



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Upravna inšpekcija

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 83 84

E: gp.ijs@gov.si

I: www.ijs.gov.si

Številka: 0610-287/2023-12

Datum: 13. 9. 2024

Upravni inšpektor Inšpektorata za javni sektor izdaja na podlagi 307.f člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP, Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20-ZIUOPDVE in 3/22-ZDeb), v zadevi inšpekcijskega nadzora Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, s sedežem na naslovu Miklošičeva cesta 24, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: ZZZS), ki ga zastopa generalna direktorica doc. dr. Tatjana Mlakar, naslednji

ZAPISNIK o opravljenem inšpekcijskem nadzoru

Prioritetni inšpekcijski nadzor je bil uveden na podlagi prejetih pobud o domnevnih nepravilnostih pri vodenju postopka v zvezi s pravicami iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Inšpekcijski nadzor je zajemal nadzor nad izvajanjem določb ZUP-a, Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ, Uradni list RS, št. 72/06-UPB3, 114/06-ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10-ZUPJS, 87/11, 40/12-ZUJF, 21/13-ZUTD-A, 91/13, 99/13-ZUPJS-C, 99/13-ZSVarPre-C, 111/13-ZMEPIZ-1, 95/14-ZUJF-C, 47/15-ZZSDT, 61/17-ZUPŠ, 64/17-ZZDej-K, 36/19, 189/20-ZFRO, 51/21, 159/21, 196/21-ZDOsk, 15/22, 43/22, 100/22-ZNUZSZS, 141/22-ZNUNBZ, 40/23-ZČmIS-1 in 78/23), Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 79/94, 73/95, 39/96, 70/96, 47/97, 3/98, 51/98-odl. US, 73/98-odl. US, 90/98, 6/99-popr., 109/99-odl. US, 61/00, 91/00-popr., 59/02, 18/03, 35/03-popr., 78/03, 84/04, 44/05, 86/06, 90/06-popr., 64/07, 33/08, 7/09, 88/09, 30/11, 49/12, 106/12, ZSVarPre-C-99/13, 25/14-odl. US, 25/14, 85/14, ZČmIS-10/17, 64/18, 4/20, 42/21-odl. US, 61/21, ZZVZZ-159/21, 183/21, ZDOsk-196/21, 142/22-odl. US, 163/22 in 124/23 – v nadaljevanju: Pravila) ter upravnega poslovanja na podlagi Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 9/18, 14/20, 167/20, 172/21, 68/22, 89/22, 135/22, 77/23 in 24/24 – v nadaljevanju: UUP).

Inšpekcijski nadzor je na sedežu ZZZS, dne 14. 8. 2024, opravil upravni inšpektor mag. Janez Zore. S strani ZZZS-ja je v nadzoru sodelovala:

- Špela Cerar, strokovni sodelavec VII/2,
ki je upravnemu inšpektorju podala potrebna pojasnila in dokumentacijo.

Upravni inšpektor je ZZZS-ju, dne 28. 8. 2024, posredoval Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru št. 0610-287/2023 z namenom, da se z vsebino ugotovitev predhodno seznani in nanj do dne 6. 9. 2024 poda morebitne pripombe ali pojasnila. S strani ZZZS-ja je Inšpektorat za javni sektor dne 5. 9. 2024 prejel dopis št. 061-1/2024-DI/5, v katerem je ZZZS podal pripombe oziroma pojasnila glede na ugotovitve o opravljenem nadzoru, presojo o tem pa je upravni inšpektor podal v nadaljevanju tega zapisnika.

PRISTOJNOST UPRAVNE INŠPEKCIJE

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, vsebujejo procesne določbe. Prvi odstavek 1. člena ZUP določa, da morajo po ZUP-u postopati upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah, neposredno uporabljajo 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 vprašanih, ki niso urejena s posebnim zakonom. Upravna inšpekcija je pristojna tudi za nadzor nad določbami UUP-ja, ki ureja upravno poslovanje organov državne uprave, organov samoupravnih lokalnih skupnosti ter drugih pravnih in fizičnih oseb, če na podlagi javnih pooblastil opravljajo upravne naloge in ni s to uredbo določeno drugače.¹

Upravna inšpekcija izvaja nadzor le nad izvrševanjem procesnih pravil v upravnih zadevah ter nad upravnim poslovanjem. Ker so lahko upravni organi, ki odločajo o upravnih zadevah, poleg upravne inšpekcije, predmet instančnega nadzora, sodnega nadzora in upravnega nadzora resornega ministrstva, upravna inšpekcija v posamični upravni postopek ter razmerje med organom in stranko ne more posegati, temveč lahko nastale procesne kršitve le prepozna, kršitve pa se lahko odpravijo le prek pravnih sredstev oziroma sodnega varstva. Cilj notranjega nadzora upravne inšpekcije je tako preprečiti nadaljnje kršitve organov, kar dosega s preventivnim kot tudi represivnim delovanjem. V preventivni vlogi podaja potrebne usmeritve in napotila za prihodnje pravilno ravnanje predstojniku državnega organa, organa samouprave lokalne skupnosti oziroma organizacije z javnimi pooblastili, ki mora skrbeti, da se ZUP pravilno uporablja, da se upravne zadeve rešujejo v predpisanih rokih, in skrbeti za strokovno izpopolnjevanje delavcev, ki odločajo v upravnih zadevah. Na strani nadziranega organa pa je, da se na to primerno odzove in nepravilnosti popravi. Če pa gre za hujše kršitve pa lahko odredi udeležbo na usposabljanju za vodenje in odločanje v upravnem postopku ter poda predlog uvedbe disciplinskega postopka.²

NORMATIVNI DEL

ZZVZZ ureja sistem zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, določa nosilce družbene skrbi za zdravje in njihove naloge, zdravstveno varstvo v zvezi z delom in delovnim okoljem, ureja odnose med zdravstvenim zavarovanjem in zdravstvenimi zavodi ter uveljavljanje pravic iz zdravstvenega zavarovanja. Zdravstveno varstvo po tem zakonu obsega sistem družbenih, skupinskih in individualnih aktivnosti, ukrepov in storitev za krepitev zdravja, preprečevanje bolezni, zgodnje odkrivanje, pravočasno zdravljenje, nego in rehabilitacijo zbolelih in poškodovanih. Poleg tega zdravstveno varstvo obsega tudi pravice iz zdravstvenega zavarovanja, s katerimi se zagotavlja socialna varnost v primeru bolezni, poškodbe, poroda ali smrti.³

Na podlagi 80. člena ZZVZZ ima zavarovana oseba pri uveljavljanju pravic iz zdravstvenega zavarovanja po tem zakonu pravico do proste izbire zdravnika in zdravstvenega zavoda. Zdravnik, ki ga zavarovana oseba izbere, je njen izbrani osebni zdravnik. Mladoletne osebe morajo imeti izbranega osebnega zdravnika. Osebni zdravnik skrbi za zdravje zavarovane osebe in je pooblaščen, da jo napoti na zdravniško komisijo, k specialistu in v bolnišnico, predpiše na račun zavoda zdravila na recept in vodi ter izbira zdravstveno dokumentacijo o zavarovani osebi. Izbrani osebni zdravnik (razen osebnega ginekologa in osebnega zobozdravnika) je pooblaščen tudi za ugotavljanje nezmožnosti za delo in drugih razlogov za začasno zadržanost od dela do 30 dni.

V postopkih za uveljavitev pravic iz zdravstvenega zavarovanja po tem zakonu odločajo zdravniki, ki jih imenuje upravni odbor zavoda. Imenovani zdravnik:

¹ Prvi odstavek 1. člena UUP.

² Glej Janez Čebulj et al.; urednika Polonca Kovač in Erik Kerševan: Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 2. knjiga, Ljubljana 2020, str. 883-885, 897 in 909.

³ 1. člen ZZVZZ.

- odloča o začasni nezmožnosti za delo iz bolezenskih razlogov za delo nad 30 dni in v vseh drugih primerih, ko je izplačevalec nadomestila plače obvezno zdravstveno zavarovanje, razen če gre za nego, spremstvo ali izolacijo zavarovane osebe, o kateri odloča njen osebni zdravnik;
- odloča o zahtevi zavarovanca ali delodajalca za presojo ocene izbranega osebnega zdravnika o začasni nezmožnosti za delo do 30 dni;
- odloča o napotitvi na zdraviliško zdravljenje;
- odloča o upravičenosti zahteve po medicinskem pripomočku pred iztekom trajnostne dobe in o pravici do zahtevnejših medicinskih pripomočkov;
- odloča o začasni zadržanosti od dela v primeru kršitev iz 35. člena tega zakona in na podlagi ugotovitev iz drugega odstavka 77. člena tega zakona;
- poda na zahtevo zavarovane osebe pisno mnenje o upravičenosti izdaje zdravniškega potrdila iz prejšnjega člena, če gre za nenadno in nepredvidljivo bolezen ali poškodbo, ki ji ponovno onemogoča prihod na sodišče ali sodelovanje pri procesnem dejanju, v osmih dneh od prejema zahteve;
- poda na zahtevo sodišča pisno mnenje o upravičenosti izdaje zdravniškega potrdila iz prejšnjega člena v osmih dneh od prejema zahteve sodišča.

Zavarovanec in delodajalec zahtevo iz druge alineje prejšnjega odstavka lahko vložita v treh delovnih dneh od dne, ko sta bila z oceno seznanjena. O svoji odločitvi imenovani zdravnik izda odločbo najpozneje v osmih dneh po prejemu zahteve oziroma predloga osebnega zdravnika. Odločbo je potrebno osebno vročiti zavarovani osebi. Pritožba zoper odločbo ne zadrži njene izvršitve. Postopke uveljavljanja pravic iz tega člena uredi zavod s splošnim aktom.⁴

82. člen ZZVZZ določa, da se lahko zavarovana oseba ali delodajalec na odločbo imenovanega zdravnika pritoži v petih delovnih dneh od vročitve odločbe. Pritožbo obravnava zdravstvena komisija, ki jo imenuje upravni odbor zavoda, in ki jo sestavljata dva zdravnika in en univerzitetni diplomirani pravnik. Komisija o svoji odločitvi izda odločbo najpozneje v osmih dneh po prejemu pritožbe.

O pravici do nadomestila, pogrebne, posmrtnine, povračila potnih stroškov, pridobitvi, spremembi ali izgubi lastnosti zavarovane osebe, pravici proste izbire zdravnika in drugih pravic iz tega zakona ter drugih zahtevah iz obveznega zdravstvenega zavarovanja odloča:

- na I. stopnji območna enota zavoda,
- na II. stopnji Direkcija zavoda.

Kadar uradna oseba, ki vodi postopke v zvezi z uveljavljanjem pravic in drugih zahtev iz obveznega zavarovanja, nima določenega strokovnega znanja, lahko zaradi ugotavljanja ali presoje dejstva, ki je pomembno za rešitev zadeve, pridobi mnenje, ki ga poda imenovani zdravnik, član zdravstvene komisije ali drug zdravnik ZZS-ja.⁵

85. člen ZZVZZ določa, 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.

Na podlagi 103. člena Pravil nujna medicinska pomoč vključuje zdravstvene storitve oživljanja in zdravstvene storitve, potrebne za ohranjanje življenjskih funkcij in preprečitev hudega poslabšanja zdravstvenega stanja nenadno obolelih, poškodovanih in kronično bolnih. Nujna medicinska pomoč se zagotavlja do stabilizacije življenjskih funkcij oziroma do začetka zdravljenja na ustreznem mestu. Nujna medicinska pomoč vključuje nujni reševalni prevoz.

Nujno zdravljenje vključuje:

- takojšnje zdravljenje po nudenju nujne medicinske pomoči, v kolikor je to potrebno,
- oskrbo ran, preprečitev nenadnih in usodnih poslabšanj kroničnih bolezni oziroma zdravstvenega stanja, ki bi lahko povzročilo trajne okvare posameznih organov ali njihovih funkcij,
- zdravljenje zvinov in zlomov ter poškodb, ki zahtevajo specialistično obravnavo,
- zdravljenje zastrupitev,

⁴ 81. člen ZZVZZ.

⁵ 84. člen ZZVZZ.

- zdravstvene storitve za preprečevanje širjenja infekcij, ki bi pri zavarovani osebi utegnile povzročiti septično stanje,
- zdravljenje bolezni, za katere je z zakonom predpisano obvezno zdravljenje ali storitve, ki so z zakonom opredeljene kot obvezne in za katere ni plačnik država, delodajalec ali zavarovana oseba sama,
- zdravila, predpisana na recept s pozitivne liste, potrebna za zdravljenje stanj iz predhodnih alinej,
- pripomočke, potrebne za obravnavo stanj iz predhodnih alinej in sicer v obsegu, standardih in normativih, kot jih določajo pravila,
- oskrbo poškodb zob in ustne votline ter vnetnih stanj v ustni votlini, če ta stanja lahko ogrozijo življenje, ali pa opustitev njihove oskrbe lahko bistveno poslabša izid zdravljenja,
- zdravljenje močnejših krvavitev in
- oskrbo hude stalne bolečine v ustni votlini neodzivne na analgetike.

Zdravstvena komisija je dolžna izdati svojo odločbo o zadržanosti od dela najpozneje v 8 dneh od prejema popolne pritožbe. Če zdravstvena komisija ne izda odločbe v roku iz prejšnjega odstavka in če je tudi na novo zahtevo ne izda v nadaljnjih 7 dneh, sme zavarovana oseba skladno z Zakonom o delovnih in socialnih sodiščih vložiti tožbo, kot če bi bila njena pritožba zavrnjena.⁶

254. člen Pravil določa, da zavarovana oseba nima pravice do povračila stroškov zdravstvenih storitev, vključno z zdravili, živili, medicinskimi pripomočki, zobno-protetičnimi pripomočki in prevozi, če so bile zdravstvene storitve opravljene v samoplačniški ambulanti.

Na podlagi 254.a člena Pravil imenovani zdravnik oziroma zdravstvena komisija opravi pregled zavarovane osebe:

- če oceni, da je pregled potreben zaradi odločitve ali podaje mnenja, ali
- če pregled zahteva zavarovana oseba, razen v primeru iz drugega odstavka tega člena.

Pregled zavarovane osebe pri imenovanem zdravniku oziroma zdravstveni komisiji se kljub zahtevi zavarovane osebe ne opravi:

- če ni pravne podlage za priznanje začasne zadržanosti od dela, pravice do zdraviliškega zdravljenja ali medicinskega pripomočka, ali
- če je imenovani zdravnik ali zdravstvena komisija pri odločanju v obravnavani zadevi že opravila pregled zavarovane osebe, pa se od takrat glede na razpoložljivo zdravstveno dokumentacijo njeno zdravstveno stanje ni bistveno spremenilo in se glede na drugo dokumentacijo tudi niso bistveno spremenile druge dejanske okoliščine, pomembne za odločitev.

Če se zavarovana oseba ne odzove pisnemu vabilu na pregled pri imenovanem zdravniku ali zdravstveni komisiji, ta odloči na podlagi razpoložljive zdravstvene in druge dokumentacije.

UGOTOVITVE

PRVA POBUDA

Inšpektorat za javni sektor (v nadaljevanju: IJS) je dne 5. 6. 2023 ter 10. 6. 2023 prejel pobudi, ki se nanašata na domnevne nepravilnosti ZZZS-ja pri vodenju upravnega postopka, v zvezi z uveljavljanjem pravice do začasne nezmožnosti za delo. Pobudnik navaja, da mu pred izdajo odločbe z dne 4. 5. 2023, v zadevi št. 250000-18070-11156/2023, ni bila dana možnost, da se izreče o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembna za izdajo odločbe, da ZZZS odločbe ni izdal v predpisanem roku, da je obrazložitev izdane odločbe izrazito pomanjkljiva, da ZZZS ni odločili o strankinem predlogu za zavarovanje dokazov, da vabilo ne vsebuje vseh potrebnih sestavin, da uradna oseba ZZZS-ja, ki je vabilo posredovala, sploh ni navedena na seznamu uradnih oseb, pooblaščenih za vodenje postopka ter da ZZZS stranki pisanj ni pošiljal na naslov za vročanje, pač pa na njen stalni naslov, čeprav naj bi ZZZS na to že večkrat opozorila.

⁶ 243. člen Pravil.

IJS je prejeto pobudo evidencialno pod št. 0610-287/2023.

Zadeva št. 250000-18070-11156/2023 – Začasna nezmožnost za delo

Strankin nadomestni zdravnik je podal ZZZS-ju (imenovanemu zdravniku) predlog za odločanje o začasni nezmožnosti za delo, ki ga je ZZZS prejel v fizični obliki dne 29. 3. 2023, predlogu pa je bila priložena medicinska dokumentacija.

ZZZS (imenovani zdravnik) je dne 5. 4. 2023 izdal odločbo št. 250000-18070-11156/2023/2, s katero je odločil, da je stranka od 8. 2. 2023 do 30. 4. 2023 začasno nezmožna za delo (1. točka izreka). Druga točka izreka nalaga osebnemu zdravniku, da v kolikor oceni, da je stranka tudi po tem datumu začasno nezmožna za delo, mora podati ponovni predlog imenovanemu zdravniku. Tretja točka izreka zajema navodila o ravnanju stranke v času zadržanosti od dela, da stroški postopka niso nastali je navedeno v četrti točki izreka, zadnja peta točka izreka pa navaja, da pritožba zoper odločbo ne zadrži njene izvršitve. Odločba, ki vsebuje tudi žig organa, je bila stranki vročena dne 12. 4. 2023, kar je razvidno iz vročilnice.

Strankin nadomestni zdravnik je podal ZZZS-ju (imenovanemu zdravniku) nov predlog za odločanje o začasni nezmožnosti za delo, ki ga je ZZZS prejel v fizični obliki dne 25. 4. 2023, predlogu pa je bila priložena medicinska dokumentacija.

ZZZS (imenovani zdravnik) je dne 4. 5. 2023 izdal odločbo št. 250000-18070-11156/2023/4, s katero je odločil, da je stranka od 1. 5. 2023 do 10. 5. 2023 začasno nezmožna za delo in od 11. 5. 2023 do 7. 6. 2023 zmožna za delo v skrajšanem delovnem času po 4 ure dnevno (1. točka izreka). Druga, tretja, četrta in peta točka izreka odločbe so identične kot v odločbi št. 250000-18070-11156/2023/2, z dne 5. 4. 2023. Odločba, ki vsebuje tudi žig organa, je bila stranki vročena dne 9. 5. 2023, kar je razvidno iz vročilnice.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da je ZZZS (imenovani zdravnik) izdal odločbo deveti dan od prejema popolne vloge, kar je v nasprotju s četrtem odstavkom 81. člena ZZZVZZ, ki določa, da mora o svoji odločitvi imenovani zdravnik izdati odločbo najpozneje v osmih dneh po prejemu zahteve oziroma predloga osebnega zdravnika.

Dne 19. 5. 2023 je ZZZS prejel pritožbo stranke zoper odločbo št. 250000-18070-11156/2023/4, z dne 4. 5. 2023, s katero je izpodbijala odločitev ZZZS-ja (imenovanega zdravnika), da je stranka od 11. 5. 2023 do 7. 6. 2023 zmožna za delo v skrajšanem delovnem času po 4 ure dnevno. Stranka je obenem še predlagala zavarovanje dokazov glede njenega zdravstvenega stanja, in sicer s pregledom stranke s strani fiziatra ter fizioterapevta in ultrazvokom mehkih tkiv hrbta, obeh rok, ramenskega obroča ter vratu. Pritožbo je stranka podala priporočeno po pošti dne 16. 5. 2023. Dne 23. 5. 2023 je ZZZS odstopil prejeto pritožbo z vso dokumentacijo organu druge stopnje, zdravstveni komisiji ZZZS-ja, z dopisom št. 250000-18070-11156/2023/6, ki vsebuje tudi žig organa.

Stranka je dne 26. 5. 2023 posredovala ZZZS-ju dopis po e-pošti, v katerem je organ pozvala k izdaji odločbe. Na vlogi je odtisnjena prejemna stampiljka, iz katere je razviden organ, ki je dokument prejel, datum prejema ter številka dokumenta.

- Upravni inšpektor ugotavlja kršitev sedmega odstavka 35. člena UUP, ki določa, da se pošta v elektronski obliki za potrebe evidentiranja ne tiska.

ZZZS je podal naslednje pojasnilo:

"Glede očitka, da je bilo e-sporočilo natisnjeno na papir in nanj odtisnjena prejemna stampiljka, kar predstavlja nepravilno upravno poslovanje, saj se pošta v elektronski obliki za potrebe evidentiranja ne tiska, pojasnjujemo, da računalniška aplikacija, ki podpira odločanje imenovanih zdravnikov in zdravstvene komisije, ne omogoča neposrednega prenosa vsebine e-pošte, ki jo prejmemo na e-naslov (npr. iz lj@zzzs.si ali ojlj@zzzs.si), temveč se ta pošta le evidentira. Zato je potrebno za zagotovitev sledljivost e-pošte, to e-pošto natisniti in opremiti s sprejemno stampiljko ter vnesti v aplikacijo, da je lahko gradivo evidentirano v posamezni zadevi."

Presoja upravnega inšpektorja:

- Upravni inšpektor pojasnjuje, da mora informacijski sistem za vodenje evidence dokumentarnega gradiva izpolnjevati zahteve, določene z UUP, kar med drugim pomeni, da se v njem skenirajo zgolj dokumenti v fizični obliki (glej drugi odstavek 50. člena UUP). Iz navedenega tako sledi, da bi moral informacijski sistem za vodenje evidence dokumentarnega gradiva omogočiti evidentiranje neposredno pridobljenih e-dokumentov, zato očitok o kršitvi sedmega odstavka 35. člena UUP ostaja nespremenjen.

Zdravstvena komisija ZZZS-ja je stranki dne 30. 5. 2023 posredovala dopis št. 250000-18070-11156/2023/9, s katerim se je odzvala na njen dopis z dne 26. 5. 2023. V dopisu je pojasnila rok za njeno odločanje, hkrati pa je še zaprosila stranko, da v kolikor odstopa od zahteve za osebni pregled, naj to pisno sporoči v roku petih (5) dni, zdravstvena komisija pa bo nato odločila na podlagi razpoložljive dokumentacije. Dopis, ki vsebuje tudi žig organa, je bil stranki vročen dne 2. 6. 2023, kar je razvidno iz vročilnice.

Stranka se je na prejeti dopis zdravstvene komisije ZZZS-ja odzvala dne 5. 6. 2023, z dopisom po e-pošti. Na vlogi je odtisnjena prejemna stampiljka, iz katere je razviden organ, ki je dokument prejel, datum prejema ter številka dokumenta.

- Upravni inšpektor ponovno ugotavlja kršitev sedmega odstavka 35. člena UUP, saj se pošta v elektronski obliki za potrebe evidentiranja ne tiska.

Strankin nadomestni zdravnik je podal ZZZS-ju (imenovanemu zdravniku) nov predlog za odločanje o začasni nezmožnosti za delo, ki ga je ZZZS prejel v fizični obliki dne 7. 6. 2023, predlogu pa je bila priložena medicinska dokumentacija.

Zdravstvena komisija ZZZS-ja je stranki dne 7. 6. 2023 posredovala vabilo št. 250000-18070-11156/2023/12, s katerim ga je povabila na obravnavo v zadevi začasne nezmožnosti za delo dne 14. 6. 2023, ob 8.45 uri. Vabilo, ki vsebuje tudi žig organa, je bilo stranki vročeno dne 9. 6. 2023, kar je razvidno iz vročilnice.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da iz vabila ne izhaja kot kaj je naslovnik povabljen (kot stranka, priča itd.), ter ali mora povabljeni priti osebno ali pa lahko pošlje pooblaščenca, ki ga bo zastopal, kar ni skladno s prvim odstavkom 71. člena ZUP.⁷

Zdravstvena komisija ZZZS-ja je dne 8. 6. 2023 pozvala še nadomestnega zdravnika k posredovanju zdravstvenega kartona stranke, in sicer z dopisom št. 250000-18070-11156/2023/13.

ZZZS (imenovani zdravnik) je dne 8. 6. 2023 izdal odločbo št. 250000-18070-11156/2023/14, s katero je odločil, da je stranka od 8. 6. 2023 do 16. 6. 2023 zmožna za delo v skrajšanem delovnem času po 4 ure dnevno (1. točka izreka). Druga, tretja, četrta in peta točka izreka odločbe so identične kot v odločbi št. 250000-18070-11156/2023/2, z dne 5. 4. 2023. Odločba, ki vsebuje tudi žig organa, je bila stranki vročena dne 15. 6. 2023, kar je razvidno iz vročilnice.

Stranka se je na prejeto vabilo zdravstvene komisije ZZZS-ja odzvala dne 10. 6. 2023, z dopisom po e-pošti. V njem je med drugim izpostavila, da oseba, podpisana na vabilu, ni navedena na seznamu uradnih oseb, pooblaščenih za vodenje postopka. Na vlogi je odtisnjena prejemna stampiljka, iz katere je razviden organ, ki je dokument prejel, datum prejema ter številka dokumenta.

⁷ V pisnem vabilu je treba navesti ime in sedež organa, ki vabi, osebno ime in naslov tistega, ki je povabljen, kraj in dan, če je mogoče pa tudi uro prihoda, v kateri zadevi in kot kaj je povabljen (kot stranka, priča, izvedenec itd.), poleg tega pa še, katere pripomočke in dokazila naj prinese. V vabilu mora biti navedeno tudi, ali mora povabljeni priti osebno ali pa lahko pošlje pooblaščenca, ki ga bo zastopal; opozoriti ga je treba tudi na to, da mora v primeru, če se vabilu ne bi mogel odzvati, to sporočiti organu, ki mu je vabilo poslal. Povabljenega je treba prav tako opozoriti na posledice, če se vabilu ne bi odzval ali če ne bi sporočil, da ne more priti.

- Upravni inšpektor ponovno ugotavlja kršitev sedmega odstavka 35. člena UUP, saj se pošta v elektronski obliki za potrebe evidentiranja ne tiska.
- Upravni inšpektor ugotavlja, da je navedeni dopis stranke evidentiran v evidenco dokumentarnega gradiva šele dne 15. 6. 2023, za dokumentom (zapisnikom) z dne 14. 6. 2023, kar je v neskladju tako z drugim odstavkom 32. člena⁸, kot tudi s prvim odstavkom 54. člena UUP⁹.

Stranka se je dne 14. 6. 2023 zglasila pri zdravstveni komisiji ZZZS-ja, o čemer je bil sestavljen zapisnik št. 250000-18070-11156/2023/15. Zapisnik je pisan ročno, na nekaterih mestih je zapisano prečrtano, pisava pa je nečitljiva. Zapisnik obsega dve strani, ki pa nista označeni z zaporednima številčkama. Zapisnik sta na koncu podpisala stranka ter uradna oseba, ki je bila prisotna in je obenem postopek tudi vodila.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da zapisano besedilo, ki je v zapisniku prečrtano, uradna oseba, ki je vodila postopek, ni overila s svojim podpisom, kar ni skladno s prvim odstavkom 77. člena ZUP.¹⁰
- Ker zapisnik obsega dve strani, bi morali biti strani označeni z zaporednima številčkama, obenem pa bi morala vsako stran na koncu s svojim podpisom overiti uradna oseba, ki je vodila postopek, prav tako pa bi jo morala podpisati tudi oseba, čigar izjava je zapisana na koncu strani. Ker dotični zapisnik navedenega ne zajema, upravni inšpektor ugotavlja neskladnost zapisnika s četrnim odstavkom 78. člena ZUP.¹¹

Strankin nadomestni zdravnik je podal ZZZS-ju (imenovanemu zdravniku) nov predlog za odločanje o začasni nezmožnosti za delo, ki ga je ZZZS prejel v fizični obliki dne 16. 6. 2023, predlogu pa je bila priložena medicinska dokumentacija.

Dne 18. 6. 2023 je ZZZS prejel po e-pošti pritožbo stranke zoper odločbo št. 250000-18070-11156/2023/14, z dne 8. 6. 2023, s katero je izpodbijala odločitev ZZZS-ja (imenovanega zdravnika), da je stranka od 8. 6. 2023 do 16. 6. 2023 zmožna za delo v skrajšanem delovnem času po 4 ure dnevno. Stranka je obenem ponovno predlagala še zavarovanje dokazov glede njenega zdravstvenega stanja, in sicer s pregledom stranke s strani fiziatra ter fizioterapevta in ultrazvokom mehkih tkiv hrbta, obeh rok, ramenskega obroča ter vratu. Na vlogi je odtisnjena prejemna štampiljka, iz katere je razviden organ, ki je dokument prejel, datum prejema ter številka dokumenta.

- Upravni inšpektor ponovno ugotavlja kršitev sedmega odstavka 35. člena UUP, saj se pošta v elektronski obliki za potrebe evidentiranja ne tiska.

Dne 20. 6. 2023 je ZZZS prejel s strani nadomestnega zdravnika zdravstveni karton stranke, za katerega je zdravstvena komisija ZZZS-ja zaprosila dne 8. 6. 2023.

Zdravstvena komisija ZZZS-ja je dne 21. 6. 2023 sestavila zapisnik o posvetovanju in glasovanju št. 250000-18070-11156/2023/20. V njem je povzela pravno podlago za odločanje ter ugotovitve na podlagi pregleda stranke pred zdravstveno komisijo ZZZS-ja in medicinske dokumentacije. Zdravstvena komisija ZZZS-ja je nato še istega dne izdala odločbo organa druge stopnje št. 250000-18070-11156/2023/21, s katero je pritožbo stranke zoper odločbo ZZZS-ja (imenovanega zdravnika) št. 250000-18070-11156/2023/4, z dne 4. 5. 2023, zavrnila (1. točka izreka) ter še odločila, da stroški postopka niso nastali (2. točka izreka). Odločba, ki vsebuje tudi žig organa, je bila stranki vročena dne 27. 6. 2023, kar je razvidno iz vročilnice.

⁸ Delo v organu je organizirano tako, da se vsako dokumentarno gradivo nemudoma evidentira.

⁹ Dokumenti se evidentirajo in shranjujejo v zadevah po kronološkem vrstnem redu.

¹⁰ Zapisnik mora biti sestavljen pravilno in čitljivo; v njem se ne sme nič izbrisati. Ročno pisani zapisnik je treba na zahtevo stranke prepisati in opremiti s podpisom, mesta, ki so bila do sklenitve zapisnika prečrtana, morajo ostati čitljiva; overi jih s svojim podpisom uradna oseba, ki vodi postopek.

¹¹ Če ima zapisnik v fizični obliki več strani, se te označijo z zaporednimi številčkami, vsako stran pa overi na koncu s svojim podpisom uradna oseba, ki vodi dejanje postopka, in podpiše tisti, čigar izjava je zapisana na koncu strani.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da je zdravstvena komisija ZZZS-ja izdala odločbo triintrideseti dan od prejema popolne pritožbe, kar pa je v nasprotju s 82. členom ZZZVZZ, ki določa, da komisija o svoji odločitvi izda odločbo najpozneje v osmih dneh po prejemu pritožbe.

ZZZS (imenovani zdravnik) je dne 22. 6. 2023 izdal odločbo št. 250000-18070-11156/2023/22, s katero je pritožbi stranke zoper izdano odločbo ZZZS-ja (imenovanega zdravnika) št. 250000-18070-11156/2023/14, z dne 8. 6. 2023 ugodil in navedeno odločbo nadomestil z novo (dotično) odločbo (1. točka izreka). Druga točka izreka določa, da je stranka od 17. 6. 2023 do 15. 7. 2023 začasno nezmožna za delo, tretja, četrta, peta in šesta točka izreka odločbe pa so identične drugi, tretji, četrti in peti točka izreka odločbe št. 250000-18070-11156/2023/2, z dne 5. 4. 2023. Iz obrazložitve odločbe izhaja, da je ZZZS (imenovani zdravnik) s to odločbo "*...sta rešena predlog imenovanemu zdravniku št. 5424309¹² z dne 16. 6. 2023 in pritožba zavarovanca, ki smo jo prejeli dne 19. 6. 2023.*" Odločba, ki vsebuje tudi žig organa, je bila stranki vročena dne 27. 6. 2023, kar je razvidno iz vročilnice.

- Postopanje imenovanega zdravnika, da je ta istočasno z enim upravnim aktom (odločbo) odločil tako o podani pritožbi stranke, kot tudi o podanem novem predlogu nadomestnega zdravnika ZZZS-ju za začasno nezmožnost za delo, je bilo nepravilno. Imenovani zdravnik bi sicer lahko združil obe zadevi v en postopek, a bi v tem primeru moral upoštevati 130. člen ZUP-a in o tem odločiti s sklepom. Temeljna predpostavka za združitev zadev je, da se z združitvijo pospeši obravnavanje zadev in zmanjšajo stroški. Z vidika načela ekonomičnosti postopka je lahko tudi opravičljivo, da organ sklep o združitvi in odločitev o upravnih zadevah izda hkrati v enem upravnem aktu tako, da v prvi točki izreka tega akta združi zadeve, v nadaljnjih točkah pa odloči o upravnih zadevah.¹³

Stranka se je na prejeto odločbo ZZZS-ja (imenovanega zdravnika) z dne 22. 6. 2023 odzvala dne 28. 6. 2023, z dopisom po e-pošti. V njem je predlagala izdajo dopolnilne odločbe, saj da navedena odločba ne ureja statusa začasne nezmožnosti za delo v obdobju med 8. 6. 2023 in 16. 6. 2023. Odločba, zoper katero se je stranka pritožila, je namreč urejala začasno odsotnost stranke v tem obdobju, nova odločba pa ureja začasno odsotnost stranke po tem obdobju. Na vlogi je odtisnjena prejemna štampiljka, iz katere je razviden organ, ki je dokument prejel, datum prejema ter številka dokumenta.

- Upravni inšpektor ponovno ugotavlja kršitev sedmega odstavka 35. člena UUP, saj se pošta v elektronski obliki za potrebe evidentiranja ne tiska.

ZZZS (imenovani zdravnik) je dne 30. 6. 2023 izdal novo odločbo št. 250000-18070-11156/2023/25, s katero je odločil, da je stranka od 8. 6. 2023 do 15. 7. 2023 začasno nezmožna za delo (1. točka izreka) ter da ta odločba nadomesti odločbo št. 250000-18070-11156/2023/22, z dne 22. 6. 2023 (2. točka izreka). Tretja, četrta, peta in šesta točka izreka odločbe pa so identične drugi, tretji, četrti in peti točka izreka odločbe št. 250000-18070-11156/2023/2, z dne 5. 4. 2023. Odločba, ki vsebuje tudi žig organa, je bila stranki vročena dne 4. 7. 2023, kar je razvidno iz vročilnice.

Strankin nadomestni zdravnik je podal ZZZS-ju (imenovanemu zdravniku) nov predlog za odločanje o začasni nezmožnosti za delo, ki ga je ZZZS prejel v fizični obliki dne 10. 7. 2023, predlogu pa je bila priložena medicinska dokumentacija.

ZZZS (imenovani zdravnik) je dne 20. 7. 2023 izdal odločbo št. 250000-18070-11156/2023/27, s katero je odločil, da je stranka od 16. 7. 2023 do 16. 8. 2023 začasno nezmožna za delo (1. točka izreka). Druga, tretja, četrta in peta točka izreka odločbe so identične kot v odločbi št. 250000-18070-11156/2023/2, z dne 5. 4. 2023. Odločba, ki vsebuje tudi žig organa, je bila stranki vročena dne 26. 7. 2023, kar je razvidno iz vročilnice.

¹² Vsakokratni predlog imenovanemu zdravniku s strani osebnega (nadomestnega) zdravnika je podan na pred pripravljenem obrazcu, ki vsebuje zaporedno številko. V tem primeru gre za pred pripravljen obrazec št. 5424309.

¹³ Več o tem glej Janez Čebulj et al.; urednika Polonca Kovač in Erik Kerševan: Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 2. knjiga, Ljubljana 2020, str. 33-38.

- Upravni inšpektor ponovno ugotavlja kršitev instruktorskega roka za izdajo odločbe, saj jo je ZZZS (imenovani zdravnik) izdal deseti dan od prejema popolne vloge in ne v roku osmih dni od prejema vloge, kot to določa četrti odstavek 81. člena ZZZVZZ.

ZZZS (Direkcija) je zdravstveno komisijo ZZZS-ja z dopisom št. 7110-247/2023-DI/2, dne 25. 7. 2023 pozval za dokumentacijo, saj da je stranka pred Delovnim in socialnim sodiščem v Ljubljani (v nadaljevanju: DSS) sprožila socialni spor. Zdravstvena komisija ZZZS-ja je Direkciji ZZZS-ja posredovala dokumentacijo dne 27. 7. 2023 po kurirju, kar izhaja iz evidence dokumentarnega gradiva.

Strankin nadomestni zdravnik je podal ZZZS-ju (imenovanemu zdravniku) nov predlog za odločanje o začasni nezmožnosti za delo, ki ga je ZZZS prejel v fizični obliki dne 10. 8. 2023, predlogu pa je bila priložena medicinska dokumentacija.

ZZZS (imenovani zdravnik) je dne 11. 8. 2023 izdal odločbo št. 250000-18070-11156/2023/31, s katero je odločil, da je stranka od 17. 8. 2023 do 31. 8. 2023 začasno nezmožna za delo (1. točka izreka). Druga, tretja, četrta in peta točka izreka odločbe so identične kot v odločbi št. 250000-18070-11156/2023/2, z dne 5. 4. 2023. Odločba, ki vsebuje tudi žig organa, je bila stranki vročena dne 21. 8. 2023, kar je razvidno iz vročilnice.

Strankin nadomestni zdravnik je podal ZZZS-ju (imenovanemu zdravniku) nov predlog za odločanje o začasni nezmožnosti za delo, ki ga je ZZZS prejel v fizični obliki dne 28. 8. 2023, predlogu pa je bila priložena medicinska dokumentacija.

ZZZS (imenovani zdravnik) je dne 31. 8. 2023 izdal odločbo št. 250000-18070-11156/2023/33, s katero je odločil, da je stranka od 1. 9. 2023 do 31. 10. 2023 začasno nezmožna za delo (1. točka izreka). Druga, tretja, četrta in peta točka izreka odločbe so identične kot v odločbi št. 250000-18070-11156/2023/2, z dne 5. 4. 2023. Odločba, ki vsebuje tudi žig organa, je bila stranki vročena dne 4. 9. 2023, kar je razvidno iz poizvednice o vročitvi št. 2024/730443, z dne 19. 8. 2024.

Strankin osebni zdravnik je podal ZZZS-ju (imenovanemu zdravniku) nov predlog za odločanje o začasni nezmožnosti za delo, ki ga je ZZZS prejel v fizični obliki dne 18. 10. 2023, predlogu pa je bila priložena medicinska dokumentacija.

ZZZS (imenovani zdravnik) je dne 24. 10. 2023 izdal odločbo št. 250000-18070-11156/2023/35, s katero je odločil, da je stranka od 1. 11. 2023 do 15. 12. 2023 zmožna za delo v skrajšanem delovnem času po 4 ure dnevno (1. točka izreka). Druga, tretja, četrta in peta točka izreka odločbe so identične kot v odločbi št. 250000-18070-11156/2023/2, z dne 5. 4. 2023. Odločba, ki vsebuje tudi žig organa, je bila stranki vročena dne 25. 10. 2023, kar je razvidno iz vročilnice.

ZZZS je s strani DSS-ja dne 9. 1. 2024 prejel izvedensko mnenje sodne izvedenke ter obenem poziv št. V Ps 588/2023, z dne 8. 1. 2024, da se lahko o izvedenskem mnenju izreče v roku 15 dni. ZZZS se je na izvedensko mnenje sodne izvedenke odzval dne 18. 1. 2024, z dopisom št. 250000-18070-11156/2023/37. ZZZS je s strani DSS-ja dne 7. 5. 2024 prejel dopis št. V Ps 588/2023, z dne 6. 5. 2024, s katerim je ta vrnil dokumentacijo in posredoval pravnomočno sodbo s skrajšano obrazložitvijo št. V Ps 588/2023, z dne 27. 3. 2024. Z navedeno sodbo je DSS ugodilo tožbi stranke in odločilo, da je bila stranka tudi v obdobju med 11. 5. 2023 in 7. 6. 2023 začasno nezmožna za delo zaradi bolezni.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da je v dotično zadevo evidentirana tudi komunikacija ZZZS-ja z IJS. Pri tem pojasnjuje, da dokumenti inšpekcije ne sodijo v dotično zadevo, saj po vsebini sodijo v zadevo 061,¹⁴ zato ugotavlja kršitev 44. člena UUP.¹⁵ ZZZS bi tako moral komunikacijo z IJS evidentirati v novo zadevo s klasifikacijskim znakom 061, nato pa

¹⁴ Glej Obvezen okvir načrta klasifikacijskih znakov z roki hranjenja ZZZS-ja št. 020-14/2021-DI/1, z dne 27. 10. 2021.

¹⁵ Če se z dokumentom zadeva začne, glavna pisarna ali za to določeni javni uslužbenec dokument uvrsti v novo zadevo, ki jo odpre tako, da zanjo izbere tisti klasifikacijski znak iz načrta klasifikacijskih znakov, ki ustreza vsebini celotne zadeve. Če dokument nadaljuje obstoječo zadevo, se uvrsti v to zadevo.

postopati skladno s prvim odstavkom 60. člena UUP in zadevi v evidenci povezati z zaznamkom na vsaki od povezanih zadev.

SPLOŠNE UGOTOVITVE

- Na podlagi 213. člena ZUP se v izreku odloči o predmetu postopka in o vseh zahtevkih strank, lahko pa se v skladu z zakonom določijo tudi pogoji ali nalogi, povezani z odločitvijo organa o predmetu postopka. Izrek ne sme biti predolg, tako da bi vseboval elemente, ki spadajo v druge dele odločbe, denimo v obrazložitev, razen če področni zakon določa drugače.¹⁶ V konkretnem primeru je imenovani zdravnik na podlagi predloga nadomestnega zdravnika odločal o začasni nezmožnosti stranke za delo, kar pomeni, da je odločal zgolj o enem predmetu postopka. Ker upravnemu inšpektorju ni poznana pravna podlaga za zapis druge in tretje točke izreka odločbe št. 250000-18070-11156/2023/2, z dne 5. 4. 2023 (oziroma točk izreka z identično vsebino v preostalih obravnavanih odločbah) kot sestavni del izreka odločbe, je imenovani zdravnik s tem, da ju je vključil v izrek odločbe postopal nepravilno, saj bi navedeni določbi lahko vključil v obrazložitev odločbe, kar je v primeru druge točke (oziroma točke izreka z identično vsebino v preostalih obravnavanih odločbah) izreka tudi storil.

ZZZS je podal naslednje pojasnilo:

"Z ugotovitvijo, da je imenovani zdravnik s tem, da je v izrek odločbe vključil navedbo, da mora osebni zdravnik, v kolikor oceni, da je stranka po datumu, navedenem v prvi točki izreka, začasno nezmožna za delo, podati ponovni predlog imenovanemu zdravniku (2. točka izreka) ter, da je v izreku tudi navodilo o ravnanju zavarovanca v času zadržanosti od dela (3. točka), postopal nepravilno, se ne moremo strinjati.

Predmet postopka odločanja o začasni zadržanosti od dela vsebuje odločitev glede obdobja trajanja začasne zadržanosti od dela (npr. »zavarovanec XY je od 5. 8. 2024 do 27. 08. 2024 zmožen—na za delo v skrajšanem delovnem času po 4 uri dnevno (BOLEZEN),....«), pri čemer 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 obstaja 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 Pravil¹⁷), saj ne more vnaprej prevideti dokončnega obdobja trajanja začasne zadržanosti od dela, ker se zdravstveno stanje spreminja. V Pravilih 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*

¹⁶ Več o tem glej Janez Čebulj et al.; urednika Polonca Kovač in Erik Kerševan: Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 2. knjiga, Ljubljana 2020, str. 437.

¹⁷ Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 30/03—prečiščeno besedilo, s spremembami in dopolnitvami)

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 (točka 3 izreka odločbe) sodi v izrek in ne v obrazložitev odločbe. V skladu z drugim odstavkom 233. člena Pravil mora osebni zdravnik ali imenovani zdravnik ali zdravstvena komisija zavarovancu dati navodila o ravnanju v času zadržanosti od dela (režim življenja, strogo ležanje, počitek, sprehodi...). Zato 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 ZZVZZ¹⁸ 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 (po 110. členu ZDR-1 med razloge za odpoved pogodbe o zaposlitvi sodi tudi: če delavec v času odsotnosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe ne spoštuje navodil pristojnega zdravnika, imenovanega zdravnika ali zdravstvene komisije ali če v tem času opravlja pridobitno delo ali če brez odobritve pristojnega zdravnika, imenovanega zdravnika ali zdravstvene komisije odpotuje iz kraja svojega bivanja). Določitev ravnanja v času začasne zadržanosti od dela je ozko vezana na odločitev o začasni zadržanosti od dela, ki je predmet postopka, in je sestavni del te odločitve, kar posledično pomeni, da mora biti sestavni del izreka, saj le ta zavezuje zavarovanca k določenemu ravnanju. Poleg tega se lahko zavarovanec ali njegov delodajalec pritožita glede danih navodil, kar je tudi razlog, da ta del sodi v izrek in ne obrazložitev odločbe.

Menimo, da je vprašanje, kaj vse sodi v predmet zahtevka, o katerem je treba odločati v postopku (v izreku), potrebno presojati v luči specifičnosti posameznega področja."

Presoja upravnega inšpektorja:

- Upravni inšpektor ponovno pojasnjuje, da 213. člen ZUP-a jasno določa sestavine izreka odločbe. Tako se v izreku odloči o predmetu postopka in o vseh zahtevkih strank, drugi pogoji in naloge, povezani z odločitvijo organa o predmetu postopka, pa se lahko v izreku navedejo le v skladu s področnim (materialnim) zakonom. Upravni inšpektor razume pojasnilo ZZS-ja, da je glede na naravo zadeve potrebno v izrek navesti tudi določene pogoje in naloge, ki jih mora stranka izpolnjevati, a je ob tem potrebno izhajati iz materialnega predpisa, ki opredeljuje tovrstno obveznost stranke. Vsebina naloge oziroma pogoja mora biti torej navedena v predpisu ali iz njega vsaj izhajati, to pa mora biti (torej pravna podlaga za zapis naloge ali pogoja v izreku) razvidno iz obrazložitve, kar pa predvsem v primeru tretje točke izreka odločbe št. 250000-18070-11156/2023/2, z dne 5. 4. 2023 (oziroma točke izreka z identično vsebino v preostalih obravnavanih odločbah) ni razvidno. Ker tovrstna vsebina (podlaga za odrejeno nalogo oziroma pogoja) v obrazložitvi odločbe ni razvidna, upravni inšpektor ocenjuje, da gre za zapis v izreku, ki nima podlage v materialnem predpisu, zato je podana kršitev 213. člena ZUP.

¹⁸ Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, s spremembami in dopolnitvami)

- Vsebina obrazložitve posameznih odločb imenovanega zdravnika ZZZS-ja so premalo individualizirane in konkretizirane, saj so v njej pomanjkljivo opredeljeni razlogi, odločilni za presojo posameznih dokazov.¹⁹ Polna obrazložitev je nujna sestavina odločbe, sicer ta temelji na bistveni postopkovni napaki, morda tudi napačnem ali nepopolnem dejanskem stanju oziroma napačni rabi materialnega prava kot podlagi za uporabo pravnih sredstev ter posledično odpravo ali razveljavitev take pomanjkljive odločbe.²⁰ Ker navedenega iz obrazložitve posameznih odločb ni razvidno, je podana kršitev 214. člena ZUP.
- Upravni inšpektor ugotavlja, da ZZZS evidentira vsakokratni predlog osebnega (nadomestnega) zdravnika, ki se nanaša na isto stranko, v obdobju trajanja začasne zadržanosti od dela iz istega razloga, v isto zadevo. Upravni inšpektor pojasnjuje, da je tovrstna praksa nepravilna z vidika klasifikacije zadev v smislu 44. člena UUP, saj ta določa, da v kolikor se z dokumentom zadeva začne, glavna pisarna ali za to določeni javni uslužbenec dokument uvrsti v novo zadevo, ki jo odpre tako, da zanjo izbere tisti klasifikacijski znak iz načrta klasifikacijskih znakov, ki ustreza vsebini celotne zadeve. Zgolj če dokument nadaljuje obstoječo zadevo, se uvrsti v to zadevo. ZZZS bi tako moral vsak podan predlog osebnega (nadomestnega) zdravnika imenovanemu zdravniku ZZZS-ja evidentirati v novo zadevo s klasifikacijskim znakom 18070, in v primeru, ko je iz istega razloga podanih več predlogov za začasno zadržanost od dela za isto stranko, postopati skladno s prvim odstavkom 60. člena UUP ter te zadeve v evidenci povezati z zaznamkom na vsaki od povezanih zadev.

OPREDELITEV DO OČITKOV IZ POBUDE

- V zvezi z očitkom iz pobude, da stranki pred izdajo odločbe št. 250000-18070-11156/2023/4, z dne 4. 5. 2023 ni bila dana možnost, da se izreče o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembna za izdajo odločbe, upravni inšpektor pojasnjuje, da je vsakokratni imenovani zdravnik odločil o začasni nezmožnosti stranke za delo na podlagi dokumentacije, ki mu jo je posredoval osebni (nadomestni) zdravnik. Iz navedenega izhaja, da se je stranka lahko že na obravnavi pri osebnem (nadomestnem) zdravniku izrekla o vseh okoliščinah in dejstvih, ki so pomembni za izdajo odločbe (9. ter 146. člen ZUP-a). Ker vsakokratni imenovani zdravnik pred izdajo odločbe ni ugotavljal novih dejstev in okoliščin, ki so bila pomembna za izdajo odločbe, ni postopal v nasprotju z načelom zaslišanja stranke iz 9. člena ZUP-a, zato očitku iz pobude ni mogoče pritrditi.
- Upravni inšpektor se strinja z očitkom iz pobude, da ZZZS odločbe št. 250000-18070-11156/2023/4, z dne 4. 5. 2023 ni izdal v predpisanem roku, saj jo je ZZZS izdal deveti dan po prejemu popolne vloge in ne v roku osmih dni, kot to določa ZZVZZ v 81. členu.
- Upravni inšpektor se tudi strinja z očitkom iz pobude, da je obrazložitev odločbe št. 250000-18070-11156/2023/4, z dne 4. 5. 2023 izrazito pomanjkljiva. Upravni inšpektor ob tem še dodaja, da so vsebine obrazložitve vseh odločb imenovanih zdravnikov ZZZS-ja, ki jih je v inšpekcijskem nadzoru obravnaval, premalo individualizirane in konkretizirane, saj so v njih pomanjkljivo opredeljeni razlogi, odločilni za presojo posameznih dokazov.
- Upravni inšpektor se prav tako strinja z očitkom iz pobude, da ZZZS ni odločili o strankinem predlogu za zavarovanje dokazov. Stranka je v sklopu pritožbe zoper izdano odločbo št. 250000-18070-11156/2023/4, z dne 4. 5. 2023, ki jo je podala dne 19. 5. 2023, predlagala tudi zavarovanje dokazov glede njenega zdravstvenega stanja, in sicer s pregledom stranke s strani fiziatra ter fizioterapevta in ultrazvokom mehkih tkiv hrbta, obeh rok, ramenskega obroča ter vratu. Iz dokumentacije, obravnavane pri inšpekcijskem nadzoru izhaja, da se imenovani zdravnik ZZZS-ja na podan predlog stranke ni odzval, zato upravni inšpektor ugotavlja kršitev prvega odstavka 206. člena ZUP, saj bi ZZZS podan predlog moral obravnavati in o tem izdati sklep.

¹⁹ Tretja točka prvega odstavka 214. člena ZUP.

²⁰ Več o tem glej Janez Čebulj et al.; urednika Polonca Kovač in Erik Kerševan: Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 2. knjiga, Ljubljana 2020, str. 443-444.

- V zvezi z očitkom iz pobude, da vabilo ne vsebuje vseh potrebnih sestavin, upravni inšpektor pritrdi očitku in pojasnjuje, da iz vabila ne izhaja kot kaj je bil naslovnik povabljen (kot stranka, priča itd.), niti ne ali mora povabljeni priti osebno ali pa lahko pošlje pooblaščenca, ki ga bo zastopal.
- Upravni inšpektor se ne strinja z očitkom iz pobude, da uradna oseba ZZZS-ja, ki je vabilo posredovala, sploh ni navedena na seznamu uradnih oseb, pooblaščenih za vodenje postopka. Tako iz pojasnila ZZZS-ja kot tudi iz spletne strani ZZZS-ja ([https://api.zzzs.si/zzzs/imenik.nsf/0/0c76ef48262a7f8fc12570fa00346a0b/\\$FILE/URADNE%20IN%20POOBLA%C5%A0%C4%8CENE%20OSEBE_ZUP_1.6.2024.pdf](https://api.zzzs.si/zzzs/imenik.nsf/0/0c76ef48262a7f8fc12570fa00346a0b/$FILE/URADNE%20IN%20POOBLA%C5%A0%C4%8CENE%20OSEBE_ZUP_1.6.2024.pdf)) izhaja, da je dotična uradna oseba navedena na seznamu uradnih oseb, pooblaščenih za odločanje v postopkih na drugi stopnji, skladno s tretjim odstavkom 28. člena ZUP pa pooblastilo za odločanje obsega tudi pooblastilo za vodenje postopka pred odločitvijo.
- V zvezi z očitkom iz pobude, da ZZZS stranki pisanj ni pošiljal na naslov za vročanje (začasemu naslovu stranke), pač pa na njen stalni naslov, čeprav naj bi ZZZS na to že večkrat opozorila, upravni inšpektor pojasnjuje, 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 prvi odstavek 83. člena ZUP, zato upravni inšpektor kršitev ne ugotavlja in je tako očitek iz pobude neutemeljen. V konkretnem primeru tako ni šlo za postopanje v nasprotju z določili ZUP, temveč je ZZZS postopal v nasprotju z izraženo voljo stranke, da pošiljke sprejema na naslovu začasnega in ne stalnega prebivališča.

DRUGA POBUDA

IJS je dne 19. 11. 2023 prejel pobudo, ki se nanaša na domnevne nepravilnosti ZZZS-ja pri vodenju upravnega postopka v zvezi s povračilom stroškov samoplačniških zdravstvenih storitev. Iz pobude izhaja, da je stranka dne 18. 8. 2023 podala predlog za obnovo postopka zoper izdano zavrnilno odločbo št. 210000-18032-15760/2023/3, z dne 30. 6. 2023 ter zavrnitveno odločbo na pritožbo št. 010000-18032-15760/2023/7, z dne 31. 7. 2023, a da se ZZZS na predlog ni odzval vsaj do podane pobude za inšpekcijski nadzor IJS-ju.

IJS je prejeto pobudo evidencialno pod št. 0610-550/2023.

Zadeva št. 210000-18032-15760/2023 – Ostala povračila

ZZZS je dne 26. 6. 2023 prejel vlogo stranke za povračilo stroškov zdravstvenega posega, ki jo je podala na pred pripravljenem obrazcu, vlogi pa je priložila osem prilog. Na vlogi je odtisnjena prejemna štampiljka, iz katere je razviden organ, ki je dokument prejel ter datum prejema dokumenta.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da iz vhodnega dokumenta v fizični obliki iz odtisa žiga, ni razvidna številka dokumenta, kar predstavlja kršitev prvega odstavka 43. člena UUP.

Uradna oseba ZZZS-ja je dne 28. 6. 2023, z dopisom št. 18032-15760/2023-CE/2, posredovala dokumentacijo Oddelku nadzornih zdravnikov (v nadaljevanju: ONZ), da poda izvedensko mnenje in odloči o upravičenosti do povračila stroškov ter njihovo višino. Dopis vsebuje tudi žig organa.

- Dokument ne vsebuje pravilnega zapisa številke dokumenta, kar je v nasprotju s 63. členom UUP. Številka dokumenta je, skladno z 18. točko 6. člena UUP evidenčna oznaka dokumenta, ki je sestavljena iz številke zadeve in zaporedne številke dokumenta v okviru zadeve.

ZZZS je dne 30. 6. 2023 izdal odločbo št. 210000-18032-15760/2023/3, s katero je vlogo stranke zavrnil (1. točka izreka), obenem pa je še odločil, da stroški postopka niso nastali (2. točka izreka). Iz obrazložitve odločbe izhaja, da je ZZZS s strani ONZ dne 29. 6. 2023 prejel izvedensko mnenje št. 210000-18070-82417/2023/2, iz katerega izhaja, da v konkretnem primeru ni šlo za nujne ukrepe v skladu s 103. členom Pravil. Odločba, ki vsebuje tudi žig organa, je bila stranki vročena dne 3. 7. 2023, kar je razvidno iz vročilnice.

- V konkretnem primeru stranki ni bila dana možnost sodelovanja v ugotovitvenem postopku, da se seznani z uspehom dokazovanja in da se o tem izreče.²¹ Načelo zaslišanja stranke iz 9. člena ZUP določa, da preden se izda odločba, je treba dati stranki možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo (zaslišanje stranke). ZZZS bi moral pred izdajo odločbe stranki dati možnost, da se izreče o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev (izvedensko mnenje). Iz navedenega upravni inšpektor ugotavlja, da je ZZZS izdal odločbo še preden je bila stranki dana možnost, da se opredeli do ugotovitev, zato je bil kršen tako 9. člen kot tudi tretji odstavek 146. člena ZUP.
- Upravni inšpektor ugotavlja, da izvedensko mnenje, na katerega je odločba oprta, ni ne fizično v dokumentaciji, niti ni evidentirano v evidenci dokumentarnega gradiva, kar predstavlja kršitev drugega odstavka 32. člena, drugega odstavka 48. člena,²² prvega odstavka 50. člena²³ in tudi tretjega odstavka 51. člena UUP.²⁴

ZZZS je s strani stranke prejel dne 14. 7. 2023 pritožbo zoper izdano odločbo, saj ta smatra, da je ZZZS odločil zmotno in nerazumno. Po mnenju stranke naj bi bila njegova bolezen kronična, zato je moral poseg samoplačniško izvesti. Na dopisu je odtisnjena prejemna stampiljka, iz katere je razviden organ, ki je dokument prejel ter datum prejema dokumenta.

- Upravni inšpektor ponovno ugotavlja, da iz vhodnega dokumenta v fizični obliki iz odtisa žiga, ni razvidna številka dokumenta, kar ponovno predstavlja kršitev prvega odstavka 43. člena UUP.

ZZZS je dne 19. 7. 2023 odstopil prejeto pritožbo stranke skupaj s celotno dokumentacijo organu druge stopnje – Direkciji ZZZS-ja, z dopisom št. 18032-15760/23-CE/5. Dopis, ki vsebuje tudi žig organa, je Direkcija ZZZS-ja prejela dne 21. 7. 2023.

- Upravni inšpektor ponovno ugotavlja nepravilno zapisano številko dokumenta, kar je v nasprotju s 63. členom UUP.

Direkcija ZZZS-ja je dne 31. 7. 2023 izdala odločbo organa druge stopnje št. 010000-18032-15760/2023/7, s katero je pritožbo stranke zoper odločbo ZZZS-ja št. 210000-18032-15760/2023/3, z dne 30. 6. 2023, zavrnila (1. točka izreka) ter še odločila, da stroški postopka niso nastali (2. točka izreka). Odločba, ki vsebuje tudi žig organa, je bila stranki vročena dne 2. 8. 2023, kar je razvidno iz vročilnice.

Zoper izdano odločbo organa druge stopnje – Direkcije ZZZS-ja, je stranka podala predlog za obnovo postopka, ki ga je ZZZS prejel dne 21. 8. 2023 po navadni pošti. Stranka v predlogu navaja, da mnenje izvedenca ni strokovno, saj meni, da izvedenec ne pozna strokovnega področja njegovega zahtevka. Na dopisu je odtisnjena prejemna stampiljka, iz katere je razviden organ, ki je dokument prejel, datum prejema dokumenta ter številka dokumenta v obliki "15760/23-CE/9".

- Upravni inšpektor ponovno ugotavlja nepravilno zapisano številko dokumenta, kar predstavlja kršitev prvega odstavka 43. člena UUP, v povezavi z 18. točko 6. člena UUP.

²¹ Glej tretji odstavek 143. člena ZUP.

²² V evidenco dokumentarnega gradiva se evidentira dokumentarno gradivo, ki ga organ prejme ali nastane pri njegovem delu.

²³ Evidenca dokumentarnega gradiva zagotavlja evidentiranje vseh dokumentov, in sicer tako, da se shranjujejo sami dokumenti.

²⁴ Javni uslužbenec, na katerega je zadeva signirana, zagotovi ustrezno evidentiranje dokumentov v zadevi.

ZZZS je dne 28. 8. 2023 odstopil strankin predlog za obnovo postopka skupaj s celotno dokumentacijo organu druge stopnje – Direkciji ZZZS-ja, z dopisom št. 210000-18032-15760/2023/10. Dopis, ki vsebuje tudi žig organa, je Direkcija ZZZS-ja prejela dne 30. 8. 2023.

Organ druge stopnje – Direkcija ZZZS-ja je dne 9. 10. 2023 vrnila organu prve stopnje – ZZZS-ju strankin predlog za obnovo postopka skupaj s celotno dokumentacijo, z dopisom št. 10000-18032-15760/2023/12, z dnem nastanka dokumenta 5. 10. 2023. Dopis, ki vsebuje tudi žig organa, je ZZZS prejel dne 12. 10. 2023.

- Upravni inšpektor ugotavlja kršitev drugega odstavka 67. člena UUP, saj mora biti odprema dokumentov organizirana tako, da se odpremi praviloma še isti dan in ne šele po štirih dneh, kot je bilo to ugotovljeno v konkretnem primeru.

ZZZS je dne 18. 12. 2023 izdal sklep št. 210000-18032-15760/2023-CE/14, s katero je predlog stranke za obnovo postopka zavrnil (1. točka izreka), obenem pa je še odločil, da stroški postopka niso nastali (2. točka izreka). Iz obrazložitve sklepa izhaja, da stranka pri podanem predlogu za obnovo postopka ni izkazala in utemeljila svojih navedb z novimi dejstvi in dokazi. Sklep, ki vsebuje tudi žig organa, je bil stranki vročen dne 22. 12. 2023, kar je razvidno iz vročilnice.

- Upravni inšpektor ugotavlja kršitev instruksijskega roka za obravnavo predloga za obnovo postopka, saj je ZZZS o predlogu za obnovo postopka odločil šele po štirih mesecih od prejetega predloga, kar je v nasprotju tako s prvim odstavkom 222. člena ZUP,²⁵ kot tudi z načelom ekonomičnosti iz 14. člena ZUP-a²⁶.
- Upravni inšpektor ponovno ugotavlja, da je v dotično zadevo evidentirana tudi komunikacija ZZZS-ja z IJS, kar predstavlja kršitev 44. člena UUP.

OPREDELITEV DO OČITKA IZ POBUDE

- V zvezi z neodzivnostjo ZZZS-ja na podano pobudo za obnovo postopka stranke z dne 18. 8. 2023 upravni inšpektor ugotavlja, da je ZZZS predlog za obnovo postopka prejel po navadni pošti dne 21. 8. 2023, sklep o njegovi zavržbi pa je izdal šele dne 18. 12. 2023, kar je skoraj štiri mesece po njegovem prejemu. ZZZS se na predlog za obnovo postopka res ni odzval do prejema pobude za inšpekcijski nadzor, ki jo je IJS prejel dne 19. 11. 2023, je pa nato pobudo obravnaval in jo s sklepom zavrzel dne 18. 12. 2023. Z navedenim je ZZZS kršil tako instruksijski rok za odločanje, kot tudi načelo ekonomičnosti postopka, a se je na predlog stranke odzval, zato ne gre slediti očitku iz pobude, da je ZZZS na njegov predlog ni odzval, saj se je odzval po tem, ko je IJS prejel predlog za uvedbo inšpekcijskega nadzora.

TRETJA POBUDA

Tretja pobuda, ki jo je IJS prejel dne 19. 7. 2024, se nanaša na domnevno nezadovoljstvo nad delom organa. Iz pobude izhajajo očitki zoper zaposleno ZZZS-ja, saj da stranki ni podala ustreznih pojasnil v zvezi s pridobitvijo evropske kartice zavarovanja.

IJS je prejeto pobudo evidentiral pod št. 0610-378/2024, navedenih očitkov pa ni presojal, pač pa je pobudo posredoval ZZZS-ju v obravnavo v smislu obravnavanja pripomb strank zoper delo organa.

²⁵ Kadar se začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke, pa pred odločitvijo ni potreben poseben ugotovitveni postopek, mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki čimprej, najpozneje pa v enem mesecu od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka, oziroma od dneva, ko je bil začel postopek po uradni dolžnosti. V drugih primerih, ko se začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke, mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki najpozneje v dveh mesecih.

²⁶ Postopek je treba voditi hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence v postopku, vendar tako, da se preskrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje, zavarujejo pravice in pravne koristi stranke ter izda zakonita in pravilna odločba.

Zadeva št. 180-3/2024-RV – Zdravstveno varstvo in zavarovanje

Stranka je dne 27. 6. 2024 posredovala odziv na pojasnilo uradne osebe ZZZS-ja glede pridobitve evropske kartice zdravstvenega zavarovanja, s katerim ni bila zadovoljna.²⁷ Uradna oseba se je na dopis stranke odzvala dne 3. 7. 2024 z dopisom v obliki e-pošte iz svojega osebnega e-naslova in stranki pojasnila, da mora dostaviti potrdilo o vpisu za naslednje šolsko leto. Stranka se je nato še istega dne odzvala na pojasnilo uradne osebe ZZZS-ja in ponovno želela pojasnilo, zakaj je potrebno predložiti potrdilo o vpisu. Stranka je nato še dne 4. 7. 2024 in 19. 7. 2024 posredovala uradni osebi e-pošto s katero je želela pojasnilo.

- Dopis, s katerim je uradna oseba ZZZS-ja odgovorila stranki, bi morala poslati v obliki dopisa, ki bi vseboval vsaj sestavine iz pete in šeste točke 63. člena UUP (številko dokumenta in datum) ter četrtega odstavka 63.a člena UUP (podpis uradne osebe). Obenem bi morala posredovati dopis iz uradnega naslova organa in ne iz svojega e-naslova, kar predstavlja kršitev drugega odstavka 4. člena UUP.

ZZZS se je nato na kritiko stranke odzval dne 19. 7. 2024, z dopisom št. 180-3/2024-RV/1205.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da je ZZZS zgolj zadnjo e-pošto stranke z dne 19. 7. 2024 evidentiral v okviru dokumentnega seznama. Po pojasnilu ZZZS-ja je tovrstno evidentiranje prejete pošte njihova praksa, kar pa ni pravilno. ZZZS bi moral vsakokratno tovrstno komunikacijo s strankami evidentirati v obliki klasifikacijskega znaka 1809 (Druge zadeve iz skupine 180), saj tovrstni dokumenti po vsebini sodijo v dotično zadevo,²⁸ zato ugotavlja kršitev 44. člena UUP²⁹.
- Ker ZZZS ni evidentiral preostale komunikacije s stranko v evidenco dokumentarnega gradiva, upravni inšpektor ponovno ugotavlja še kršitev drugega odstavka 32. člena, drugega odstavka 48. člena, prvega odstavka 50. člena in tudi tretjega odstavka 51. člena UUP.

SPLOŠNE UGOTOVITVE

- Iz pregledane dokumentacije je razvidno, da praktično vsi izhodni dokumenti v fizični obliki vsebujejo žig organa. Upravni inšpektor ob tem pojasnjuje, da tako ZUP kot tudi UUP³⁰ opuščata obveznost uporabe žiga kot sestavni del odločbe, prav tako pa je ta nepotreben tudi pri izdaji ostalih dokumentov organa. Obveznost uporabe žiga ostaja zgolj za odločbe in dokumente, ki so namenjeni za uporabo v tujini.³¹

ZZZS je podal naslednje pojasnilo:

"Glede očitka, da praktično vsi izhodni dokumenti v fizični obliki vsebujejo žig organa, čeprav ZUP in UUP obveznost uporabne žiga opuščata, z izjemo odločb in dokumentov, ki so namenjeni za uporabo v tujini, pojasnjujemo, da 6. člen Statuta ZZZS (Uradni list RS, št. 87/01 in 1/02 – popr.) določa, da Zavod uporablja pri poslovanju žig in stampiljke. Nismo zaznali zakonske podlage, da bi bila uporaba žiga prepovedana."

Presoja upravnega inšpektorja:

- Upravni inšpektor pojasnjuje, da je v tem primeru ZZZS zgolj obvestil, da je uporaba žiga nepotrebna, ni pa navedel, da je ta prepovedana.

²⁷ Vsebinsko pojasnila uradne osebe ZZZS-ja, na katerega se je stranka odzvala ni znana, saj tega ni evidentiranega v evidenci dokumentarnega gradiva.

²⁸ Glej Obvezen okvir načrta klasifikacijskih znakov z roki hranjenja ZZZS-ja št. 020-14/2021-DI/1, z dne 27. 10. 2021.

²⁹ Če se z dokumentom zadeva začne, glavna pisarna ali za to določeni javni uslužbenec dokument uvrsti v novo zadevo, ki jo odpre tako, da zanjo izbere tisti klasifikacijski znak iz načrta klasifikacijskih znakov, ki ustreza vsebini celotne zadeve. Če dokument nadaljuje obstoječo zadevo, se uvrsti v to zadevo.

³⁰ Glej 63. člen UUP.

³¹ Glej tretji odstavek 210. člena ZUP ter tudi tretji odstavek 65. člena UUP.

- Upravni inšpektor tako v primeru prve, kot tudi v primeru druge pobude ugotavlja, da organ druge stopnje ZZZS-ja – Direkcija, evidentira pritožbene postopke pod isto številko zadeve, kot upravni organ prve stopnje (imenovani zdravnik ZZZS-ja oziroma območna enota ZZZS-ja). Postopki na drugi stopnji bi se morali voditi pod drugo številko zadeve, glede na klasifikacijski načrt, nikakor pa ne pod isto številko, kot pa prvostopenjski postopki. Namreč, v primeru odločanja organa druge stopnje gre za nov postopek, ki se vodi pri drugem (drugostopenjskem) organu. Upravni inšpektor tako ponovno ugotavlja nepravilno prakso z vidika klasifikacije zadev v smislu 44. člena UUP.
- Upravni inšpektor ugotavlja, da je praktično na vseh vhodnih kot tudi na izhodnih dokumentih nepravilno zapisana številka dokumenta, saj se ta praktično vedno začne s številko območne enote (v konkretnih primerih 250000, 210000 ali 10000), kar je v nasprotju z 18. točko 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.

ZZZS je podal naslednje pojasnilo:

"Glede očitkov, ki se nanašajo na številčenje zadev, pojasnjujemo, da bo to ustrezno urejeno v okviru prenove računalniške aplikacije, ki podpira odločanje o zadevah iz 81. in 82. člena ZZVZZ, ki so v pristojnosti imenovanega zdravnika in zdravstvene komisije. Na ZZZS smo že pristopili določitvi vsebinskih izhodišč za prenovo aplikacije, glede na njen obseg in zahtevnost pa predvidevamo, da bo zato potreben daljši čas.

Glede številčenja zadev v zvezi z odločanjem o zadevah, ki se nanašajo na zahteve za povračila stroškov zdravstvenih storitev, ki je podprta z računalniško aplikacijo Povračila, bi vam zadevo ponazorili s primerom:

V aplikaciji Povračila evidentiramo zadevo z npr. številko:

21000-18032- 16987/2024, pri čemer:

21000 pomeni številko območne enote ZZZS (OE), na kateri je dokument evidentiran (konkretno je to OE Celje),

18032 pomeni, da gre zadevo, ki je vodena v aplikaciji Povračila

16987 je številka, pod katero se vodi zadeva

2024 letnica, ko je bil zahtevek evidentiran

Na koncu te številke se dodajajo zaporedne številke dokumentov.

V primeru, da se po izdani odločbi vlagatelj pritoži, se zadeva z dopisom odstopi v reševanje na Direkcijo, ki je pristojna za reševanje na drugi stopnji.

V teh primerih se pri dokumentih, ki se vodijo na direkciji, prva številka OE nadomesti s številko direkcije:

10000-18032- 16987/2024 in na koncu se nadaljuje z naslednjo številko dokumenta, npr. če je bila zadnja na OE 7, bo prva na direkciji 8:

10000-18032- 16987/2024/8.

Tako ohranimo kontinuiteto zadeve, ki nam omogoča zadevo dokončati z nakazilom priznanih stroškov. Ta aplikacija je poleg evidentiranja dokumentov namreč namenjena obračunu za povračilo stroškov in nakazilo na TRR na banki.

Nakazilo odobrenega zneska je zato ob pritožbi vezano na odločitev direkcije. Če direkcija potrdi prvostopenjsko odločbo, se nakazilo avtomatično izvede na določeni dan. Če te povezave ne bi imeli, nakazila ne bi bilo mogoče izvesti.

V primeru morebitne zahteve za prenovo opisanega načina številčenja, bi bilo potrebno v ta namen v celoti prenoviti aplikacijo Povračila, tega pa glede na trenutno situacijo pomanjkanja kadrov, predvsem s področja informatike in drugih prioritetnih nalog, v naslednjih nekaj letih ne bo mogoče izvesti. Moramo poudariti, da je trenutni način številčenja oziroma vodenja postopkov zelo transparenten, možnost napak je bistveno manjša, kar strokovnim sodelavcem omogočajo hitrejše reševanje postopkov."

Presoja upravnega inšpektorja:

- Upravni inšpektor pozdravlja proaktivni pristop ZZZS-ja k ureditvi informacijskega sistema za vodenje evidence dokumentarnega gradiva, obenem pa pojasnjuje, da mora informacijski sistem izpolnjevati vse zahteve, ki jih določa UUP.

Upravni inšpektor na podlagi 307.f člena ZUP generalni direktorici Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, doc. dr. Tatjani Mlakar

odreja, da:

1. z ugotovitvami tega inšpekcijskega nadzora in vsebino izdanega zapisnika seznaniti uradne osebe, na katere delovno področje se ugotovitve nanašajo, poudariti ugotovljene nepravilnosti, ter jih opozoriti na spoštovanje določb ZUP-a in UUP;
2. v skladu s svojimi pristojnostmi zagotoviti pri uradnih osebah:
 - spoštovanje temeljnih načel upravnega postopka (načelo zaslišanja stranke, načelo ekonomičnosti),
 - odpravo nepravilnosti glede spoštovanja instrukcijskih rokov za odločanje,
 - odpravo nepravilnosti glede izdelovanja vabil,
 - odpravo nepravilnosti glede izdelovanja zapisnikov,
 - odpravo nepravilnosti glede obravnavanja vlog strank,
 - odpravo nepravilnosti glede izdelovanja odločb (izrek, obrazložitve),
 - odpravo nepravilnosti glede zaslišanja strank oziroma jim dati možnost sodelovanja v ugotovitvenem postopku;
3. v skladu s svojimi pristojnostmi zagotoviti odpravo nepravilnosti, ki se nanašajo na upravno poslovanje:
 - poslovanje v elektronski obliki, kot je to predpisano v 4. členu UUP,
 - pravilno razvrščanje (klasificiranje) vhodnih in izhodnih dokumentov,
 - pravilno evidentiranje vhodnih in izhodnih dokumentov ter dokumentov, prejetih po e-pošti,
 - pravilno sestavo izhodnih dokumentov,
 - pravočasno odpremo izhodne pošte,

ter da o sprejetih ukrepih pisno obvesti Inšpektorat za javni sektor in o tem predloži dokazila (npr. zapisnik sestanka, zapisnik kolegija, notranja navodila, izdana pooblastila itd.), in sicer najkasneje v roku 15 dni po prejemu tega zapisnika na gp.ijs@gov.si.

mag. Janez Zore
upravni inšpektor
inšpektor višji svetnik

Vročiti:

1. Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije– gp@zzzs.si – po e-pošti