



Železna cesta 16, 1000 Ljubljana

Zadeva: 0700-45/2022/10

Datum: 23. 1. 2023

Zagovornik načela enakosti na podlagi 21. člena v povezavi s 37. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) in na podlagi prvega odstavka 207. 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 in 175/20 – ZIUOPDVE; v nadaljevanju: ZUP) na predlog predlagatelja v zadevi ugotavljanja diskriminacije po ZVarD zoper domnevnega kršitelja izdaja naslednjo

ODLOČBO

1. Ugotovi se, da je zdravstveni zavod s tem, ko je zavrnil opredelitev predlagatelja in njegove žene pri osebni zdravnici iz razloga, da nimata stalnega oziroma začasnega prebivališča v eni izmed občin ustanoviteljic zdravstvenega zavoda, **kršil prepoved diskriminacije po ZVarD**.
2. Stroški v tem postopku niso nastali.

OBRAZLOŽITEV

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je v skladu s 37. členom ZVarD na podlagi predloga predlagatelja, ki ga je ta vložil 18. 10. 2022, sprožil postopek ugotavljanja diskriminacije.

Predlagatelj je v predlogu navedel, da je zdravnica, čigar pacienta sta bila z ženo v zdravstvenem zavodu v občini njunega prebivališča, v tem prekinila delovno razmerje in se zaposlila v zdravstvenem zavodu v drugem kraju znotraj druge občine. Po tem, ko je preveril seznam prostih zdravnikov pri Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS), je ugotovil, da zdravnica v tem zdravstvenem zavodu še sprejema paciente. Zato sta se 3. 10. 2022 z ženo osebno oglasila v njeni ambulanti z namenom, da se opredelita kot njena pacienta. Tako medicinska sestra kot zdravnica sta jima pojasnili, da ju kljub prostim mestom ne morejo sprejeti, ker morajo po navodilu vodstva zdravstvenega zavoda najprej sprejeti »paciente iz ambulant« in »ljudi iz njihove regije«. Onadva, ki imata stalno prebivališče v drugi občini, bosta sprejeta, če bodo po tem še prosta mesta, kar naj preverita čez mesec ali dva.

Dne 4. 10. 2022 je predlagatelj na naslov ambulante omenjene zdravnice, na kontaktni naslov zdravstvenega zavoda ter na naslova direktorice in pomočnika direktorice za zdravstveno nego (ki sta navedena kot kontaktni osebi v primeru pritožb) poslal elektronsko sporočilo, v katerem je povzel dogajanje in ponovno prosil za možnost opredelitve pri izbrani zdravnici. Prejel je odgovor direktorice z dne 12. 10. 2022, ki ga je priložil svojemu predlogu za ugotavljanje diskriminacije.

Iz njega izhaja, da v ambulanti družinske medicine omenjene zdravnice trenutno vpisujejo paciente zdravnice, ki je iz tega zavoda odšla in jo je omenjena zdravnica nadomestila (v nadaljevanju: prejšnja zdravnica). Te paciente so pozvali, da svojo odločitev podajo do konca oktobra, zato bodo lahko v novembru med opredeljene paciente sprejeli tudi osebe, ki nimajo stalnega ali začasnega prebivališča v eni izmed občin ustanoviteljic njihovega zdravstvenega zavoda. Poleg tega pa je opozorila na 163. člen Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja, v skladu s katerim se izbrani osebni zdravnik, predvsem zaradi boljše dostopnosti in dosegljivosti zdravstvenih storitev, praviloma izbere v občini stalnega ali začasnega prebivališča. V skladu s tem je zaključila, da zaradi obeh navedenih argumentov paciente, ki nimajo stalnega ali začasnega prebivališča v kateri izmed občin ustanoviteljic njihovega zdravstvenega zavoda, prosijo, da izbiri osebnega zdravnika opravijo bližje kraju svojega prebivališča.

Po predlagateljevem mnenju gre v tem primeru za diskriminacijo pri izbiri zdravnika na podlagi osebne okoliščine kraja bivanja, poleg tega pa tudi za kršitev pravice do dostopa do zdravstvene obravnave, pravice do enakopravnega dostopa in obravnave pri zdravstveni obravnavi in pravice do proste izbire zdravnika. Kljub temu, da je v času njegovega ustno izraženega interesa, da bi z ženo kot svojo osebno zdravnico izbrala omenjeno zdravnico, ta še sprejemala nove paciente, ju ni sprejela z obrazložitvijo, da imajo po »navodilu vodstva zdravstvenega zavoda« prednost pacienti iz ambulante prejšnje zdravnice in iz njihove regije. Zato predlagatelj meni, da gre za hujšo obliko diskriminacije, saj je bilo s spornim ravnanjem diskriminiranih več oseb hkrati, ter za navodila za diskriminacijo s strani vodstva zdravstvenega zavoda.

16. 11. 2022 je predlagatelj svoj predlog dopolnil še z elektronskim sporočilom pomočnika direktorice z dne 8. 11. 2022, v katerem mu je ta sporočil, da vpis v ambulanto zdravnice ni več možen, saj so vsa mesta zapolnili njihovi občani. Ponudil pa mu je vpis v dislocirano ambulanto v drugem kraju znotraj te občine, kjer bo 22. 11. 2022 začela vpisovati nove paciente druga zdravnica. Predlagatelja je še pozval, naj pošlje svoje podatke (ime, priimek, rojstni datum, KZZ številko, točen naslov in telefonsko številko), da mu bodo uredili vpis v to ambulanto, če se s ponujeno rešitvijo strinja.

*

Zagovornik je 18. 11. 2022 zdravstvenemu zavodu poslal poizvedbo z namenom preverjanja dejanskega stanja in pridobitve pojasnil glede zgoraj opisane situacije.

Ta je v svojem pisnem odzivu z dne 25. 11. 2022 po njihovem mnenju bistveno okoliščino, ki je botrovala njihovemu odzivu v omenjeni situaciji. Ambulanta družinske medicine omenjene zdravnice ni bila na novo odprta oziroma pridobljena ambulanta (zdravstveni zavod s strani ZZZS zanjo ni prejel novega programa družinske ambulante) in zato posledično ni na novo začela z opredeljevanjem pacientov, ampak je omenjena zdravnica le prevzela paciente, ki so bili že pred tem opredeljeni pri zdravnici, ki je iz njihovega zavoda odšla. Ta je delo v tem zavodu opravljala več kot 20 let, zato je imela glavarinski količnik opredeljenih pacientov presežen. Njeni pacienti so bili, kot to določajo veljavni postopki ZZZS, obveščeni, da je njihova zdravnica prenehala z delom, in pozvani, da svojo odločitev glede opredelitve zdravnice, ki je njeno ambulanto prevzela, podajo do konca meseca oktobra. Po prejemu odzivov je bilo ugotovljeno, da zdravnica presega glavarinske količnike, ki so predvideni za opredeljevanje dodatnih pacientov.

Zaradi pomanjkanja družinskih zdravnikov in stiske pacientov si prizadevajo čim več osebam omogočiti možnost opredeljevanja izbranih osebnih zdravnikov v njihovem zavodu. Zato so predlagatelja tudi seznanili z možnostjo opredelitve izbranega osebnega zdravnika v drugi ambulanti družinske medicine, ki je začela z opredeljevanjem 22. 11. 2022 v dislocirani ambulanti. Lokacija te ambulante je dejansko bližje naslovu stalnega prebivališča

predlagatelja. Ima pa zdravstveni zavod poleg te dislocirane ambulante svoje lokacijsko ločene enote (organizirane zdravstvene postaje) še v več drugih krajih znotraj občine. Na vseh omenjenih lokacijah, skupaj z lokacijo na sedežu zavoda, zagotavljajo zdravstveno obravnavo pacientov, ki so na teh lokacijah.

Zagovornik je predlagatelja v skladu s 146. in 9. členom ZUP, ki določata kontradiktornost postopka, seznanil z navedbami zdravstvenega zavoda in ga pozval, da se do njih opredeli. Predlagatelj je svojo izjasnitev podal 6. 12. 2022.

Oporekal je navedbam zavoda, pri tem pa se je v bistvenem skliceval na argumente, ki jih je navedel že v predlogu za ugotavljanje diskriminacije z dne 18. 10. 2022. V izogib ponavljanju jih Zagovornik na tem mestu ne povzema ponovno. Dodatno pa je predlagatelj navedel še, da se zdravstveni zavod ni opredelil do prvotnega pojasnila zdravnice, da ne sprejemajo pacientov, ki niso iz občin območja zdravstvenega zavoda. Svojo argumentacijo so naknadno sicer spremenili, namreč, da ne gre za novo ambulanto, vendar takšen prenos pacientov v zakonodaji ni predviden, poleg tega pa je očitno, da je ravno kraj bivanja tista okoliščina, ki je ves čas v ozadju. Zdravstveni zavod ga ni zgolj »seznanil« z možnostjo opredelitve pri drugi zdravnici v dislocirani ambulanti, temveč so mu »ponudili vpis«, na način, ki ni bil primeren. Ob tem pa so prezrli, da je tudi ta zdravnica prevzela ambulanto prejšnje zdravnice. Predlagatelj je ponovno poudaril, da je zdravstveni zavod zavrnil njegovo izbiro zdravnika (ko so še bila prosta mesta) zaradi tega, ker ima stalno prebivališče v drugi občini in ne zato, ker predhodno ni bil pacient ambulante prejšnje zdravnice.

Zagovornik je izjasnitev v skladu z zgoraj citiranima določbama ZUP omogočil tudi zdravstvenemu zavodu, ki je svoj odgovor podal dne 20. 1. 2023. V njem se je ponovno skliceval na 163. člen Pravil, dodatno pa je navedel, da so bile vse ambulante družinske medicine, ki jih omenjajo v svojem odgovoru z dne 22. 11. 2022, dejansko nadomestne ambulante, torej takšne, ki so morale primarno obvestiti vse obstoječe, tj. že opredeljene paciente prejšnjih zdravnic. Ker je šlo za zdravnice, ki so bile v zavodu zaposlene več kot 10, tudi 20 let, so bile njihove ambulante polno zasedene s pacienti, vse so tudi znatno presegale predvideni glavarinski količnik 1925. Glavnina pozvanih pacientov je sporočila, da bodo opredelili zdravnico, ki je ambulanto prevzela, zato dodatno opredeljevanje pacientov ni bilo več mogoče.

Navedli so tudi, da zdravstveni zavod, kjer je imel predlagatelj do sedaj opredeljenega osebnega zdravnika, ni postopal na zgoraj opisani način, saj predlagatelj ni bil deležen obvestila, da je njegov izbrani osebni zdravnik odšel iz zavoda in kdo je tisti zdravnik, ki bo prevzel ambulanto. Domnevajo, da ta zavod zaradi pomanjkanja družinskih zdravnikov enostavno ni mogel sporočiti podatkov o novem zdravniku, ker ga ni uspel zaposliti.

V zvezi s tem so opisali sistemsko ureditev glede izvajanja posameznih programov. Veljavna zakonodaja na področju zdravstvene dejavnosti in zdravniške službe določa, da je za potrebe prevzema in izvajanja določene vrste zdravstvene dejavnosti potrebno imeti zaposlenega t.i. odgovornega nosilca. Izvajalec zdravstvene dejavnosti ne more pri ZZZS vložiti vloge za nov program oziroma obdržati obstoječih programov ambulant družinske medicine (kot je v njihovem konkretnem primeru), če s sklenjeno pogodbo o zaposlitvi ne izkaže, da ima zaposlenega odgovornega nosilca dejavnosti, ki je v ambulanti družinske medicine vedno zdravnik, specialist družinske medicine, oziroma pod določenimi pogoji zdravnik specializant v 4. letniku specializacije družinske medicine.

Zagovornik je postopek ugotavljanja diskriminacije, ki ga urejajo členi 33 do 37 (5. poglavje ZVarD) ter 40. člen ZVarD, začel na predlog predlagatelja. Za vsa vprašanja postopka, ki niso urejena z ZVarD, Zagovornik skladno z drugim odstavkom 3. člena ZUP subsidiarno uporabi slednjega. Strankama tekom postopka po 9. in 146. členu ZUP omogoča izjavljanje ter podajanje svojih navedb, opredelitev, izjasnitev in dokazov v zvezi z zadevo postopka.

Diskriminacija je v 4. členu ZVarD opredeljena kot vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana.

Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina (ali več osebnih okoliščin) razlog za slabšo obravnavo. Skladno s 1. členom ZVarD mednje štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga osebna okoliščina. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto, ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka, ter na podlagi katerih se lahko oblikujejo različne skupine oseb in odnosi njihove pripadnosti.¹

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije, od katerih sta osnovni neposredna in posredna (6. člen). Neposredna diskriminacija, ki jo je Zagovornik ugotovil tudi v tem primeru, obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno, kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb.

Diskriminacija oziroma neenaka obravnava je prepovedana na vseh področjih družbenega življenja. ZVarD zavezuje državne organe, lokalne skupnosti, **nosilce javnih pooblastil** ter pravne in fizične osebe, da morajo na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in **pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb** zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavo vseh oseb (2. člen ZVarD). Področje zagotavljanja primarne zdravstvene oskrbe oziroma proste izbire zdravnika zagotovo sodi med tista področja družbenega življenja, na katerih morajo izvajalci zdravstvene oskrbe, ki so nosilci javnih pooblastil, dosledno zagotavljati enako obravnavo.

80. člen Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju² (v nadaljevanju ZZVZZ) določa, da ima zavarovana oseba pri uveljavljanju pravic iz zdravstvenega zavarovanja po tem zakonu **pravico do proste izbire zdravnika in zdravstvenega zavoda**.

Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja³ (v nadaljevanju Pravila) v 163. členu določajo, da je osebni zdravnik zavarovane osebe zdravnik, ki je najlažje dosegljiv, praviloma v kraju

¹ Iz obrazložitve k 1. členu ZVarD ob predstavitvi predloga zakona (EVA 2015-2611-0046, str. 39).

² Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ), Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 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 in 141/22 – ZNUNBZ).

³ Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja, Uradni list RS, št. 79/94, 73/95, 39/96, 70/96, 47/97, 3/98, 3/98, 51/98 – odl. US, 73/98 – odl. US, 90/98, 6/99 – popr., 109/99 – odl. US, 61/00, 64/00 – popr., 91/00 – popr., 59/02, 18/03, 30/03, 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, 99/13 – ZSVarPre-C, 25/14 – odl. US, 25/14, 85/14, 10/17 – ZČmIS, 64/18, 4/20, 42/21 – odl. US, 61/21, 159/21 – ZZVZZ-P, 183/21, 196/21 – ZDOsk, 142/22 – odl. US in 163/22).

njenega stalnega ali začasnega prebivališča, če pa si ga izbere v drugem kraju, nima pravice do povračila potnih stroškov, povezanih s to izbiro. V 166. členu je nadalje določeno, da je zdravnik, ki izpolnjuje pogoje za osebnega zdravnika, **dolžan sprejeti vse zavarovane osebe, ki si ga izberejo**. Odkloni jih lahko le, če pri njem evidentirano število zavarovanih oseb že presega število, ki ga določi zavod, si ga želi zavarovana oseba izbrati v nasprotju s pravili ter zavarovani osebi zaradi oddaljenosti ne bi mogel nuditi oziroma zagotoviti vseh storitev, za katere je pooblaščen.

Navodilo izvajalcem za uresničevanje pravice zavarovanih oseb do izbire osebnega zdravnika⁴, s katerimi se natančneje opredeljuje izvajanje določb 80. člena ZZZZZ ter določb 161. do 171. člena Pravil, v točki 2.1 prav tako določa, da ima zavarovana oseba pri uveljavljanju pravic iz zdravstvenega zavarovanja **pravico do proste izbire zdravnika in zdravstvenega zavoda**. Zavarovana oseba, ki želi uveljavljati pravice iz zdravstvenega zavarovanja, si izbere osebnega zdravnika. Izbiro opravi tako, da pri njem podpiše listino, poimenovano Izjava o izbiri osebnega zdravnika (točka 3).

Zakon o pacientovih pravicah⁵ (v nadaljevanju: ZPacP) v 6. členu določa, da ima pacient v skladu s predpisi s področja zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja pravico do dostopa do zdravstvene obravnave, pri čemer pa ima v skladu z 9. členom pravico, da **prosto izbere zdravnika in izvajalca zdravstvene dejavnosti, ki mu bo zaupal svoje zdravljenje**, v 7. členu pa določa tudi prepoved diskriminacije.

Poleg vsega zgoraj naštetega je varstvo pred diskriminacijo zagotovljeno tudi s 14. členom Ustave Republike Slovenije⁶, ki določa, da so v Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino (prvi odstavek) ter da so vsi pred zakonom enaki (drugi odstavek).

*

Zagovornik je v obravnavanem postopku preverjal obstoj neposredne diskriminacije predlagatelja, ki je zatrjeval, da mu je bila onemogočena prosta izbira zelene osebne zdravnice v času, ko je ta še sprejemala paciente, ker njegovo stalno ali začasno prebivališče ni v kraju zdravstvenega zavoda oziroma v eni izmed občin ustanoviteljic tega zavoda. V zvezi s tem se je Zagovornik osredotočil na vprašanje, ali zavrnitev opredelitve pri zelenem osebnem zdravniku po kriteriju stalnega ali začasnega prebivališča, če sicer niso podani pogoji za odklonitev pacienta iz 166. člena Pravil, predstavlja neposredno diskriminacijo na podlagi osebne okoliščine kraja bivanja.

ZVarD nekatere osebne okoliščine izrecno našteva, hkrati pa določa, da lahko do diskriminacije pride tudi zaradi katerekoli druge okoliščine, za katero Zagovornik presodi, da jo je mogoče razumeti kot osebno okoliščino. Nabor osebnih okoliščin, na podlagi katerih lahko pride do diskriminacije, tako ni zaprt. Zagovornik je že v več primerih presodil, da je okoliščina,

⁴ Navodilo izvajalcem za uresničevanje pravice zavarovanih oseb do izbire osebnega zdravnika, izdajatelj Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Verzija 10, št. 0072-24/2019-DI/1 z dne 13. 9. 2019, dostopno na: [https://api.zzzs.si/ZZZS/info/egradiva.nsf/0/1a1b4aa1077a4915c1257bf8001afa3e/\\$FILE/Navodilo%20izvajalcem%20za%20uresni%C4%8Dvanje%20pravice%20ZO%20do%20IOZ_V10_september%202019_%C4%8Distopis.002.PDF/Navodilo%20izvajalcem%20za%20uresni%C4%8Dvanje%20pravice%20ZO%20do%20IOZ_V10_september%202019_%C4%8Distopis.PDF](https://api.zzzs.si/ZZZS/info/egradiva.nsf/0/1a1b4aa1077a4915c1257bf8001afa3e/$FILE/Navodilo%20izvajalcem%20za%20uresni%C4%8Dvanje%20pravice%20ZO%20do%20IOZ_V10_september%202019_%C4%8Distopis.002.PDF/Navodilo%20izvajalcem%20za%20uresni%C4%8Dvanje%20pravice%20ZO%20do%20IOZ_V10_september%202019_%C4%8Distopis.PDF)

⁵ Zakon o pacientovih pravicah (ZPacP), Uradni list RS, št. 15/08, 55/17, 177/20 in 100/22 – ZNUZSZS.

⁶ Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

ki jo je mogoče razumeti kot osebno okoliščino v smislu ZVarD, lahko tudi kraj bivanja.⁷ Enako je ugotovil tudi v obravnavani zadevi, saj je presodil, da kraj bivanja predstavlja status, ki ga oseba ne more enostavno spreminjati, pogosto pa je tudi povezan z identiteto osebe. Kot bo razvidno v nadaljevanju, pa je bila v obravnavanem primeru ravno ta okoliščina tista, ki je bila odločilna, da si predlagatelj ni mogel prosto izbrati zelene zdravnice.

Za ugotovitev diskriminacije mora biti poseg kršitelja po naravi tak, da prizadene eno od zavarovanih dobrin. V primerjavi s testom, ki ga je opredelilo Ustavno sodišče,⁸ se namreč po ZVarD ne ugotavlja le posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, pač pa tudi druge pravice, pravne koristi in ugodnosti. Zagovornik je zato v postopku ugotavljal predvsem, katera zavarovana dobrina – človekova pravica, temeljna svoboščina, druga pravica, pravni interes ali ugodnost – je pri zavrnitvi proste izbire zdravnika prizadeta.

Kot je jasno razvidno iz zgoraj citiranih predpisov, gre za pravico do proste izbire zdravnika. Vsi zgoraj navedeni predpisi določajo, da si zavarovana oseba zdravnika izbere prosto, predpisujejo pa le način, na katerega lahko to stori (izpolnitev potrebnega obrazca oziroma izjave). Zdravnik je v skladu s 166. členom Pravil dolžan sprejeti vse zavarovane osebe, ki si ga izberejo, odkloni jih lahko le, če pri njem evidentirano število zavarovanih oseb že presega število, ki ga določi zavod, ali si ga želi zavarovana oseba izbrati v nasprotju s pravili ali če zavarovani osebi zaradi oddaljenosti ne bi mogel nuditi oziroma zagotoviti vseh storitev, za katere je pooblaščen. Zato je Zagovornik preučil obravnavani primer s stališča teh treh (edino dopustnih) pogojev, ki opravičujejo odklonitev, da bi ugotovil, ali je zdravstveni zavod upravičeno zavrnil predlagatelja na podlagi katerega izmed njih.

Glede prvega pogoja (presejanja evidentiranega števila zavarovanih oseb) Zagovornik ugotavlja, da je zdravnica v času najprej ustno izraženega interesa predlagatelja in njegove žene dne 3. 10. 2022, nato pa še pisne prošnje z dne 4. 10. 2022, da bi se opredelila pri njej, še sprejemala paciente. Temu zdravstveni zavod ni oporekal. Je pa to poskušal opravičiti z argumentom prednostnega sprejemanja pacientov prejšnje zdravnice.

Iz njihovega prvega odgovora z dne 12. 10. 2022 izhaja, da bodo paciente, **ki nimajo stalnega ali začasnega prebivališča v eni izmed občin ustanoviteljic**, med opredeljene paciente lahko sprejeli v mesecu novembru, to je **po tem, ko bodo svojo izbiro podali pacienti prejšnje zdravnice**. Iz take obrazložitve o tem, kdo ima prednost in zakaj, je razvidno, da je zdravstveni zavod dajal prednost dvema kategorijama pacientov: predhodno opredeljenim pri prejšnji zdravnici ter pacientom s stalnim ali začasnim prebivališčem v eni izmed občin ustanoviteljic. To je tudi skladno s tem, kar je predlagatelju ob prvem pogovoru na to temo pojasnila zdravnica, ko se je pri njej osebno oglasil. Tedaj mu je kot razlog za zavrnitev navedla "navodilo vodstva zavoda", da morajo najprej sprejeti »paciente iz ambulant« in »ljudi iz njihove regije«. Če bi bil na tej točki še možen zaključek, da je bil predlagatelj res zavrjen »zgolj« zato, ker ni bil pacient prejšnje zdravnice (čeprav, kot bo razvidno v nadaljevanju, za takšno ureditev ni pravne podlage), pa temu nasprotuje zapis pomočnika direktorice, ki je v elektronskem sporočilu predlagatelju z dne 8. 11. 2022 zapisal, da »vpis v ambulanto zdravnice žal ni možen, saj so vsa mesta zapolnili **naši občani**.« Še dodatno pa temu nasprotuje tudi odgovor direktorice zavoda z dne 12. 10. 2022, v katerem je zapisala, da zaradi obeh navedenih dejstev (predhodne opredelitve pri prejšnji zdravnici ter pogoja oddaljenosti iz 163. člena Pravil) »prosimo paciente, **ki nimajo stalnega ali začasnega prebivališča v kateri izmed občin ustanoviteljic zdravstvenega zavoda**, da izbiro izbranega osebnega zdravnika opravijo **bližje kraju svojega prebivališča**.« Vse to Zagovornika privede do zaključka, da je bil odločilen kriterij za zavrnitev vpisa predlagatelja in njegove žene pri izbrani zdravnici v zdravstvenem zavodu kraj njunega bivanja. Še zlasti, kot bo navedeno v nadaljevanju, ker je

⁷ Npr. v postopku ugotavljanja diskriminacije v zadevi št. 0700-53/2020 ter v postopku ocene diskriminatornosti v zadevi št. 050-9/2021, oboje dostopno na spletni strani Zagovornika načela enakosti: <https://zagovornik.si/izdelki-zagovornika/iskalnik/>.

⁸ Odločba št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009.

kraj njenega prebivališča v drugi občini lokacijsko bližje zdravstvenemu zavodu kot nekateri kraji znotraj občin ustanoviteljic.

Sklicevanje zdravstvenega zavoda na argument, da ni šlo za novo ambulanto, zato ob upoštevanju zgoraj navedenega dejansko postane brezpredmeten. Zagovornik pa še dodatno ugotavlja, kot je opozoril že predlagatelj, da prenosa pacientov med zdravnikom, ki je iz zavoda odšel, in zdravnikom, ki je tega nadomestil, zakonodaja ne ureja, saj predvideva le eno, in sicer prosto izbiro zdravnika. Drugačnih usmeritev, navodil ali podlage v predpisih zdravstveni zavod ni niti zatrjeval niti predložil. Situacija, ko bi zdravnik prevzel celotno ambulanto prejšnjega zdravnika, paciente, ki prej niso bili opredeljeni v tej ambulanti, pa bi iz tega razloga lahko zavrnil, ni skladna s predpisi oziroma s pravico, ki jo ti na več mestih določajo: pravico do **proste izbire** zdravnika. Kot navedeno, tudi zdravstveni zavod ob navajanju argumenta prednostnega vpisovanja predhodno opredeljenih pacientov prejšnje zdravnice ni navedel predpisov, ki bi to omogočali. Opisovanje sistemske ureditve v zvezi z izvajanjem programa družinske medicine (obveznost zavoda, da zaposli t.i. nosilca dejavnosti) pa v obravnavanem primeru ni relevantno, saj z ničemer ne pojasnjuje oziroma opravičuje dejstva, da je bila predlagatelju onemogočena prosta izbira zelene zdravnice. Zagovornik razume to opisovanje kot pojasnilo zdravstvenega zavoda, zakaj predlagatelju ob odhodu zdravnice iz zdravstvenega zavoda ni bila ponujena opredelitev za novega zdravnika, ki bi prevzel njeno ambulanto. To bi pojasnilo, zakaj je prišlo do tega, da si je predlagatelj želel izbrati zdravnico v zavodu v drugem kraju znotraj druge občine, ne vpliva pa na zakonitost ravnanja tega zdravstvenega zavoda takrat, ko je to dejansko storil in bil zavrnen.

Zdravstveni zavod se sklicuje na prvi odstavek 163. člena Pravil, ki določa, da je osebni zdravnik zavarovane osebe zdravnik, ki je najlažje dosegljiv, **praviloma** v kraju njenega stalnega ali začasnega prebivališča. V svojem odgovoru z dne 12. 10. 2022 navede, da zaradi velike oddaljenosti stalnega oziroma začasnega prebivališča pacienta od sedeža zdravstvene ustanove oziroma zdravnika slednji ne more kakovostno in kontinuirano izvajati vseh nalog, ki sicer pripadajo pacientom (npr. morebitna izvedba hišnih obiskov, obiski v primeru akutnih obolenj ali poslabšanja zdravstvenega stanja, laboratorijskih pregledov, patronažnih obiskov ipd.). Vendar ta določba velja »praviloma«, predvsem pa ne posega v pravico do proste izbire. To se da povsem jasno in nedvoumno razbrati iz druge povedi prvega odstavka tega člena, ki omogoča izbiro zdravnika tudi v drugem kraju, saj se glasi »Če pa si ga izbere v drugem kraju, nima pravice do povračila potnih stroškov, povezanih s to izbiro«, kar nakazuje, da je izbira zdravnika v drugem kraju legalna in legitimna možnost. Zdravstveni zavod to možnost, ki ni pravilo, sam potrjuje s tem, ko zapiše, da si prizadevajo vsaj deloma omogočiti izbiro zdravnika tudi pacientom, ki nimajo stalnega ali začasnega prebivališča v občinah ustanoviteljicah.

Hkrati to določbo, na katero se sklicuje, zdravstveni zavod sam negira s tem, ko zanemari, da so določeni kraji znotraj občin ustanoviteljic od zavoda oddaljeni bolj, kot pa določena naselja znotraj občine, katere občan je predlagatelj, kar velja ravno v primeru predlagatelja. V skladu z aplikacijo »Google maps« je npr. kraj A v eni izmed občin ustanoviteljic od zdravstvenega zavoda oddaljen približno 25 km, kraj stalnega prebivališča predlagatelja v občini, ki ni ena izmed ustanoviteljic, pa »le« 15 km.

Zdravstveni zavod na to odgovarja, da ima svoje lokacijsko ločene enote (organizirane zdravstvene postaje) še v drugih krajih in da na vseh omenjenih lokacijah, skupaj z lokacijo na sedežu, zagotavljajo zdravstveno obravnavo pacientov, ki so na teh lokacijah. Vendar pa po presoji Zagovornika to še ne pomeni, da bi na teh lokacijah obravnavali samo paciente, ki so tem organizacijskim enotam lokacijsko najbližje, tega zavod tudi ne trdi niti z ničemer ne izkaže. Zato s tem argumentom ne uspe ovreči stališča Zagovornika, da veže možnost opredelitve na prebivanje v eni izmed občin ustanoviteljic oziroma kot se je izrazila zdravnica, na »njihovo regijo«, ne glede na siceršnjo oddaljenost. Pa tudi če bi zavod uspel dokazati, da

striktno upošteva pogoj lokacijske bližine, to ne bi bilo skladno s predpisi, saj te obveze v predpisih ni.

Zato Zagovornik ocenjuje, da v obravnavanem primeru argument zdravstvenega zavoda, da lahko zdravnik kakovostno in kontinuirano izvaja vse naloge, ki sicer pripadajo pacientom, le, če ti stalno ali začasno prebivajo v bližini zdravstvene ustanove, ne zdrži pravne presoje. Najbolj nazorno je to razvidno iz zgornje primerjave med oddaljenostjo kraja znotraj občine ustanoviteljice in kraja predlagateljevega prebivališča. S tem se za neizpolnjenega izkaže tudi drugi pogoj 166. člena Pravil, ki odklonitev predvideva tudi v primeru, če zdravnik zaradi oddaljenosti pacientu ne bi mogel nuditi oziroma zagotoviti vseh storitev, ki mu pripadajo.

Glede tretjega pogoja, da bi si predlagatelj zdravnico želel izbrati v nasprotju s pravili (npr. v nasprotju s predpisi obveznega zdravstvenega zavarovanja, kar pomeni brez izpolnitve predpisane izjave), Zagovornik ugotavlja, da iz zadeve to ni razvidno niti zdravstveni zavod tega ne zatrjuje.

Kot že navedeno, je zdravstveni zavod tekom postopka zasledoval stališče, da ni šlo za novo ambulanto in je bilo predvideno prednostno sprejemanje tistih pacientov, ki so bili predhodno pacienti prejšnje zdravnice. Vendar pa se to ne sklada z njegovo ponudbo vpisa oziroma opredelitve predlagatelja pri zdravnici v dislocirani ambulanti. Navedena zdravnica je glede na navedbe zavoda začela sprejemati paciente 22. 11. 2022, pomočnik direktorice pa je predlagatelju že 8. 11. 2022 ponudil vpis pri omenjeni zdravnici. Kot izhaja iz spletne strani zavoda in kar je v svojem odgovoru z dne 20. 1. 2023 potrdil tudi sam, je ta zdravnica prevzela ambulanto prejšnje zdravnice in ne gre za novo ambulanto. Na spletni strani imajo namreč objavljeno obvestilo, da je zdravnica A prevzela ambulanto zdravnice B in ne sprejema novih pacientov. Navedeno postopanje zdravstvenega zavoda je bilo torej nekonsistentno s stališčem, da imajo prednost vpisa pacienti, opredeljeni pri prejšnji zdravnici, saj bi moral enako stališče zasledovati tudi glede zdravnice v dislocirani ambulanti. Zdravstveni zavod se do tega v svojem odgovoru z dne 20. 1. 2023 ni opredelil, potrdil je le, da je šlo za nadomestno ambulanto, kar je Zagovornik ugotovil že s pregledom spletne strani, na to pa je opozoril tudi predlagatelj.

Upoštevati je potrebno tudi, da je izbira zdravnika povezana tudi z osebnim zaupanjem, ki »omogoča prepuščanje bolezni v roke zdravniku. Brez zaupanja bolniki veliko težje uspešno ozdravijo in tega se moramo zavedati zlasti v času po pandemiji, ki je povzročila izrazit padec zaupanja v medicino«.⁹

Na podlagi vsega navedenega Zagovornik sklepno ugotavlja, da se zdravstveni zavod ni opredelil do svoje dolžnosti na podlagi določb, ki urejajo pravico do proste izbire zdravnika. Teh pravic, načel in dolžnosti ni ne zanikal ne izpodbijal, je pa nesporno, da jih ni spoštoval.

Na podlagi proučitve vseh relevantnih dejstev in okoliščin obravnavanega primera je Zagovornik ugotovil, da je podana neposredna diskriminacija po ZVarD zaradi osebne okoliščine kraja bivanja. Zato je odločil, kot izhaja iz 1. točke izreka te odločbe.

Skladno s prvim odstavkom 35. člena ZVarD je postopek pri Zagovorniku za stranke brezplačen. Zato je Zagovornik odločil, da posebni stroški v tem postopku niso nastali, kakor izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

⁹ Dr. Aljoz Ihan v spletni kolumni Kolumna dr. Alojza Ihana: Rehabilitacija zaupanja, spletni portal N1, dostopno na: <https://n1info.si/novice/mnenja/kolumna-dr-alojza-ihana-rehabilitacija-zaupanja/>.

Pouk o pravnem sredstvu:

Zoper to odločbo ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor. Upravni spor stranka lahko sproži s tožbo, ki jo v 30 dneh od vročitve odločbe vloži na Upravno sodišče Republike Slovenije, Fajfarjeva ulica 33, 1000 Ljubljana. Tožbo vloži neposredno pisno ali jo pošlje po pošti. Skupaj z morebitnimi prilogami jo vloži v najmanj treh izvodih. K njej mora priložiti tudi to odločbo v izvorniku ali prepisu.

Postopek vodila:

mag. Eva Cankar Farkaš
Svetovalka Zagovornika I

Miha Lobjnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Vročiti:

- zdravstveni zavod (osebno – ZUP)
- predlagatelj (osebno – ZUP)
- zbirka dok. gradiva