 2021 4 h dalje.

Imenovani zdravnik je dne 11. 1. 2021 izdal odločbo št. 250000-18070-16789/2019/38, kjer je odločil, da je zavarovanka I. Š. od 12. 10. 2020 do 27. 10. 2020 zmožen-na za delo v skrajšanem delovnem času po 2 uri dnevno (BOLEZEN), od 28. 10. 2020 do 6. 11. 2020 začasno nezmožen-na za delo (BOLEZEN), od 7. 11. 2020 do 17. 11. 2020 zmožen-na za delo v skrajšanem delovnem času po 2 uri dnevno (BOLEZEN), od 18. 11. 2020 do 27. 11. 2020 začasno nezmožen-na za delo (BOLEZEN), od 28. 11. 2020 do 3. 1. 2021 zmožen-na za delo v skrajšanem delovnem času po 3 ure dnevno (BOLEZEN) in od 4. 1. 2021 do 31. 1. 2021 zmožen-na za delo v skrajšanem delovnem času po 4 ure dnevno (BOLEZEN). (1. točka izreka) Ta odločba nadomesti odločbo št. 250000-18070-16789/2019/34 z dne 2. 12. 2020. (2. točka izreka) V primeru, če osebni zdravnik oceni, da je zavarovanec-ka začasno nezmožen-na za delo tudi po datumu, ki je naveden v prvem odstavku izreka te odločbe, je dolžan imenovanemu zdravniku posredovati ponovni predlog za obravnavo zavarovančeve-kine morebitne nadaljnje začasne nezmožnosti za delo in predlogu priložiti ustrezno medicinsko dokumentacijo. (3. točka izreka) Stroški postopka niso nastali. (4. točka izreka) Pritožba zoper to odločbo ne zadrži njene izvršitve. (5. točka izreka)

Izrek odločbe:

- Glede 3. točke izreka odločbe upravna inšpektorica ugotavlja enako kršitev kot pri izreku odločbe št. 250000-18070-16789/2019/36 z dne 23. 12. 2020.

3. primer

Predlog imenovanemu zdravniku z dne 15. 3. 2021 je OE ZZSZ prejela dne 16. 3. 2021, osebni zdravnik prosi za odobritev polnega bolniškega staleža od 1. 3. 2021 dalje, ker gospa ni zmožna za delo.

Imenovani zdravnik je dne 17. 3. 2021 izdal odločbo št. 250000-18070-16789/2019/44, kjer je odločil, da je zavarovanka I. Š. od 20. 2. 2021 do 31. 3. 2021 začasno nezmožen—na za delo (BOLEZEN) in od 1. 4. 2021 do 30. 4. 2021 zmožen—na za delo v skrajšanem delovnem času po 4 ure dnevno (BOLEZEN). Od dne 1. 5. 2021 dalje je zavarovanec—ka zmožen-na za delo. (1. točka izreka) Ta odločba nadomesti odločbo št. 250000-18070-16789/2019/42 z dne 3. 3. 2021. (2. točka izreka) Stroški postopka niso nastali. (3. točka izreka) Pritožba zoper to odločbo ne zadrži njene izvršitve. (4. točka izreka)

- Upravna inšpektorica v zvezi s sestavo odločbe ne ugotavlja kršitev.

4. primer

Predlog imenovanemu zdravniku z dne 28. 4. 2021 je OE ZZSZ prejela dne 29. 4. 2021, osebni zdravnik prosi za odobritev polnega bolniškega staleža od 12. 4. 2021 dalje.

Imenovani zdravnik je dne 5. 5. 2021 izdal odločbo št. 250000-18070-16789/2019/46, kjer je odločil, da je zavarovanka I. Š. od 20. 2. 2021 do 31. 3. 2021 začasno nezmožen—na za delo (BOLEZEN), od 1. 4. 2021 do 11. 4. 2021 zmožen—na za delo v skrajšanem delovnem času po 4 ure dnevno (BOLEZEN) in od 12. 4. 2021 do 14. 5. 2021 začasno nezmožen—na za delo (BOLEZEN). (1. točka izreka) Ta odločba nadomesti odločbo št. 250000-18070-16789/2019/44 z dne 17. 03. 2021. (2. točka izreka) V primeru, če osebni zdravnik oceni, da je zavarovanec—ka začasno nezmožen—na za delo tudi po datumu, ki je naveden v prvem odstavku izreka te odločbe, je dolžan imenovanemu zdravniku posredovati ponovni predlog za obravnavo zavarovančeve—kine morebitne nadaljnječasne nezmožnosti za delo in predlogu priložiti ustrezno medicinsko dokumentacijo. (3. točka izreka) Zavarovanec v času začasne nezmožnosti za delo zaradi bolezni ali poškodbe ne sme opravljati pridobitne dejavnosti. Dolžan je izvajati predpisane aktivnosti, ki pripomorejo k hitrejši povrnitvi njegovega zdravja in delovne zmožnosti ter ne vplivajo negativno na potek zdravljenja. Odsotnost z doma je opravičljiva zaradi odhoda na zdravniški pregled, preiskavo, predpisano terapijo ali predpisane aktivnosti v skladu z navodili osebnega zdravnika, ki morajo biti razvidna iz zdravstvene kartoteke zavarovanca. Za odhod izven kraja bivanja je potrebno dovoljenje osebnega zdravnika, ki namen odhoda in dovoljenje časovno opredeli v zdravstveni kartoteki zavarovanca. (4. točka izreka) Stroški postopka niso nastali. (5. točka izreka) Pritožba zoper to odločbo ne zadrži njene izvršitve. 6. točka izreka)

Izrek odločbe:

- Glede 3. točke izreka odločbe upravna inšpektorica ugotavlja enako kršitev kot pri izreku odločbe št. 250000-18070-16789/2019/36 z dne 23. 12. 2020 ter še dodatno opozarja, da vsebinsko enak tekst vsebuje tudi obrazložitev odločbe (3. oziroma 5. odstavek).
- Upravna inšpektorica prav tako glede 4. točke izreka ugotavlja, da gre za navodila zavarovancu, zato ugotavlja da vsebinsko ne sodijo v izrek odločbe.

• Odgovor ZZSZ:

»Z ugotovitvijo pod točko 2.4.1. (zadeva št. 250000-18070-16789/2019), da navodilo osebnemu zdravniku iz 3. točke izreka, ki se glasi: V primeru, če osebni zdravnik oceni, da je zavarovanec—ka začasno nezmožen—na za delo tudi po datumu, ki je naveden v prvem odstavku izreka te odločbe, je dolžan imenovanemu zdravniku posredovati ponovni predlog za obravnavo zavarovančeve—kine morebitne nadaljnječasne nezmožnosti za delo in predlogu priložiti

ustrezno medicinsko dokumentacijo, ne sodi v izrek odločbe, češ da se s tem ne odloča o predmetu postopka (primeri 1. 2. in 3), se tudi ne moremo strinjati.

Predmet postopka odločanja o začasni zadržanosti od dela vsebuje odločitev glede obdobja trajanja začasne zadržanosti od dela (npr. »zavarovanka I. Š. od 12. 10. 2020 do 27. 10. 2020 zmožen—na za delo v skrajšanem delovnem času po 2 uri dnevno (BOLEZEN),...«), v ta okvir pa sodi tudi odločitev, ali je z določenim dnem začasna zadržanost od dela zaključena (takrat se v izreku odločbe navede npr. »Od dne ...dalje je zavarovanec zmožen za delo«), če pa imenovani zdravnik predvideva, da bo začasna zadržanost od dela lahko trajala tudi po tem obdobju, je tudi ta odločitev del izreka odločbe (»V primeru, če osebni zdravnik oceni, da je zavarovanec—ka začasno nezmožen—na za delo tudi po datumu, ki je naveden v prvem odstavku izreka te odločbe...«). Slednje kaže na to, da začasna zadržanost od dela ni zaključena in da se ta lahko pod navedenimi pogoji iz izreka odločbe lahko nadaljuje. Odločitev o trajanju začasne zadržanosti od dela ne vsebuje torej le obdobja odobrene začasne zadržanosti od dela (prvi odstavek izreka), temveč tudi morebitno odločitev, da je začasna zadržanost od dela z določenim dnem zaključena oziroma, da ni zaključena in je možnost njenega podaljšanja, Gre torej za odločitev o predmetu postopka (trajanje staleža), in ne za golo navodilo osebnemu zdravniku. Imenovani zdravnik praviloma odloča o začasni zadržanosti od dela vsaka 2 meseca, če začasna zadržanost od dela traja dalj časa (241. člen Pravil), saj ne more vnaprej prevideti dokončnega obdobja trajanja začasne zadržanosti ode dela, ker se zdravstveno stanje spreminja.

V Pravilih OZZ je določeno, da se zavarovanec mora ravnati v skladu s prejeto odločbo imenovanega zdravnika od dneva prejema odločbe dalje, torej se mora ravnati glede na izrek odločbe. To pomeni, da je zavarovanec doma (ne hodi v službo) vse do prejema odločbe imenovanega zdravnika, v kateri ta opredeli trajanje začasne zadržanosti od dela. Če pa je bila zavarovancu z odločbo imenovanega zdravnika že odobrena začasna zadržanost od dela, njegov osebni zdravnik pa je ponovno predlagal podaljšanje začasne zadržanosti od dela, sta možni dve situaciji:

-da je bila pri zavarovancu začasna zadržanost od dela s predhodno odločbo imenovanega zdravnika zaključena (v izreku odločbe navedeno, da je zavarovanec od določenega dne dalje za svoje delo zmožen), in od izdaje odločbe še ni preteklo 30 dni. V tem primeru se morata tako osebni zdravnik kot tudi zavarovanec ravnati po tej odločbi, kar pomeni, da mora zavarovanec nastopiti delo. Izjema je le v primeru, če osebni zdravnik ugotovi, da je prišlo do nenadnega in nepričakovanega poslabšanja zdravstvenega stanja zavarovanca, kar mora dokazati z dokumentacijo, iz katere je to razvidno, in zavarovanca še isti dan napotiti na obravnavo k imenovanemu zdravniku. V tem primeru je zavarovanec upravičen do začasne zadržanosti od dela najmanj do prejema odločbe imenovanega zdravnika, lahko pa ta podaljša začasno zadržanost od dela še za daljše obdobje (sodba, opr. št. VIII lps 100/2013);

-da imenovani zdravnik z odločbo ni zaključil začasne zadržanosti od dela, temveč je v izreku odločbe navedel, da lahko osebni zdravnik predlaga ponovno obravnavo, če meni, da zavarovanec še nadalje ni zmožen za delo. Osebni zdravnik bo v tem primeru zavarovancu dal navodilo, da ne hodi v službo in da doma počaka na odločitev imenovanega zdravnika.

To pomeni, da veljavna zakonodaja v primeru nezaključene začasne zadržanosti od dela daje podlago, da lahko zavarovanec v času čakanja na odločbo imenovanega zdravnika ostane doma in počaka na odločitev imenovanega zdravnika, pri čemer mu je lahko začasna zadržanost od dela zaključena le za naprej. Zato navedeno besedilo v izreku odločbe pomeni odločitev o predmetu postopka.

Po našem mnenju tudi navodilo o ravnanju v času začasne zadržanosti od dela (primer 4) sodi v izrek in ne v obrazložitev odločbe. Tudi ta del predstavlja predmet odločanja, saj ima zavarovanec iz naslova začasne zadržanosti od dela ne samo pravice, temveč tudi obveznosti – ravnanje v času začasne zadržanosti od dela je del njegove obveznosti, če ravna v nasprotju s tem, so določene sankcije (odvzem, zadržanje nadomestila), kar določa 35. člen ZZVZZ ter 146. in 147. člen Pravil. Obveznost ravnanja po navodilih iz odločbe imenovanega zdravnika je pomembna tudi za delodajalca, saj lahko ta v primeru nespoštovanja navodil zavarovancu - delavcu celo odpove pogodbo o zaposlitvi. »

Presoja upravne inšpektorice:

Glede na pojasnila, da gre vsebinsko za odločitev o predmetu postopka - trajanja staleža in ne zgolj za navodilo osebnemu zdravniku oziroma režim ravnanja v času začasne zadržanosti od dela, upravna inšpektorica svetuje, da ZZS prilagodi besedilo takega izreka odločbe, ki bo bolj jasno opredelilo odločitev imenovanega zdravnika, da začasna nezmožnost za delo še ni zaključena. Izrek mora biti v skladu z določilom 6. odst. 213. člena ZUP kratek in določen. V zvezi z ugotovljeno kršitvijo upravna inšpektorica glede na pojasnila, ne bo odredila ukrepov.

V zvezi z očitkom iz pobude, da naj imenovani zdravnik v primeru predloga osebnega zdravnika zavarovanca, spremeni začasno nezmožnost za dela zavarovanca v času trajanja ali v obsegu dnevne zmožnosti za delo po postopku nepravne obnove postopka, je uradna oseba ZZS pri inšpekcijskem nadzoru povedala, da gre za specifično področje odločanja, saj je zdravstveno stanje zavezanca spremenljiva kategorija in zato ne uporabljajo določb ZUP v zvezi z dokončnostjo upravnih aktov.

- Upravna inšpektorica na podlagi pregledanih primerov (od 1 do 4) ugotavlja, da ZZS za opisano odločanje, ki je v nasprotju z določili ZUP, nima pravne podlage niti v ZZVZZ niti v Pravilih. Pri tem upravna inšpektorica ugotavlja, da so resnične navedbe iz pobude, da imenovani zdravnik z novo odločbo dejansko nadomesti prejšnjo odločbo (npr. 2. točka izreka odločbe št. 250000-18070-16789/2019/36 z dne 23. 12. 2020, 2. točka izreka odločbe št. 250000-18070-16789/2019/38 z dne 11. 1. 2021,...) ter da je v obrazložitvi odločbe naveden prepis dikcije 1. stavka 1. odst. 260. člena ZUP (npr. obrazložitev odločbe št. 250000-18070-16789/2019/38 dne 11. 1. 2021). Pri tem upravna inšpektorica sprejema pojasnila uradnih oseb ZZS, da je z vidika javnega interesa ter pravic zavezancev tako odločanje upravičeno, saj gre za specifično področje v zvezi z zdravstvenim stanjem zavezancev, vendar je treba ugotoviti, da zanj ne obstaja ustrezna zakonska podlaga, ki bi take posege v izdano odločbo v primeru spremenjenih okoliščin predvidevala oziroma omogočala. Zato je tako odločanje v nasprotju z načelom zakonitosti iz 6. člena ZUP, ki določa, da organ odloča v upravni zadevi po zakonu, podzakonskih predpisih, predpisih samoupravnih lokalnih skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Treba je posebej opozoriti na določila 3. člena ZUP, ki določa, da so posamezna vprašanja upravnega postopka lahko za določeno upravno področje v posebnem zakonu drugače urejena, kot so urejena v tem zakonu, če je za postopanje na takem upravnem področju to potrebno. Na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, se postopa po določbah posebnega zakona. Po določbah tega zakona, torej ZUP pa se postopa v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom.
- Odgovor ZZS:
»Upravna inšpektorica na podlagi pregledanih primerov (od 1 do 4) ugotavlja, da je naknadno poseganje v dokončne odločbe imenovanega zdravnika v primeru spremenjenih okoliščin v nasprotju z določili ZUP, za to pa ni pravne podlage niti v ZZVZZ niti v Pravilih. V zvezi s tem je potrebno pojasniti, da imenovani zdravniki oziroma zdravstvena komisija ugotavljajo zavarovančevo začasno (ne)zmožnost za delo glede na zdravstveno stanje v

zadevnem obdobju. Naknadna medicinska (in druga) dokumentacija pa lahko kaže na to, da je bilo zdravstveno stanje v času odločanja drugačno, kot je bilo ugotovljeno na podlagi razpoložljive dokumentacije v času predhodnega odločanja. V tem primeru se kot novo dejstvo šteje »na novo« ugotovljeno zdravstveno stanje, ki je obstajalo že v času predhodnega odločanja, vendar se je zanj izvedelo šele na podlagi kasneje pridobljene dokumentacije. Zato menimo, da navedeni posegi temeljijo na pravilni uporabi določb ZUP.»

Presoja upravne inšpektorice:

- Upravna inšpektorica pritruje pojasnilom ZZZS, da je glede na vsebinske specifikke v zvezi z zdravstvenim stanjem zavezancev tako odločanje upravičeno, vendar očitek, da zanj ne obstaja ustrezna postopkovna zakonska podlaga, ostaja nespremenjen.

2.5. Pobuda za inšpekcijski nadzor št. 0610-240/2022

Pobudnica je na ZZZS dne 20. 4. 2022 naslovila vprašanje, na kateri pravni podlagi odloča ZZZS v zvezi z izdajo modrih bolniških listov tujim delavcem (dokument št 180-101/2022-DI/1), v zvezi s tem pa je iz pobude izhajal očitek, da ZZZS ne odgovarja na prejeta vprašanja v roku 15 dni.

Uradna oseba ZZZS je pri nadzoru pojasnila, da tujci, ki delajo v Sloveniji pridobijo bolniške liste v matični državi pri svojem osebnem zdravniku, ZZZS pa nato na tej podlagi izda modri bolniški list, zato da delodajalec ustrezno obračuna nadomestilo za bolniško odsotnost, če nimajo v Sloveniji izbranega osebnega zdravnika.

Uradna oseba je dne 16. 5. 2022 po e-pošti pobudnici posredovala pravne podlage iz Zakona o tujcih, Direktive Sveta 2003/110/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas ter Pravil OZZ (dokument št 180-101/2022-DI/2).

- Pri pregledu dokumentacije te zadeve upravna inšpektorica ugotavlja, da pobudnici ni bilo odgovorjeno na njena vprašanja v roku iz 17. člena UUP, ki je 15 dni in je očitek iz pobude o neodzivnosti ZZZS utemeljen, saj so ji odgovorili šele po 27 dneh.

2.6. Pobuda za inšpekcijski nadzor št. 0610-441/2022

Pobudnik ZZZS očita, da so ga neutemeljeno odjavili iz zdravstvenega zavarovanja, saj naj bi odjavo iz zdravstvenega zavarovanja opravili na podlagi neustrezne dokumentacije.

Glede na to, da upravna inšpekcija nima pristojnosti, da bi vsebinsko presojala odločitve drugih upravnih organov, ki jih ti sprejmejo na podlagi materialnih predpisov in odločala o usodi izdanih upravnih aktov, je upravna inšpektorica v skladu s pristojnostmi in pooblastili preverila izvajanje ZUP, drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke ter za upravno poslovanje ZZZS v predmetni zadevi.

ZZVZZ (Uradni list RS, št. 9/92, 13/93, 9/96, 29/98, 77/98 - odl. US, 6/99, 56/99 - ZVZD, 99/01, 42/02 - ZDR, 60/02, 126/03, 62/05 - odl. US, 76/05, 100/05 - odl. US, 38/06, 114/06 - ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 - ZUPJS, 40/11 - ZUPJS-A, 87/11, 40/12 - ZUJF, 96/12 - ZPIZ-2, 21/13 - ZUTD-A, 63/13 - ZIUPTDSV, 91/13, 99/13 - ZUPJS-C, 99/13 - ZSVarPre-C, 111/13 - ZMEPIZ-1, 32/14 - ZPDZC-1, 95/14 - ZIUPTDSV-A, 95/14 - ZUJF-C, 47/15 - ZZSDT, 90/15 - ZIJZ-1, 90/15 - ZIUPTD, 61/17 - ZUPŠ, 64/17 - ZZDej-K, 75/17 - ZIUPTD-A, 36/19, 49/20 - ZIUZEOP, 152/20 - ZZUOOP, 175/20 - ZIUOPDVE, 189/20 - ZFRO, 203/20 - ZIUPOPVE, 15/21 - ZDUOP, 51/21, 112/21 - ZNUPZ, 159/21, 196/21 - ZDOsk, 206/21 - ZDUPŠOP, 15/22, 43/22, 100/22 - ZNUZSZS) v 78. členu določa, da pravice iz zdravstvenega zavarovanja po tem zakonu lahko

uveljavi oseba, ki ji je priznana lastnost zavarovane osebe. Lastnost zavarovane osebe ugotavlja pristojna služba Zavoda na podlagi prijave v zavarovanje, ki jo vloži zavezanec za plačilo prispevkov najpozneje v osmih dneh od dneva začetka zavarovanja. V 3. odst. istega člena je nadalje določeno, da Zavod določi način prijave v zavarovanje in listine, potrebne pri uresničevanju zdravstvenega zavarovanja.

Pravila (Uradni list RS, št. 30/03, 35/03, 78/03, 84/04, 44/05, 86/06, 64/07, 33/08, 7/09, 88/09, 30/11, 49/12, 106/12, 99/13, 104/13, 25/14 - odl. US, 25/14, 85/14, 10/17, 64/18, 4/20, 42/21 - odl. US, 61/21, 159/21, 183/21) določajo, da lastnost zavarovane osebe v obveznem zavarovanju pridobi oseba z dnem, ko so pri njej izpolnjeni pogoji za vključitev v obvezno zavarovanje po zakonu in pravilih, in jo izgubi z dnem, ko za takšno zavarovanje ne izpolnjuje pogojev. Zavod ugotavlja, če oseba izpolnjuje pogoje za vstop v obvezno zavarovanje, ko le-ta vloži prijavo. Pogoje za vstop v obvezno zavarovanje je zavezanec dolžan izkazati z javnimi listinami in z drugimi dokumenti, na podlagi katerih lahko zavod ugotovi, ali so izpolnjeni pogoji za obvezno zavarovanje. (6. člen)

Zavod lahko zavrne sprejem v obvezno zavarovanje osebam, ki ne izpolnjujejo pogojev, ki so predpisani z zakonom in pravili. Zavrnitev prijave zavod ugotovi z odločbo. (8. člen)

Zavarovano osebo prijavi v obvezno zavarovanje zavezanec. Zavezanec vloži prijavo v obvezno zavarovanje v osmih dneh od nastanka z zakonom in pravili predpisanih pogojev za vključitev osebe v obvezno zavarovanje. (1. in 2. odst. 11. člena)

Prijavo v zavarovanje lahko zahteva tudi oseba sama, če meni, da izpolnjuje predpisane pogoje in je ne prijavi zavezanec, ki bi to moral storiti. Prijavo za zavarovanje lahko zahteva od zavezanca tudi zavod, če ugotovi, da ni prijavil oseb, ki bi jih moral obvezno zavarovati.

Zavod ugotovi ali je zahteva za prijavo osebe za zavarovanje utemeljena v upravnem postopku z odločbo, v kateri naloži zavezancu tudi obveznost plačila prispevka za ves čas, za katerega bi bil moral osebo prijaviti v zavarovanje. Po dokončnosti odločbe zavod prijavi osebo za zavarovanje po uradni dolžnosti, če tega ne stori zavezanec.

Če zavezanec ne prijavi osebe sam, stori to zavod na podlagi pravnomočne odločbe. (1., 2. in 3. odst. 12. člena)

Za fizično osebo, ki je sama zavezanec za prijavo v obvezno zavarovanje in za katero zavod ugotovi, da izpolnjuje pogoje za obvezno zavarovanje ali da bi oseba morala biti zavarovana po drugačnem statusu kot je prijavljena v obvezno zavarovanje, zavod izda odločbo in po njeni dokončnosti po uradni dolžnosti prijavi osebo za obvezno zavarovanje oziroma uskladi njen status z zakonom in pravili, če tega ne stori oseba sama. (13. člen)

Uradna oseba na ZZZS je pri nadzoru pojasnila, da vprašanja zavarovancev in drugih strank evidentirajo v dokumentni seznam št. 180-84/2022, ki ga vodi Območna enota Vrhnika, zato je pri nadzoru v zvezi s prejeto pobudo izročila dokumentacijo, ki jo je upravna inšpektorica obravnavala v nadaljevanju.

Pobudnikov delodajalec – zavezanec je poskušal pobudnika odjaviti iz zavarovanja (pri tem upravna inšpektorica ugotavlja, da se naslov prijavnega obrazca M-2 glasi Odjava iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zavarovanja za starševsko varstvo in zavarovanja za primer brezposelnosti) dne 4. 3. 2022, nato pa 24. 3. 2022, 12. 5. 2022, 23. 5. 2022, 10. 6. 2022, vendar ni priložil dokazila o vročitvi odpovedi, ki je poleg dokazila o zaključku delavnega razmerja dokument, na podlagi katerega ZZZS osebo odjavi iz zavarovanja.

Dne 13. 6. 2022 je nato poleg sklepa o prenehanju pogodbe o zaposlitvi pobudnika št. SZ 2 – 2022 FK z dne 14. februar 2022 zavezanec priložil tudi tožbo pobudnika (na kateri je prejemna štampljka Delovnega in socialnega sodišča z dne 18. 3. 2022), v kateri je ta navedel, da mu je bil navedeni sklep o prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi vročen dne 21. 2. 2022. Na podlagi obeh dokumentov je pobudniku zavarovanje prenehalo dne 28. 2. 2022. Na sklepu št. SZ 2 – 2022 FK je z roko napisan uradni zaznamek direktorja delodajalca:

»Sklep vročen dne 21. 2. 2022

Dokazilo o vročitvi:

- navajanje v tožbi T Pd 202/2021 stran 3 – Priloga

v. d. direktorja

«.

Dne 14. 6. 2022 je uradna oseba pobudniku poslala obvestilo o odjavi iz delovnega razmerja št. 180-76/2022-LJ/28, ki mu je priložila obrazec M-2 – potrdilo o odjavi, s katerim ga je delodajalec odjavil iz delovnega razmerja z dne 28. 2. 2022.

Dne 15. 6. 2022 je pobudnik naslovil na ZZZS po e-pošti vprašanje, na podlagi katerih listin so ga izbrisali iz obveznega zdravstvenega sistema (smiselno zavarovanja).

Dne 28. 6. 2022 je pobudnik po e-pošti sporočil, da je prejel poslano dokumentacijo, vendar prosi, da na ZZZS zadevo ponovno preučijo in delodajalca pozovejo, naj jim predloži ustrezne dokumente za prekinitev zdravstvenega zavarovanja in v kolikor jih nima, vzpostavijo prejšnje stanje.

Uradna oseba ZZZS je dne 7. 7. 2022 po e-pošti poslala odgovor pobudniku, kjer je navedla, da njegova situacija zahteva izvedbo kontradiktornega postopka, zato ga je napotila Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, kjer lahko vloži »Zahtevo za ugotovitev lastnosti zavarovanca«, s čimer bo sprožil postopek, kjer se bo presojala vsa potrebna dokumentacija in pravilnost izvedene objave, o odločitvi pa mu bo izdan pravni akt z možnostjo pravnega varstva.

Pobudnik je dne 9. 8. 2022 sporočil, da je informacija, ki so mu jo iz ZZZS posredovali napačna, pri tem sprašuje, na podlagi katerega pravnega akta so ga iz zavarovanja odjavili ter kateri inšpekcijski organ je pristojen za ZZZS. Pripel je tudi vprašanje in odgovor ZPIZ z dne 5. 8. 2022.

Na e-sporočilu z dne 9. 8. 2022 je zabeležena tudi vsebina uradnega zaznamka, da je istega dne pobudnik govoril z vodjo oddelka R. M., ki mu je podal obrazložitev in je rekel, da ni potrebe po pisnem odgovoru.

- Ker v uradnem zaznamku niso navedeni uradna oseba, datum in kraj ter ni podpisa upravna inšpektorica ugotavlja kršitev 2. odst. 74. člena ZUP.

Pobudnik je dne 24. 8. 2022 po e-pošti zahteval, da mu uradna oseba pisno odgovori na zastavljeni vprašanji z dne 9. 8. 2022.

Istega dne je vodja oddelka pobudniku v e-poštnem sporočilu sporočil, da mu je že v telefonskem razgovoru dne 9. 8. 2022 pojasnil, da je bila odjava izvedena na podlagi sklepa sveta delodajalca, kjer je napisano s katerim dnem mu preneha delovno razmerje in njegove tožbe zoper ta sklep in sklep o razrešitvi, kjer je navedeno, da mu je bil sklep vročen dne 21. 2. 2022. Pojasnil je tudi, da nadzor nad zakonitostjo delovanja ZZZS in namembnostjo rabe sredstev za financiranje zdravstvenih programov in storitev izvaja minister, pristojen za zdravje, nadzor nad pravilnostjo izvajanja upravnih postopkov in upravnega poslovanja pa upravna inšpekcija.

Pobudnik je dne 26. 8. 2022 podal pritožbo na odjavo iz zdravstvenega in pokojninskega zavarovanja, kjer prosi, da ZZZS zadevo ponovno preuči in delodajalca pozove, da priloži ustrezne dokumente za prekinitve obveznega zdravstvenega zavarovanja in v kolikor jih nima, vzpostavijo prejšnje stanje.

Vodja oddelka je pobudniku v dopisu št. 180-96/2022-LJ/2 z dne 9. 9. 2022 podal pojasnila na njegovo odjavo iz zdravstvenega in pokojninskega zavarovanja, da so na podlagi njegovih pozivov, da naj zadevo ponovno preverijo, to že nekajkrat storili in da je bila odjava narejena na podlagi ustreznih dokazil, to je sklepa o prenehanju pogodbe o zaposlitvi in navedbe v njegovi tožbi, da mu je bil sklep vročen in da tako delodajalca nimajo več kaj pozivati. Pri tem mu je pojasnil tudi, da bo zavarovanje za nazaj pri istem delodajalcu lahko vzpostavljeno šele, če bo delovno sodišče odločilo, da je pogodba o zaposlitvi prenehala nezakonito in da ga mora delodajalec prijaviti nazaj v socialna zavarovanja iz naslova delovnega razmerja ter da si mora do takrat urediti zavarovanje na drugi podlagi, za katero izpolnjuje pogoje kot družbenik družbe V. t. d.o.o., kjer je tudi poslovodna oseba.

Pobudnik je dne 12. 9. 2022 po e-pošti posredoval dopolnitev vloge z dne 9. 9. 2022 z naslovom pritožba na odjavo iz zdravstvenega in pokojninskega zavarovanja in zahteva po ponovni preučitvi primera (dopolnitev vloge: 0610-406/2022).

Pobudnik je dne 19. 9. 2022 po e-pošti poslal pritožbo na odločbo št. 180-96/2022-LJ/2, kjer prosi, da pritožbo OE posreduje v reševanje pristojnemu organu - Direkciji ZZZS.

- Upravna inšpektorica je v zvezi z očitki iz pobude pregledala poslovanje ZZZS v smislu 17. člena UUP in ugotovila, da glede dajanja pojasnil na pobudnikova vprašanja in odgovarjanja nanje, ZZZS ni mogoče očitati neodzivnosti.
- V zvezi s pritožbo z dne 19. 9. 2022 pa je uradna oseba OE sporočila, da bo pobudniku v roku iz 222. člena ZUP izdana odločba. Glede na določilo 1. odst. 84. člena ZZVZZ, da o izgubi (pravice) lastnosti zavarovane osebe odloča na I. stopnji OE ZZZS in 1. odst. 12. člena Pravil OZZ, da prijavo v zavarovanje lahko zahteva tudi oseba sama, če meni, da izpolnjuje predpisane pogoje, upravna inšpektorica ugotavlja, da je tako postopanje ZZZS s prejeto pritožbo pravilno. Pristojni organ, ki je v naveden primeru OE bo odločil o pobudnikovi zahtevi za prijavo v zavarovanje in ne Direkcija ZZZS.

3. UPRAVNO POSLOVANJE

3.1. Upravljanje dokumentarnega gradiva

Upravna inšpektorica ugotavlja, da:

- ZZZS napačno številči dokumente; gre za kršitev 18. tč. 6. člena UUP, ki določa, da je številka dokumenta evidenčna oznaka dokumenta, ki je sestavljena iz številke zadeve in zaporedne številke dokumenta v okviru zadeve (npr. dva dokumenta št. 250000-18070-4026/2017-76 z dne 27. 3. 2020 in 25. 3. 2020, dokumenti v zadevi št. 250000-18032-14696/2020 so od št. 1 do 12 vođeni v tej zadevi, nato pa se zaporedje št. dokumentov nadaljuje z novo številko zadeve 10000-18032-14694/2020);
- dokumenti niso evidentirani in shranjeni v zadevi po kronološkem vrstnem redu, kar je kršitev 1. odst. 54. člena UUP (npr. dokumenta št. 250000-18070-4026/2017-76 z dne 27. 3. 2020 in 25. 3. 2020,);

- je e-sporočilo natisnjeno na papir in nanj odtisnjena prejemna štampljka, kar predstavlja nepravilno upravno poslovanje. Pošta v elektronski obliki se za potrebe evidentiranja ne tiska, prav tako se na elektronska poštna sporočila ne odtisne prejemna štampljka, saj ne gre za dokument, ki bi bil prejet v fizični obliki (npr. dokument št. 250000-18070-4026/2017/79, 250000-18070-4026/2017-83,). Navedeno predstavlja kršitev 7. odstavka 35. člena UUP;

- **Odgovor ZZZS:**

»Glede očitka, da je bilo e-sporočilo natisnjeno na papir in nanj odtisnjena prejemna štampljka, kar predstavlja nepravilno upravno poslovanje, saj se pošta v elektronski obliki se za potrebe evidentiranja ne tiska, pojasnjujemo, da računalniška aplikacija, ki podpira odločanje imenovanih zdravnikov in zdravstvene komisije, ne omogoča neposrednega prenosa e-pošte, ki jo prejmemo na e-naslov iz_lj@zzzs.si ali oelj@zzzs.si, zato je potrebno za pravilno dokumentiranje e-pošt, ki jih prejmemo na navedene e-naslove, e-pošte natisniti in vnesti v aplikacijo, da je gradivo evidentirano v posamezni zadevi.«

Presoja upravne inšpektorice:

- Glede na pojasnila ZZZS, da obstoječe aplikacije ne omogočajo vnosa e-poštnih sporočil direktno v aplikacijo in da je tako poslovanje potrebno zaradi zagotavljanja pravilnega evidentiranja dokumentov, upravna inšpektorica predlaga, da se glede na sistemske spremembe poslovanja v upravnih postopkih in upravnega poslovanja s poudarkom na e-poslovanju obstoječe aplikacije posodobijo, saj je bilo v preteklih letih na področju elektronskega poslovanja organov sprejetih več sprememb in novosti tako ZUP kot tudi UUP.
 - v IS niso evidentirane vročilnice, kar je kršitev 68. člen UUP, ki določa, da če organ prejme potrjeno vročilnico, povratnico ali drug dokument, ki potrjuje prejem dokumenta, ga evidentira k dokumentu, na podlagi katerega je nastal (npr. za dokument št. 250000-18032-14694/2020/2, za odločbo št. 250000-18032-14694/2020/10,...), so pa v IS zabeleženi podatki o vročitvi;

- **Odgovor ZZZS:**

»Glede očitka, da v zadevah, ki so navedene, niso bile evidentirane naročilnice, menimo, da je prišlo do napačne ugotovitve, saj je iz računalniške aplikacije razvidno, da so bile te evidentirane v obeh primerih. Informacijska rešitev je namreč pripravljena na način, da se s trenutkom evidentiranja odločbe kot izhodnega dokumenta, avtomatično kreira vročilnica, ki se dopolni z datumom prejema, ko se ta v papirni obliki vrne na Zavod. Pripenjamo izsek iz aplikacije, iz katerega je razvidno, da je bila vročilnica dejansko evidentirana.«

Presoja upravne inšpektorice:

- V zvezi s temi pojasnili upravna inšpektorica poudarja, da je dejstvo, da so v IS zabeleženi podatki o vročitvi, že ugotovila zgoraj. Očitek se nanaša na evidentiranje vročilnice kot priloge dokumenta, na podlagi katerega je nastala.

4. PONAVLJAJOČE KRŠITVE

Na tem mestu upravna inšpektorica opozarja vodstvo ZZZS, da je na problematiko nedopustnega urejanja postopkovnih pravil s predpisom, ki ne predstavlja zakona, Upravna inšpekcija vodstvo ZZZS opozorila že v nadzoru leta 2011 z izdanim zapisnikom št. 0610-148/2010-5 z dne 15. 4. 2011. Pri tem je bila izpostavljena tudi odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-53/96 z dne 28. 10. 1998 (Uradni list RS, št. 77/98), iz katere izhaja, da bo moral ZZZS Pravila ustrezno uskladiti po sprejetih spremembah in dopolnitvah ZZZVZ.

Upravna inšpekcija je na ZZS nato v letu 2017 opravila sistemski inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določb ZUP, Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US in 102/15, v nadaljevanju ZDIJZ) v delu, ki se nanaša na pristojnost upravne inšpekcije in Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10 in 81/13, v nadaljevanju UUP) ter materialnih predpisov (v delih, ki se nanašajo na procesne določbe za vodenje upravnih postopkov), na podlagi katerih je ZZS odločal v upravnem postopku o pravicah iz zdravstvenega zavarovanja. Na podlagi nadzora leta 2017 je bilo predstojniku organa predlagano sprejetje ukrepov za odpravo ugotovljenih nepravilnosti⁶, prav tako je bil zapisnik Upravne inšpekcije posredovan tudi resornemu ministrstvu.

V zvezi z izdanim zapisnikom je MZ Upravni inšpekciji dne 29. 11. 2017 podalo pojasnila št. 061-20/2017/2, da se strinja s predlogom, da bi se pravila postopkov, ki jih vodi ZZS, uredila v zakonu (ZZVZZ) in ne bi bila več določena s podzakonskim aktom. Pri tem so navedli še, da bi sprememba koncepta zakona, da bi se postopke uveljavljanja pravic in pravice same uredilo na ustreznejši, tj. zakonski ravni, po njihovi oceni pomenila tolikšen poseg v sam zakon, da sama sprememba in dopolnitev veljavnega zakona ne bi bila dovolj ter da zato nameravajo pripraviti nov ZZVZZ, kjer bodo na zakonski ravni urejene pravice, ki jih bodo imeli zavarovanci v sklopu obveznega zdravstvenega zavarovanja kot tudi postopki uveljavljanja teh pravic. Predstojnik ZZS pa je v svojem dopisu št. 061-1/2017-DI/17 z dne 30. 11. 2017 obvestil Upravno inšpekcijo, da bodo odpravili vse nepravilnosti.

Glede na vse navedeno je treba ugotoviti, da je bil ZZVZZ od nadzora v letu 2017 spremenjen že večkrat (36/19, 49/20 - ZIUZEOP, 152/20 - ZZUOOP, 175/20 - ZIUOPDVE, 189/20 - ZFRO, 203/20 - ZIUOPDVE, 15/21 - ZDUOP, 51/21, 112/21 - ZNUPZ, 159/21, 196/21 - ZDOsk, 206/21 - ZDUPŠOP, 15/22, 43/22, 100/22 - ZNUZSZS), vendar ugotovljene nepravilnosti v zvezi z nedopustnim urejanjem postopkovnih pravil s podzakonskim predpisom še vedno niso bile odpravljene. Prav tako upravna inšpektorica ugotavlja, da stanje na naštetih področjih ostaja nespremenjeno, oziroma da se kršitve še vedno ponavljajo. Pri tem opozarja na že odrejene ukrepe v letu 2017 glede spoštovanja temeljnih načel upravnega postopka (predvsem načela zakonitosti in načela ekonomičnosti postopka). Odrejeno je bilo tudi sprejetje ukrepov glede oblikovanja pravih, določljivih in popolnih izrekov odločb (enaka kršitev zdaj ugotovljena npr. v odločbi št. 250000-18070-16789/2019/36 z dne 23. 12. 2020), pravočasnega reševanja vlog v instruktivskih rokih (enaka kršitev zdaj ugotovljena npr. v sklepu in odločbi št. 10000-18032-14694/2020/16 z dne 29. 4. 2021), pravilne uporabe pravne podlage za odstop pritožbe pristojnemu organu (enaka kršitev zdaj ugotovljena v dokumentu št. 250000-18032-14694/2020/11) in odprave pomanjkljivosti odrejenega vročanja in načina vročanja dokumentov v upravnem postopku (enaka kršitev zdaj ugotovljena v Zaposilu za posredovanje dokumentacije št. 250000-18070-4026/2017-76).

5. UKREPI

1. Upravna inšpektorica na podlagi 307. f člena ZUP generalni direktorici ZZS doc. dr. Tatjana Mlakar odreja:

- da se seznani z ugotovitvami inšpekcijskega nadzora in vsebino izdanega zapisnika in z njimi seznani uradne osebe, ki vodijo upravne postopke in jih opozori na spoštovanje določb ZZVZZ in ZUP v postopkih, v katerih je bil opravljen nadzor;
- da v skladu s svojimi pristojnostmi poskrbi za odpravo nepravilnosti pri izvajanju ZUP, glede:

⁶ Zapisnik Upravne inšpekcije št. 0610-92/2017 z dne 22. 11. 2017.

- kršitev temeljnih načel upravnega postopka (zakonitosti, subsidiarne uporabe zakona, ekonomičnosti postopka, varstva pravic strank in javnih koristi, pravice do pritožbe);
 - izdelovanja uradnih zaznamkov
 - izdelovanja odločb,
 - zastopanja strank;
 - vročanja dokumentov v upravnem postopku;
 - poslovanja (poslovanja I. stopenjskega organa) in reševanja pritožb;
 - ugotovljenih kršitev instrukcijskih rokov (kršitve 222. in 256. člena ZUP)
- da v skladu s svojimi pristojnostmi poskrbi za odpravo nepravilnosti pri izvajanju upravnega poslovanja glede pomanjkljivega dokumentiranja, evidentiranja in odgovarjanja na dopise;
- 2. Ponovno odreja, da sprejme ustrezne ukrepe, za odpravo pomanjkljivosti, glede nepravilnih oziroma neustreznih predpisov (objava postopkovnih pravil v Pravilih OZZ), ki niso skladna z določili ZUP in kot je ZZZS navedel to tudi že v svojih pripombah na osnutek tega zapisnika (priprava novele ZZVZZ-1 v letu 2017);**
- da IJS na e-naslov gp.ijs@gov.si **do 15. 11. 2022** predloži poročilo o tem, kakšne ukrepe je sprejela za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. Poročilo naj vsebuje tudi dokazila, iz katerih bo razvidno, na kakšen način so bili ukrepi izvedeni.

Tina Škof
UPRAVNA INŠPEKTORICA
Inšpektorica višja svetnica

Vročiti:

- Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, E: DI@zzzs.si