



Številka: U-I-79/25-32

Datum: 11. 12. 2025

ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. ROKA SVETLIČA K DELNI ODLOČBI ŠT. U-I-79/25 Z DNE 11. 12. 2025

JAVNO ZDRAVSTVO: CILJ ALI SREDSTVO?

1. Nisem mogel podpreti 4. in 5. točke izreka iz dveh razlogov. Prvič, zaradi izbire gornje premise, in drugič, zaradi prelomov v argumentaciji.

1) "Javni interes"¹ in "pravica do zdravstvenega varstva"²

2. Odločba za presojo ureditve uporabi pravni standard javne koristi. Ustava že v 74. členu, v katerem zagotovi svobodno gospodarsko pobudo, postavi tudi omejitev tej pravici: "Gospodarska dejavnost se ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo."³ Že sama umestitev te omejitve priča o njeni splošni naravi. Izhaja iz zgodovinskega spoznanja, da lahko zasebna gospodarska pobuda ustvarja škodljive antagonizme z javnimi interesi. Podobno velja za institut zasebne lastnine, katere pridobivanje in uživanje mora zavezovati "njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija."⁴

3. Menim, da je uporabljeno merilo ustavnopravne presoje neustrezno. Morda lahko katastrofalne razmere v zdravstvenem sistemu opišemo tudi kot nekaj, kar ni javno koristno, toda gre najprej za poseg v *pravico do zdravstvenega varstva*, ki je zagotovljena v 51. členu Ustave. V igri je človekova pravica (posameznika) in ne le splošni interes (javnosti).

4. Ta vidik je v odločbi po mojem mnenju prezrt. Presoja sledi strukturi, ki jo narekuje izbrano merilo. Pri tem sledi navedbam Vlade in Državnega zbora in opisuje napetosti med svobodno gospodarsko pobudo in javnim interesom. Pri tem gre celo prek okvira 74. člena Ustave, saj med dejavnostjo, ki ustvarja dobiček, in javnim interesom ne vidi le možnosti konflikta, pač pa kar *apriorno* "notranje nasprotje": "Sistematično

¹ Člen 74 Ustave. e

² Člen 51 Ustave.

³ Člen 74 Ustave.

⁴ Prvi odstavek 67. člena Ustave.

prenašanje izvajanja storitev javne zdravstvene službe na samostojne podjetnike – tržne subjekte, bi v organizacijo javne službe vnašalo podjetniško logiko, ki je s ciljem javne službe – zagotoviti vsem zavarovancem potreben dostop do storitev, neodvisno od njihove plačilne sposobnosti in trenutnih razmer na trgu – v notranjem nasprotju.”⁵

5. To je *faktično napačno*, javna služba lahko opravlja svoje naloge le, ker se na nešteti ravneh naslanja ravno na tisto, kar ustvari trg (npr. razvoj farmacije), tudi kruh naš vsakdanji je bil spečen zaradi dobička. Nadalje, je *pravno nesprejemljivo*, saj prehod od možnosti konflikta med profitno dejavnostjo in javnim interesom v nujnost takega konflikta predstavlja prehod od predpostavk socialne demokracije v marksizem. In naпослед, je za *ratio* te odločbe *povsem nepotrebno*.

6. Relevantna je le presoja, ali izpodbijana ureditev pripomore k zagotavljanju ustavne pravice do zdravstvenega varstva; in če, ali je korist taka, da upravičuje poseg v pravico do svobode podjetništva. Celotna analiza škodljivosti dobička ni le civilizacijsko anahronistična, pač pa v prvi vrsti odveč.

2) Manjkajoči člen v argumentaciji

7. Prvi odstavek 53.c člena ZZDej določa, da lahko javni zavod za opravljanje zdravstvenih storitev sklene podjemno pogodbo, če je na tak način opravljanje zdravstvenih storitev za javni zavod *učinkovitejše* in če je to potrebno z vidika *zagotavljanja dostopnosti* do zdravstvenih storitev.

8. Če je *ratio legis* izpodbijane ureditve izboljšanje delovanja javnih zavodov, ki naj se ga doseže s sklenitvijo podjemnih pogodb, se zastavlja načelno vprašanje: zakaj je zakonodajalec predvidel *omejitev* – tj. izključil je pravnoorganizacijsko obliko samostojnih podjetnikov – iz nabora potencialnih sodelavcev? Zdi se, da je v korist javnih zavodov, če je izbor možnih pogodbenikov čim širši.

9. Da bi lahko povezali izključitev samostojnih podjetnikov s koristmi za javni zavod, potrebujemo dve predpostavki. Prvič, da so samostojni podjetniki, ki jih zakon izključuje iz sodelovanja, *prav tisti zdravniki*, ki so pred tem izstopili iz javnih zavodov. In drugič, da so izstopili *prav z namenom*, da se bodo (ob ugodnejšem davčnem režimu) nato vanj vrnili kot pogodbeni sodelavci. Samo v tem primeru je ureditev v (ustavnopravnem smislu) *primerna*.

10. Če bi se, denimo, kot samostojni podjetniki v naši državi registrirali zdravniki, ki bi prihajali iz drugih držav, tedaj bi bila presojana ureditev za javne zavode evidentno škodljiva. Da bi Ustavno sodišče lahko prepoznalo koristi izpodbijane ureditve, bi moralo v navedbah nasprotnega udeleženca najti utemeljitev, da bo prepoved *vračanja*

⁵ Točka 41 obrazložitve.

zdravnikov kot samostojnih podjetnikov v javne zavode preprečila njihovo *odhajanje* kot zaposlenih zdravnikov.

11. Toda te utemeljitve iz navedb nasprotnih udeleženk ni mogoče razbrati. Vlada govori o kršitvi lojalnosti, o konkurenčni prepovedi itd., državni zbor o cilju "zadržati zdravstvene delavce v matičnih ustanovah, kjer lahko opravljajo najzahtevnejše storitve".⁶ Ključni dve predpostavki nista izkazani. Še več, iz medijev se trenutno nudi vtis, da je odhodov iz javnega sistema sedaj celo več.

12. Problema teh predpostavk se odločba sicer zave v 41. točki obrazložitve: "Negativna posledica izpodbijane ureditve je lahko tudi morebitno zmanjšanje obsega izvedenih storitev v javnem sektorju. Ta negativna posledica bi lahko bila z vidika tehtanja odločilna, če zaradi izpodbijane ureditve pacienti ne bi mogli dostopati do zdravstvenih storitev." Toda po presoji Ustavnega sodišča to tveganje nevtralizira okoliščina, da imajo zdravniki še vedno *možnost* za sodelovanje z javnim zavodom prek podjetne pogodbe: "Izpodbijana ureditev dejansko ne izključuje nobenega zdravstvenega delavca kot fizično osebo, saj lahko vsi zasebni zdravstveni delavci še vedno delajo v javni zdravstveni mreži, če pogodbeno (prek podjetne pogodbe) sodelujejo v tem svojstvu (kot zasebni zdravstveni delavci)."⁷

13. Ta zaključek je neveljaven, saj za presojanje (*explicans*) uporabi prav to, kar se presoja (*explanandum*). Možnost sodelovanja prek pogodbe so imeli zdravniki ves čas, ne le podjetne, celo prek pogodbe o zaposlitvi. Toda dejstvo je, da so mnogi to možnost opuščali in žal raje izbrali zasebno podjetništvo. Ravno iz tega izhaja potreba po odzivu zakonodaje. Zato tveganj, ki jih prinaša prepoved sodelovanja s samostojnimi podjetniki, ne more izravnati okoliščina, da drugih oblik sodelovanja zakon ni prepovedal. Če bi bilo zdravnikom vseeno, na kakšen način sodelujejo z javnim zavodom, presojana novela že v izhodišču ne bi bila potrebna. Na ta način koristi ureditve in s tem njeno (eventualno) ustavnoskladnost ni mogoče izkazati.

3) Z najboljšimi nameni

14. Ne dvomim, da je možno izkazati nujnost izločitve določenih dejavnosti iz tržne logike, na kar nas je, npr. ob epidemiji COVID-19, bridko opozoril kolaps oskrbe z zaščitno opremo. Ni si težko zamisliti, da so določene zdravstvene dejavnosti, ki jih pravica iz 51. člena Ustave kategorično zahteva, "tržno nezanimive". Toda od tega spoznanja do presoje konkretne zakonske rešitve, ki je prišla pred Ustavno sodišče, je zapletena pot. Zavzemanje za javno zdravstvo je lahko legitimen politični cilj neke politike. Ustavnopravno pa je relevantna le pravica do zdravstvenega varstva.

⁶ Točka 13 obrazložitve.

⁷ Točka 41 obrazložitve.

15. Argumentacija v odločbi k presoji pristopi z zadnje strani. Najprej dokazuje, da je zasebna ponudba na področju zdravstva nekaj slabega, iz česar zaključi, da je javno zdravstvo nekaj dobrega.⁸ In ker želi izpodbijana določba prispevati h krepitvi javnega zdravstva, jo presodi kot ustavno skladno. Toda prvo je povsem odveč, drugo pa ostane neizkazano. Pravo vprašanje je preprosto: kaj izpodbijana ureditev pomeni za pravico do zdravstvenega varstva. Žal to po mojem mnenju, tudi zaradi neprepričljivih navedb nasprotnih udeleženk, ni izkazano.

16. Ne glede na to iskreno želim, da bi ureditev, ki je obveljala, vendarle prinesla neko izboljšanje na področju dostopnosti do zdravstvenega varstva. Eno je predvideti odzive subjektov na spremembo zakonodaje, drugo je znati to argumentirati pred Ustavnim sodiščem. Ključno pa je, da se razmere izboljšajo. V tem primeru bo čisto vseeno, kdo "je imel prav".

dr. Rok Svetlič
Sodnik

⁸ Ni mogoče spregledati, da ravno organizacija javnega zdravstva omogoča razrast korupcije pri dobavi opreme in medikamentov. Ocene opozarjajo, da gre za zneske, v primerjavi s katerimi so davčni manevri zdravnikov samostojnih podjetnikov kaplja v morje.