

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

416

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Snježana Bagić, zamjenica predsjednice Suda, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Slavica Banić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, odlučujući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 30. siječnja 2014. donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukida članak 41. stavak 10. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (»Narodne novine« broj 150/08., 71/10., 139/10., 22/11., 84/11., 154/11., 12/12., 35/12. – odluka Ustavnog suda broj: U-I-4633/2010, 70/12., 144/12., 82/13. i 159/13.).

II. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

i

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 40. i članka 41. stavaka od 1. do 9. i stavka 11. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (»Narodne novine« broj 150/08., 71/10., 139/10., 22/11., 84/11., 154/11., 12/12., 35/12. – odluka Ustavnog suda broj: U-I-4633/2010, 70/12., 144/12., 82/13. i 159/13.).

II. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

O b r a z l o ž e n j e

1. Udruga privatnih poslodavaca u zdravstvu iz Zagreba, koju zastupa tajnik Ivan Gabrilo (predmet broj: U-I-2665/2009) podnijela je Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom, između ostalih, članka 40. stavaka 1., 2. i 3. i članka 41. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (»Narodne novine« broj 150/08., 71/10., 139/10., 22/11., 84/11., 154/11., 12/12., 35/12. – odluka Ustavnog suda broj: U-I-4633/2010, 70/12., 144/12. i 82/13., u daljnjem tekstu: ZoZZ).

1.1. Marija Klarić, spec. obiteljske medicine iz Trogira (predmet broj: U-I-3118/2011) podnijela je Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 40. i 41. ZoZZ-a.

2. Članci 40. i 41. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (»Narodne novine« broj 150/08.) glasili su:

»V. KONCESIJA ZA OBAVLJANJE JAVNE ZDRAVSTVENE SLUŽBE

Članak 40.

Javnu zdravstvenu službu na primarnoj razini zdravstvene djelatnosti mogu obavljati na osnovi koncesije fizičke osobe i zdravstvene ustanove ako ispunjavaju uvjete propisane ovim Zakonom.

Na osnovi koncesije može se obavljati zdravstvena djelatnost obiteljske (opće) medicine, stomatološke zdravstvene zaštite, zdravstvene zaštite dojenčadi i predškolske djece, zdravstvene zaštite žena, laboratorijske dijagnostike, ljekarničke djelatnosti, medicine rada i zdravstvene njege u kući.

Privatni zdravstveni radnik uvjet iz članka 145. stavka 1. točke 6. ovoga Zakona mora ispuniti na početku korištenja koncesije.

Članak 41.

Sastavni dio dokumentacije za nadmetanje u postupku davanja koncesije, uz dokumentaciju propisanu Zakonom o koncesijama kada je ponuditelj fizička osoba jest odobrenje za samostalan rad zdravstvenoga radnika, dokaz o raspolaganju prostorom te ugovor o radu ili izjava o radu u timu člana/članova tima ovjerena od javnoga bilježnika, a kada je ponuditelj zdravstvena ustanova rješenje o upisu u sudski registar i rješenje o početku rada dano od ministra.

Koncesiju za obavljanje javne zdravstvene službe sukladno mreži javne zdravstvene službe, na prijedlog pročelnika ureda upravnog tijela nadležnog za zdravstvo, daje župan, odnosno gradonačelnik, uz suglasnost ministra.

Pri davanju koncesije iz stavka 2. ovoga članka prvenstvo pred ostalim kriterijima za odabir najpovoljnije ponude jest dosadašnji status ponuditelja kao ugovornog subjekta Zavoda.

Pri davanju koncesije sljedeće nakon koncesije iz stavka 2. ovoga članka prvenstvo pred ostalim kriterijima za odabir najpovoljnije ponude jest dosadašnji status koncesionara sukladno ovome Zakonu.

Najviši iznos naknade za koncesiju utvrđuje ministar.

Ako prostor za obavljanje djelatnosti koncesionaru daje u zakup dom zdravlja zakupninu plaća koncedent.

Na postupak davanja koncesije koji nije uređen ovim Zakonom primjenjuju se odredbe Zakona o koncesijama.«

2.1. Članci 40. i 41. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (»Narodne novine« broj 150/08.) izmijenjeni su člancima 7. i 8. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti (»Narodne novine« broj 71/10.), koji glase:

»Članak 7.

U članku 40. stavku 1. riječi: 'zdravstvene ustanove' zamjenjuju se riječima: 'zdravstvene ustanove, osim zdravstvenih ustanova čiji je osnivač Republika Hrvatska, županija, odnosno Grad Zagreb.'

U stavku 2. riječi: 'ljekarničke djelatnosti' brišu se.

Članak 8.

U članku 41. iza stavka 1. dodaje se novi stavak 2. koji glasi:

'Na dokumentaciju iz stavka 1. ovoga članka suglasnost daje ministar.'

Iza dosadašnjeg stavka 2. koji postaje stavak 3. dodaju se novi stavci 4., 5. i 6. koji glase:

'Župan, odnosno gradonačelnik Grada Zagreba objavljuje obavijest o namjeri davanja koncesije za broj koncesija određen mrežom javne zdravstvene službe, odnosno mrežom ugovornih subjekata medicine rada umanjen za broj timova primarne zdravstvene djelatnosti za koji dom zdravlja ima sklopljen ugovor o provođenju zdravstvene zaštite sa Zavodom, odnosno Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu.

Iznimno od stavka 4. ovoga članka, povodom obavijesti radnika doma zdravlja – nositelja timova primarne zdravstvene djelatnosti podnesenih županu, odnosno gradonačelniku Grada Zagreba o namjeri podnošenja ponude za obavljanje zdravstvene djelatnosti na osnovi koncesije, župan, odnosno gradonačelnik Grada Zagreba, uz prethodnu suglasnost upravnog vijeća toga doma zdravlja objavljuje obavijest o namjeri davanja koncesija za broj koncesija određen prema stavku 4. ovoga članka uvećan za broj timova primarne zdravstvene djelatnosti za koji je ishodena suglasnost upravnog vijeća doma zdravlja.

U slučaju izjava ugovornih subjekata Zavoda iz članka 43.a ovoga Zakona, podnesenih županu, odnosno gradonačelniku Grada Zagreba u pisanom obliku o tome da neće podnijeti ponudu za obavljanje zdravstvene djelatnosti na osnovi koncesije, broj koncesija za koje se objavljuje obavijest o namjeri davanja koncesije određen sukladno stavcima 4. i 5. ovoga članka umanjuje se za broj odgovarajući broju ugovornih subjekata Zavoda koji su dali te izjave.

U dosadašnjim stavcima 3. i 4. koji postaju stavci 7. i 8. brojka: '2.' zamjenjuje se brojkom: '3.'

Dosadašnji stavci 5., 6. i 7. postaju stavci 9., 10. i 11.«

2.2. Članak 41. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (»Narodne novine« broj 150/08. i 71/10.) izmijenjen je člankom 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti (»Narodne novine« broj 139/10.), koji glasi:

»Članak 5.

U članku 41. stavku 4. riječi: 'odnosno Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu' brišu se.«

2.3. Članak 40. Zakona o zdravstvenoj zaštiti izmijenjen je člankom 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti (»Narodne novine« broj 82/13.), koji glasi:

»Članak 6.

U članku 40. stavku 2. riječi: 'dojenčadi i' brišu se.«

2.4. Za potrebe ustavnosudskog postupka, Ustavni sud izradio je redakcijski pročišćeni tekst članaka 40. i 41. ZoZZ-a, koji u tekstu koji je danas na snazi glase:

»Članak 40.

Javnu zdravstvenu službu na primarnoj razini zdravstvene djelatnosti mogu obavljati na osnovi koncesije fizičke osobe i zdravstvene ustanove, osim zdravstvenih ustanova čiji je osnivač Republika Hrvatska, županija, odnosno Grad Zagreb, ako ispunjavaju uvjete propisane ovim Zakonom.

Na osnovi koncesije može se obavljati zdravstvena djelatnost obiteljske (opće) medicine, stomatološke zdravstvene zaštite, zdravstvene zaštite predškolske djece, zdravstvene zaštite žena, laboratorijske dijagnostike, medicine rada i zdravstvene njege u kući.

Privatni zdravstveni radnik uvjet iz članka 145. stavka 1. točke 6. ovoga Zakona mora ispuniti na početku korištenja koncesije.

Članak 41.

Sastavni dio dokumentacije za nadmetanje u postupku davanja koncesije, uz dokumentaciju propisanu Zakonom o koncesijama kada je ponuditelj fizička osoba jest odobrenje za samostalan rad zdravstvenoga radnika, dokaz o raspolaganju prostorom te ugovor o radu ili izjava o radu u timu člana/članova tima ovjerena

od javnoga bilježnika, a kada je ponuditelj zdravstvena ustanova rješenje o upisu u sudski registar i rješenje o početku rada dano od ministra.

Na dokumentaciju iz stavka 1. ovoga članka suglasnost daje ministar.

Koncesiju za obavljanje javne zdravstvene službe sukladno mreži javne zdravstvene službe, na prijedlog pročelnika ureda upravnog tijela nadležnog za zdravstvo, daje župan, odnosno gradonačelnik, uz suglasnost ministra.

Župan, odnosno gradonačelnik Grada Zagreba objavljuje obavijest o namjeri davanja koncesije za broj koncesija određen mrežom javne zdravstvene službe, odnosno mrežom ugovornih subjekata medicine rada umanjen za broj timova primarne zdravstvene djelatnosti za koji dom zdravlja ima sklopljen ugovor o provođenju zdravstvene zaštite sa Zavodom.

Iznimno od stavka 4. ovoga članka, povodom obavijesti radnika doma zdravlja – nositelja timova primarne zdravstvene djelatnosti podnesenih županu, odnosno gradonačelniku Grada Zagreba o namjeri podnošenja ponude za obavljanje zdravstvene djelatnosti na osnovi koncesije, župan, odnosno gradonačelnik Grada Zagreba, uz prethodnu suglasnost upravnog vijeća toga doma zdravlja objavljuje obavijest o namjeri davanja koncesija za broj koncesija određen prema stavku 4. ovoga članka uvećan za broj timova primarne zdravstvene djelatnosti za koji je ishoda suglasnost upravnog vijeća doma zdravlja.

U slučaju izjava ugovornih subjekata Zavoda iz članka 43.a ovoga Zakona, podnesenih županu, odnosno gradonačelniku Grada Zagreba u pisanom obliku o tome da neće podnijeti ponudu za obavljanje zdravstvene djelatnosti na osnovi koncesije, broj koncesija za koje se objavljuje obavijest o namjeri davanja koncesije određen sukladno stavcima 4. i 5. ovoga članka umanjuje se za broj odgovarajući broju ugovornih subjekata Zavoda koji su dali te izjave.

Pri davanju koncesije iz stavka 3. ovoga članka prvenstvo pred ostalim kriterijima za odabir najpovoljnije ponude jest dosadašnji status ponuditelja kao ugovornog subjekta Zavoda.

Pri davanju koncesije sljedeće nakon koncesije iz stavka 3. ovoga članka prvenstvo pred ostalim kriterijima za odabir najpovoljnije ponude jest dosadašnji status koncesionara sukladno ovome Zakonu.

Najviši iznos naknade za koncesiju utvrđuje ministar.

Ako prostor za obavljanje djelatnosti koncesionaru daje u zakup dom zdravlja zakupninu plaća koncedent.

Na postupak davanja koncesije koji nije uređen ovim Zakonom primjenjuju se odredbe Zakona o koncesijama.«

I. PRIGOVORI PREDLAGATELJICA

3. U prijedlogu Udruge privatnih poslodavaca u zdravstvu navodi se da su članak 40. stavci 1., 2. i 3. i članak 41. ZoZZ-a nesuglasni s člancima 52. i 134. Ustava. Predlagateljica smatra da nije kompatibilno s načelima zdravstvene djelatnosti propisivanje da se zdravstvena djelatnost obavlja na temeljima koncesije jer javne usluge mogu biti predmetom koncesije, a što se odnosi na javne ceste, javni prijevoz, korištenje kulturnih dobara, pružanja usluga komunalnih djelatnosti i sl. Ističe da djelatnost zdravstva počiva na načelima neprofitnosti, a provodi se po načelu dostupnosti svim građanima u smislu članka 134. stavka 3. Ustava. Zaključno navodi:

»Koncesiju, koja se temelji na članku 52. Ustava RH, u zdravstvenoj djelatnosti isključuje primjena članka 134. Ustava. Naime, članak 52. Ustava RH nabroja prirodna i druga bogatstva RH, koja se, glede upotrebljavanja i iskorištavanja mogu dati uz naknadu na korištenje/iskorištavanje. U istom članku 52. ... nije nabrojena zdravstvena zaštita, pogotovo ne primarna razina zdravstvene zaštite, kao mogućnost za iskorištavanje uz kapitalizaciju/naplatu. Neka prirodna bogatstva kao more, šume, zemljište može se dati u koncesiju za obavljanje

zdravstvene djelatnosti npr. lječilišta, kada zdravstveni subjekt obavlja djelatnost na osnovi blata/mulja ... Kapitalizacija prirodnih bogatstava u kontradikciji je s primjenom članka 134. Ustava, koji propisuje da jedinica lokalne/područne samouprave mora osigurati nabrojene funkcije, pa među nabrojenim primarnu zdravstvenu zaštitu na nivou grada/općine ... Drugim riječima o b v e z a osiguranja nečega isključuje mogućnost alternative, da ili ne, odnosno kapitalizacije onoga što inače mora, bez obzira na uvjete osigurati JLP/RS.«

Osim toga, smatra da privatni zdravstveni radnici ne obavljaju javnu zdravstvenu službu. Stoga svoj posao ne mogu obavljati na temelju koncesije. Predlaže ukidanje osporenih odredaba članka 40. stavaka 1., 2. i 3. i članka 41. ZoZZ-a.

4. U prijedlogu Marije Klarić navodi se da su članci 40. i 41. ZoZZ-a nesuglasni s člancima 3., 14. stavkom 2., 49. stavkom 2. i 55. Ustava.

Predlagateljica smatra da se člancima 40. i 41. ZoZZ-a obavljanje poslova specijalista obiteljske medicine uvjetuje posjedovanjem koncesije za obavljanje liječničkog poziva te da se time ona dovodi u nejednak položaj u odnosu prema ostalim građanima Republike Hrvatske »kojima za obavljanje svoga zvanja i zanimanja nije potrebno imati koncesiju«. Smatra da ako ne bude ishodila koncesiju neće moći obavljati dosadašnji posao ugovornog obiteljskog liječnika, »što znači da bih nakon dvadeset godina rada u struci morala prestati sa obavljanjem liječničkog poziva čime bih se dovela na rub egzistencije, jer nemam nikakvih drugih sredstava za život, a u nezgodan položaj dovela bih i 1820 pacijenata koji su mi dali povjerenje da skrbim o njihovom zdravstvenom stanju«.

Smatra da se uvjetovanjem obavljanja tog posla isključivo putem koncesije njezino stanje može poistovjetiti »sa dozvolom za rad koju kupujem i to plaćenom naknadom za koncesiju (...)«.

Svoja stajališta obrazlaže i dodatnim argumentima:

»(...)»

Obiteljski sam liječnik u ugovornom odnosu sa Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje i pružam javnozdravstvene usluge. Znači, ne koristim nikakvo gospodarsko, opće ili neko drugo dobro radi ostvarivanja dobiti koje bi bilo osnova za uvođenje koncesije. Kao ugovornom djelatniku ovoga Zavoda cijenu usluge i cijenu rada određuje Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i iste nisu tržišnog karaktera.

(...) samo je dio zdravstvene djelatnosti koja se obavlja na primarnoj razini obuhvaćen institutom koncesije, što znači da u ovaj institut nisu uključene i ostale djelatnosti primarne zdravstvene zaštite kao ni djelatnosti na sekundarnoj i tercijalnoj razini zdravstvene zaštite.

Slijedom toga, drugi zdravstveni djelatnici koji pružaju javnozdravstvene usluge i to po cijenama koje su tržišnog karaktera (privatne poliklinike) nisu u sustavu koncesije i nisu obveznici plaćanja naknade za koncesiju zbog obavljanja svoje djelatnosti.

Uz to, istu djelatnost na koju se odnosi institut koncesije obavljaju i liječnici zaposlenici Doma zdravlja i ne plaćaju ni zakupninu, a ni koncesiju te sam i spram njih stavljena u nejednak i neravnopravan položaj.

Na taj način je člankom 40. Zakona o zdravstvenoj zaštiti također povrijeđeno moje ustavno pravo iz članka 3. i članka 14. st. 2. kao i pravo iz članka 49. st. 2. Ustava Republike Hrvatske jer nas zbog te različite regulative dovode u nejednak pravni položaj na tržištu.

Moje ustavno pravo iz članka 14. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske ... povrijeđeno je i člankom 41. stavak 10. Zakona o zdravstvenoj zaštiti. To stoga, jer se ovaj članak Zakona ne primjenjuje jednako na mene ugovornog doktora Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje u svojstvu nositelja privatne prakse u prostoru treće osobe i na ugovornog doktora Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje nositelja privatne prakse u zakupu prostora

u vlasništvu Doma zdravlja koji koristi i prostor i opremu Doma zdravlja i ne plaća zakupninu, jer za tog liječnika zakupninu plaća koncedent, konkretno Splitsko-dalmatinska županija. On plaća samo naknadu za koncesiju, a ja koja obavljam isti posao sa vlastitom opremom u prostoru koji je u vlasništvu treće osobe sama plaćam zakupninu trećoj osobi kao vlasniku nekretnine u kojoj obavljam ovu djelatnost i uz to moram plaćati i naknadu za koncesiju temeljem članka 5. Ugovora o koncesiji za obavljanje javne zdravstvene službe u djelatnosti obiteljske (opće) medicine što znači da me se tereti po dvije osnove i za zakup i za koncesiju čime sam dakle dovedena u nejednak pravni položaj.

Osnovna razlika između mene i tog ugovornog liječnika je upravo ta različitost u plaćanju zakupnine i to je ono bitno što nas je dovelo u nejednak status i prouzročilo kršenje citirane ustavne odredbe.

(...)

Naime, ugovorni liječnici u zakupu prostora u vlasništvu Županije, zaposlenici Doma zdravlja i ja, svi u mreži javne zdravstvene službe kojom se i određuje potreban broj timova primarne zdravstvene zaštite (NN 98/2009) i temeljem koje se sklapa ugovor sa Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje, obavljamo istu djelatnost, sa istom svrhom i sa istim razlogom postojanja, a to je zdravstvena skrb građana Županije u kojoj radimo, te stoga smatram da moramo biti jednaki, ravnopravni i sa jednakim pravima i obvezama pozivom na članak 3., članak 14. stavak 2. i članak 49. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske.

(...)«

II. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

5. Pozivom na članak 42. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), prijedlog predlagateljice Marije Klarić za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 40. i 41. ZoZZ-a upućen je na očitovanje Ministarstvu zdravlja Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo zdravlja), koje ga je Ustavnom sudu dostavilo 10. veljače 2012. U očitovanju se, između ostaloga, navodi:

»(...)

Slijedom rečenoga, mišljenje ministarstva je da se temeljem Zakona o koncesijama može dati koncesija i za obavljanje zdravstvene djelatnosti jer navedeni zakon izričito ne spominje da se koncesija ne može dati za obavljanje zdravstvene djelatnosti.

(...)

Mišljenje ministarstva je da sporne odredbe ne mogu biti u suprotnosti s Ustavom Republike Hrvatske, jer je i cilj zakonskih odredbi da se ispune ustavom zajamčena prava da se svakom jamči pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa zakonom, da svatko ima pravo na zdrav život, da je svatko dužan, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi te da se zaštititi javni interes, te je ograničenje prava u ovom slučaju razmjerno naravi potrebe za ograničenjem.

(...)

Slijedom rečenog, obavljanje javne zdravstvene službe temeljem koncesije jest djelatnost koju obavljaju pravne i fizičke osobe, temeljem koje djelatnosti ostvaruju prihode te su stoga dužne plaćati i naknadu za koncesiju, čiji najviši iznos je utvrđen u iznosu od 1.250,00 kuna, te je vidljivo da je u visini naknade uzet u obzir i ekonomski kriterij, a privatni zdravstveni radnici kojemu je dana koncesija za obavljanje javne zdravstvene službe također mogu ostvarivati prihode i s drugih osnova, (...)«

III. MJERODAVNE ODREDBE USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE

6. Ustavni sud je kod razmatranja osnovanosti prijedloga predlagateljica ocijenio mjerodavnim sljedeće odredbe Ustava:

»Članak 3.

(...) jednakost (...) vladavina prava (...) najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«

»Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Svi su pred zakonom jednaki.«

»Članak 49.

(...)

Država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu. (...)«

»Članak 54.

(...)

Svatko slobodno bira poziv i zaposlenje i svakomu je pod jednakim uvjetima dostupno svako radno mjesto i dužnost.«

»Članak 58.

Svakomu se jamči pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa zakonom.«

IV. OCJENA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

7. Pri donošenju odluke u ovom predmetu, Ustavni sud pošao je od stajališta iznesenih u rješenju broj: U-I-3117/2003, U-I-2348/2005 od 28. lipnja 2006. (»Narodne novine« broj 89/06.), u kojem je, između ostalog, navedeno:

»Zdravstvena zaštita u Republici Hrvatskoj obuhvaća sustav društvenih, skupnih i individualnih mjera, usluga i aktivnosti za očuvanje i unaprjeđenje zdravlja, sprječavanje bolesti, rano otkrivanje bolesti, pravodobno liječenje te zdravstvenu njegu i rehabilitaciju (članak 2. Zakona). Njegov je cilj ostvarivanje najviše moguće razine zdravlja svake osobe (članak 3. stavak 1. Zakona).

(...)

Ne postoje ustavnopravne zapreke da zakonodavac propiše različite uvjete i načine pod kojima zdravstvenu djelatnost u osnovnoj mreži može obavljati svaki pojedinac od navedenih subjekata. Radi se, naime, o različitim organizacijskim oblicima zdravstvene djelatnosti na koje se primjenjuju različiti zakoni (Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o ustanovama, Zakon o trgovačkim društvima, posebni zakoni za zdravstvenu djelatnost koju obavljaju druge pravne i fizičke osobe, posebni propisi za zdravstvenu djelatnost koju obavljaju ustrojbene jedinice Ministarstva obrane i Oružanih snaga Republike Hrvatske – članak 34. Zakona), pa ne postoje ustavnopravne zapreke da uvjeti pod kojima svaki pojedinac od njih može obavljati zdravstvenu djelatnost u osnovnoj mreži budu različito određeni, odnosno da zakonodavac propiše različite obveze države prema svakom pojedinom od njih.

(...)

Zdravstvena djelatnost je od interesa za Republiku Hrvatsku i obavlja se kao javna služba. Zbog toga je zakonodavac dužan pri njezinom ustrojavanju i normativnom uređenju polaziti od temeljnih načela na kojima zdravstvena zaštita mora počivati. (...)

Zbog navedenih razloga, zdravstvena djelatnost ne podliježe ustavnim jamstvima slobode poduzetništva u smislu članka 49. stavka 2. Ustava, pa ni onda kad je obavljaju trgovačka društva, privatni zdravstveni radnici ili druge fizičke ili pravne osobe prema posebnim zakonima. Zakonodavac je ovlašten, naime, na tu djelatnost protegnuti javnopravno uređenje, jer se ona obavlja kao javna služba.

(...)«

Navedena stajališta primjenjiva su i u ovom predmetu, iako su osporeni članci 40. i 41. ZoZZ-a doneseni nakon prestanka važenja ranijeg Zakona o zdravstvenoj zaštiti (»Narodne novine« broj 121/03., 44/05. – odluka Ustavnog suda i 48/05. – ispravak).

Članak 41. stavak 10. ZoZZ-a

8. Predlagateljica Marija Klarić posebno upozorava na okolnost da prema članku 41. stavku 10. ZoZZ-a liječnici koji zdravstvenu službu obavljaju u zakupu u domovima zdravlja ne plaćaju zakupninu za ordinacije koje imaju u zakupu u domovima zdravlja, dok su ostali privatni zdravstveni radnici u primarnoj zdravstvenoj zaštiti koji zdravstvenu djelatnost obavljaju izvan domova zdravlja, u obvezi plaćati zakupninu, ukoliko djelatnost obavljaju u poslovnom prostoru koji nije u njihovom vlasništvu. Zbog toga predlagateljica smatra da se nalazi u nejednakom položaju u odnosu prema drugim zdravstvenim ustanovama i privatnim zdravstvenim radnicima koji obavljaju zdravstvenu djelatnost.

9. Sporni članak 41. stavak 10. ZoZZ-a glasi:

»Članak 41.

(...)

Ako prostor za obavljanje djelatnosti koncesionaru daje u zakup dom zdravlja zakupninu plaća koncedent.

(...)«

Dakle, od početka primjene ZoZZ-a zdravstveni radnici/liječnici u domovima zdravlja ne plaćaju zakupninu za svoje ordinacije već im nju plaća koncedent odnosno županija. Svi ostali zdravstveni radnici koji obavljaju javnu zdravstvenu službu u poslovnom prostoru u zakupu, moraju plaćati zakupninu za taj poslovni prostor, uz koncesijsku naknadu.

10. Ustavni sud u tom smislu napominje da članak 14. Ustava ne zabranjuje zakonodavcu da prava i obveze pojedinih istovrsnih ili sličnih skupina uređuje različito ako se time ispravljaju postojeće nejednakosti među tim skupinama ili za to postoje drugi opravdani, na Ustavu utemeljeni razlozi.

Različito uređenje prava i obveza, međutim, smatrat će se diskriminirajućim ako propisano razlikovanje nema objektivnog i razumnog opravdanja, odnosno ako se time ne ostvaruje legitimni cilj ili ako ne postoji razmjernost između propisane zakonske mjere i cilja koji se nastoji postići.

Ustavni sud ističe da je zakonodavac slobodan procijeniti opravdava li različitost i u kojoj mjeri, u inače sličnim situacijama, različito uređenje prava i obveza, pri čemu opseg njegovih ovlasti ovisi o predmetu zakonskog uređenja i s njim povezanim činjenicama i okolnostima.

U pravilu bi morali postojati vrlo jaki ustavnopravno prihvatljivi razlozi da bi Ustavni sud ocijenio suglasnim s Ustavom različitost zakonskog uređenja koje se temelji isključivo na razlici u osobinama navedenim u članku 14. stavku 1. Ustava. S druge strane, ako su u pitanju opće mjere gospodarske i socijalne politike, onda zakonodavac ima relativno široke ovlasti diskrecije pa u tom području Ustavni sud, u pravilu, poštuje izbor zakonodavne politike.

10.1. Razmatrajući u tom svjetlu članak 41. stavak 10. ZoZZ-a, Ustavni sud je utvrdio nekoliko specifičnosti važnih za ocjenu suglasnosti tog zakonskog članka s člankom 14. Ustava, a koje proizlaze iz dopunskog očitovanja Ministarstva zdravlja. Ono u svom dopunskom očitovanju od 13. svibnja 2013. u vezi s navedenim, navodi:

»Razlika između koncesionara koji obavljaju javnu zdravstvenu službu na temelju koncesije u prostoru doma zdravlja i privatnih zdravstvenih radnika koji javnu zdravstvenu službu na temelju koncesije obavljaju u prostorima koji su u vlasništvu trećih osoba sastoji se u sljedećem:

Koncesionari koji obavljaju javnu zdravstvenu službu na temelju koncesije u prostorima domova zdravlja su bili zaposlenici u radnom odnosu u domu zdravlja a postali su privatni zdravstveni radnici zakupci temeljem danog odobrenja ministra za rad u jedinicama zakupa domova zdravlja na temelju Pravilnika o uvjetima za davanje u zakup zdravstvenih ustanova primarne zdravstvene zaštite i lječilišta ('Narodne novine', br. 6/1996, 29/1997, 1/1998, 45/1999, 121/1999, 112/2000, 87/2002, 150/2002 i 7/2003) i Pravilnika o uvjetima i postupku za davanje u zakup dijelova domova zdravlja i ljekarničkih zdravstvenih ustanova ('Narodne novine', br. 80/2007).

Istekom rokova propisanih Zakonom o zdravstvenoj zaštiti tim zdravstvenim radnicima prestaje pravo obavljanja privatne prakse u statusu privatnih zdravstvenih radnika zakupaca (članak 215. i 216. Zakona o zdravstvenoj zaštiti).

Visina zakupnine za zakup koji je sukladno navedenim Pravilnicima podrazumijevao i zakup prostora i pravo obavljanja djelatnosti nije bila tržišna već je bila ograničena naredbom ministra nadležnog za zdravstvo na iznos od 1250 kuna.

Specifičnosti u načinu stjecanja statusa privatnika za tu skupinu zdravstvenih radnika odrazile su se i u načinu uređivanja obveze plaćanja zakupnine za prostor koji ta skupina koncesionara koristi u domovima zdravlja i nakon stjecanja statusa koncesionara.

Smatralo se da se radi o posebnoj skupini privatnih zdravstvenih radnika koji nisu status privatnika u potpunosti stekli temeljem vlastite odluke već administrativnim putem, ne u potpunosti svojom slobodnom voljom. Smatralo se da se s obzirom na specifičnosti u načinu stjecanja statusa koji je podrazumijevao i gubitak statusa zaposlenika u radnom odnosu u domu zdravlja toj skupini zdravstvenih radnika privatnika trebaju priznati određena stečena prava.

Za razliku od navedene skupine privatnika ranijih zakupaca u domovima zdravlja, privatni zdravstveni radnici koji plaćaju zakupninu u poslovnom prostoru koji je u vlasništvu trećih osoba, stekli su status privatnika svojom slobodnom odlukom, temeljem podnesenog zahtjeva za osnivanje privatne prakse, po provedenom upravnom postupku sukladno odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti a ne u specifičnoj proceduri propisanoj ranije navedenim Pravilnicima koji su regulirali specifičan pravni institut obavljanja privatne prakse putem zakupa u primarnoj zdravstvenoj zaštiti.

Nadalje, privatni zdravstveni radnici koji plaćaju zakupninu u poslovnom prostoru koji je u vlasništvu trećih osoba, stekli su i status privatnika koncesionara svojom slobodnom odlukom po slobodno podnesenom zahtjevu kojim podnošenjem zahtjeva je budući koncesionar izrazio volju za prelazak u sustav koncesija i volju za prihvaćanjem specifičnosti toga sustava. Ovime takvom zdravstvenom radniku nisu uskraćena nikakva ranije

stečena prava nego je samo omogućen traženi ulazak u sustav koncesija i sklapanje ugovora s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje, te sve pogodnosti takvog statusa kao što je npr. garancija sklapanja ugovora kojim Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje financira pružanje zdravstvene zaštite osiguranicima (...)»

10.2. Prvo, ne može se smatrati da članak 41. stavak 10. ZoZZ-a predstavlja opću zakonsku mjeru gospodarske i socijalne politike, već je riječ o specifičnom institutu koji je uveden zbog privatizacije primarne zdravstvene zaštite u domovima zdravlja.

Drugo, s obzirom na sadržaj članka 41. stavka 10. ZoZZ-a, njegova svrha nije ispravljanje postojećih nejednakosti među skupinama osoba – privatnim zdravstvenim radnicima. Suprotno tome, upravo ta odredba predstavlja izvor znatnih nejednakosti u statusu pripadnika iste skupine osoba. Dakle, svrha članka 41. stavka 10. ZoZZ-a više se ne može ocijeniti legitimnom jer je od 1996. godine i donošenja Pravilnika o uvjetima za davanje u zakup zdravstvenih ustanova primarne zdravstvene zaštite i lječilišta (»Narodne novine«, br. 6/96., 29/97., 1/98., 45/99., 121/99., 112/00., 87/02., 150/02. i 7/03.) proteklo dovoljno vremena u kome su se mogle ispraviti sve eventualne negativne strane privatizacije ordinacija primarne zdravstvene zaštite i izjednačavanja statusa privatnih zdravstvenih radnika izvan i unutar domova zdravlja, a koji obavljaju istu javnu službu primarne zdravstvene zaštite.

11. Slijedom izloženog, a nakon utvrđenja da članak 41. stavak 10. ZoZZ-a ne predstavlja opću zakonsku mjeru gospodarske i socijalne politike niti služi ostvarenju bilo kojeg legitimnog cilja, koji bi mogao opravdati nejednak položaj adresata tog članka u odnosu na ostale zdravstvene radnike, Ustavni sud ocjenjuje da osporeni članak 41. stavak 10. ZoZZ-a nije u suglasnosti s člankom 14. Ustava.

12. Stoga je na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona odlučeno kao u točki I. izreke odluke. Točka II. izreke odluke temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

Članak 40. i članak 41. stavci 1. do 9. i 11. ZoZZ-a

13. Osporenim člancima 40. i 41. ZoZZ-a propisane su zakonske pretpostavke pod kojima se može obavljati javna zdravstvena služba na primarnoj razini zdravstvene djelatnosti putem koncesije. Takva zdravstvena djelatnost može se obavljati na području obiteljske (opće) medicine, stomatološke zdravstvene zaštite, zdravstvene zaštite predškolske djece, zdravstvene zaštite žena, laboratorijske dijagnostike, medicine rada i zdravstvene njege u kući.

14. U odnosu na prigovor predlagateljica koji se tiče propisivanja obavljanja javne zdravstvene službe putem koncesije, Ustavni sud napominje da se taj prigovor odnosi na model obavljanja javne zdravstvene službe na razini primarne zdravstvene zaštite, što nije ustavnopravno pitanje. To je zakonodavno pitanje koje zakonodavac rješava u skladu s ovlaštenjima iz članka 2. stavka 4. točke 1. Ustava, imajući pri tome u vidu načelo svrsishodnosti.

Upućivanje zakonodavca da se na ugovor o koncesiji primjenjuje Zakon o koncesijama u članku 41. stavku 1. ZoZZ-a, uobičajeni je normativni postupak zakonodavca, jer nije potrebno dva puta regulirati iste pravne odnose. Zakon o koncesijama je *lex generalis*, a posebnim zakonom (kakav je i ZoZZ) ustavnopravno je dopušteno pravno uređenje koncesije protegnuti i na odnose u javnoj zdravstvenoj službi te ih urediti poštujući specifičnosti te javne službe.

Također, pitanje visine koncesijske naknade nije pitanje o kojem se može odlučivati u ovom ustavnosudskom postupku, jer tu visinu određuje ministar nadležan za zdravlje posebnom odlukom koja je navedena u očitovanju nadležnog ministarstva. Visina naknade, dakle, nije predmet uređenja zakona koji Ustavni sud ispituje u ovom ustavnosudskom postupku.

15. U odnosu na navode predlagateljice Marije Klarić da ona kao privatni zdravstveni radnik koja zdravstvenu službu obavlja u prostoru u svom vlasništvu, plaća koncesijsku naknadu dok drugi zdravstveni radnici koji obavljaju javnu službu u domu zdravlja ne plaćaju tu naknadu, pribavljeno je dopunsko očitovanje Ministarstva zdravlja od 13. svibnja 2013., u kome se u povodu te tvrdnje navodi:

»U prihodima koje koncesionar dobiva temeljem ugovora sklopljenog s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje uračunat je i iznos naknade za koncesiju koju koncesionar plaća koncedentu, na jednaki način i kod koncesionara ranijih zakupaca i kod koncesionara privatnih zdravstvenih radnika koji plaćaju zakupninu u poslovnom prostoru koji je u vlasništvu trećih osoba.«

16. Na temelju članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona riješeno je kao u točki I. izreke rješenja. Odluka o objavi rješenja temelji se na članku 29. Ustavnog zakona (točka II. izreke rješenja).

17. Predlagateljica Udruga privatnih poslodavaca u zdravstvu uz članke 40. i 41. ZoZZ-a osporila je i ustavnost članaka 6., 9. stavka 1. alineje 4., 14. stavka 2., 18., 24., 34. stavka 2., 35. stavka 1., 37., 42., 84. stavka 4., 130., 132., 151. stavka 2., 198. i 215. ZoZZ-a. Taj dio prijedloga Ustavni sud izdvojio je u poseban ustavnosudski predmet koji se vodi pod brojem U-I-214/2014.

Broj: U-I-2665/2009

U-I-3118/2011

Zagreb, 30. siječnja 2014.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Zamjenica predsjednice
Snježana Bačić, v. r.