

Ustavni sud Republike Hrvatske

Pribavljanje mišljenja lokalnog stanovništva i lokalne jedinice pri promjeni područja

UKIDA SE ČL. 4. T. 3. ZAKONA O PODRUČJIMA ŽUPANIJA, GRADOVA, I OPĆINA U REPUBLICI HRVATSKOJ U DIJELU KOJI GLASI »PREKRIŽJE PLEŠIVIČKO« I PRESTAJE VAŽITI 31. PROSINCA 2008.

ZA OCJENU SUGLASNOSTI ČL. 4. T. 3. ZAKONA S USTAVOM MJERODAVNA JE ODREDBA ČL. 133/1. USTAVA TE ZAKON O POTVRĐIVANJU EUROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI.

PRIBAVLJANJE MIŠLJENJA STANOVNIKA PRI PROMJENI PODRUČJA ZAHTEJ JE ČL. 133. USTAVA RAZRAĐEN ZAKONOM, A MIŠLJENJE DOTIČNE LOKALNE JEDINICE ZAHTEJ JE EUROPSKE POVELJE.

(Odluka broj U-I-3226/2006 od 9. srpnja 2008., NN 95/08)

Iz obrazloženja:

3. Podnositelj zahtjeva smatra da osporena zakonska odredba nije u suglasnosti s čl. 16. i 133. Ustava. U zahtjevu navodi da je Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 10/97, 124/97, 50/98, 68/98, 22/99, 42/99, 117/99, 128/99, 44/00, 129/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03. i 175/03, u nastavku: Zakon/97, prestao važiti 13. srpnja 2006., danom stupanja na snagu Zakona/06), u čl. 6. t. 4. Prekrižje Plešivičko bilo utvrđeno kao naselje koje ulazi u sastav Grada Samobora. Sukladno navedenoj zakonskoj odredbi i čl. 4. Statuta Grada Samobora (Službene vijesti Grada Samobora, 4/02, 7/02, 8/03 i 1/06) bilo je utvrđeno da je naselje Prekrižje Plešivičko u sastavu Grada Samobora, a čl. 95. t.

20. tog statuta utvrđeno je da je to naselje u sastavu MO Manja Vas (Kotari, Bukovje i Prekrižje Plešivičko) na području Grada Samobora.

Zakonom/06 naselje Prekrižje Plešivičko postalo je dio područja Grada Jastrebarskog. Podnositelj zahtjeva smatra da je navedena promjena izvršena suprotno čl. 30. Zakona/97, jer nije traženo mišljenje stanovnika Prekrižja Plešivičkog niti mišljenje Gradskog vijeća Grada Samobora i Skupštine Zagrebačke županije. Navedeni postupak smatra suprotnim čl. 16. Ustava, jer nije poštovana zakonska procedura, čime su ograničene temeljne slobode stanovnika naselja Prekrižja Plešivičkog da se izjasne o promjeni i daju svoje mišljenje u sastavu koje će jedinice lokalne samouprave biti njihovo naselje. Povrijeđenim smatra i odredbu čl. 133/1. Ustava, kojom je propisano da se područja jedinica lokalne samouprave određuju na način propisan zakonom, a da taj način u konkretnom slučaju nije poštovan.

Podnositelj zahtjeva predlaže da Ustavni sud ukine osporenu zakonsku odredbu. Ujedno Sudu predlaže postupanje na temelju odredbe sadržane u čl. 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02 i 49/02 – pročišćeni tekst, u nastavku: Ustavni zakon). Smatra da bi izvršenjem pojedinačnih akata ili radnji koje se mogu poduzeti na osnovi osporene odredbe za stanovnike naselja Prekrižja Plešivičkog mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice.

Prijedlog je osnovan.

6. Zakon/06 donio je Hrvatski sabor na sjednici održanoj 13. srpnja 2006., objavljen je u NN 86/06 od 28. srpnja 2006. a stupio je na snagu danom objave. Sukladno čl. 133/1. Ustava, postupak promjena područja jedinica lokalne samouprave propisan je čl. 7/2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01), koji glasi:

Pri svakoj promjeni područja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prethodno će se tražiti mišljenje stanovnika te jedinice.

Ustavni sud napominje da je postupak promjene područja jedinica lokalne samouprave bio propisan i odredbama čl. 30. i 31. Zakona/97, koje su glasile:

Članak 30.

Promjenu područja ili sjedišta jedinice lokalne samouprave, te osnivanje novih jedinica lokalne samouprave, može predložiti predstavničko tijelo jedinice, odnosno jedna trećina građana s prebivalištem na području za koje se promjena traži, odnosno na području jedinice lokalne samouprave.

Ukoliko je predlagatelj predstavničko tijelo, ono je dužno pribaviti mišljenje građana s područja za koje se traži promjena. Ukoliko su predlagatelji građani, oni su dužni pribaviti mišljenje predstavničkog tijela. (...)

Članak 31.

Promjenu područja jedinice lokalne uprave i samouprave može predložiti predstavničko tijelo jedinice, odnosno jedna trećina jedinica lokalne samouprave s područja jedinice lokalne uprave i samouprave.

8. Slijedom izloženog Ustavni sud utvrđuje da je osporenom zakonskom odredbom Prekrižje Plešivičko uvršteno u sastav Grada Jastrebarskog, iako takvoj zakonskoj odredbi nije prethodio postupak propisan mjerodavnim zakonskim odredbama odnosno nije zatraženo mišljenje stanovnika Prekrižja Plešivičkog i mišljenje Skupštine Zagrebačke županije.

Inicijativa na temelju koje je naselje Prekrižje Plešivičko Zakonom/06 izdvojeno iz Grada Samobora i uvršteno u Grad Jastrebarsko potaknuo je 1994. Mjesni odbor Plešivica, iako se ne radi o inicijativi iznesenoj na formalan način, sukladno zakonu, koja bi svojim obrazloženjem na jasan i nedvojben način izrazila volju stanovnika naselja, naročito uzimajući u obzir protek vremena od početne inicijative do donošenja Zakona/06. Stručni nositelji izrade zakona, kao i zakonodavac, prihvatili su, kao mjerodavnu, inicijativu Mjesnog odbora Plešivica iz 1994., koja je duže razdoblje upućivana nadležnim tijelima, iako mjesni odbor nije ovlašten predlagatelj promjene područja jedinica lokalne samouprave.

Ustavni sud napominje da je pribavljanje mišljenja stanovnika pri promjeni područja zahtjev čl. 133. Ustava razrađen zakonom, a mišljenje dotične lokalne jedinice zahtjev je Europske povelje. Europska povelja, kako je istaknuto u t. 5. ove odluke, na temelju čl. 140. Ustava Republike Hrvatske dio je unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske i po pravnoj snazi iznad zakona te se neposredno primjenjuje. U konkretnom slučaju nije pribavljeno ni mišljenje stanovnika područja na koje se promjena odnosi ni mišljenje dotične lokalne zajednice.

To što način na koji mišljenje stanovnika odnosno jedinice lokalne samouprave o promjeni područja koje se radi treba biti izraženo nije izrijeком utvrđen ni Europskom poveljom niti mjerodavnim zakonom ne utječe na obvezu provođenja propisanog postupka, unatoč tomu što mišljenje ne obvezuje zakonodavca.

Ovo stajalište Ustavni sud izrazio je u odluci U-I-103/1997 od 31. ožujka 1998. (NN 50/98) i odluci U-I-772/1997 od 21. travnja 1999. (NN 42/99).

Sudska zaštita od nezakonitog postupanja nadležnih tijela – nedonošenje upravnog akta suprotno zakonu

UKIDA SE RJEŠENJE UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE BR. US-10542/2006-9 OD 29. OŽUJKA 1997. TE SE PREDMET VRAĆA TOM SUDU NA PONOVI POSTUPAK.

USTAVNI SUD JE USTAVNU TUŽBU RAZMATRAO SA STAJALIŠTA ČL. 29/1. U VEZI S ČL. 19/2. USTAVA.

ODREDBA ČL. 19/2. USTAVA NE JAMČI GRAĐANIMA SAMO SUDSKU ZAŠTITU PROTIV NEZAKONITOG UPRAVNOG AKTA, VEĆ I SUDSKU ZAŠTITU OD NEZAKONITOG POSTUPANJA NADLEŽNIH TIJELA KOJA VODE UPRAVNE POSTUPKE, U ŠTO NEDVOJBENO SPADA I SLUČAJ KAD UPRAVNI AKT, PROTIVNO ZAKONU, NIJE DONESEN. PRAVA FIZIČKIH I PRAVNIH OSOBA ODNOSNO NJIHOVI NEPOSREDNI, OSOBN I NA ZAKONU UTEMELJENI INTERESI NAIME MOGU BITI POVRIJEĐENI NE SAMO DONOŠENJEM NEZAKONITOG AKTA KOJIM SE ODLUČUJE O NEČIJIM PRAVIMA, OBVEZAMA ILI PRAVNIM INTERESIMA VEĆ I NEDONOŠENJEM AKTA KOJIM BI TREBALO ODLUČITI O NEČIJIM PRAVIMA, OBVEZAMA ILI PRAVNIM INTERESIMA.

PRAVO SVAKOGA NA PRAVIČNO SUĐENJE, ZAJAMČENO ČL. 29/1. USTAVA, UVIJEK TREBA RAZMATRATI NA NAČIN DA SE POSTUPAK U KOJEM SE ODLUČUJE O PRAVIMA ILI OBVEZAMA STRANAKA SAGLEDAVA KAO JEDINSTVENA CJELINA, A NE PARCIJALNO, PO »FAŽAMA« TOG POSTUPKA ILI PO NARAVI ILI VRSTI SAMOG POSTUPKA. AKO ODLUKA SUDA DOVODI DO UČINKA KOJI CJELOKUPNI POSTUPAK U KOJEM SE ODLUČIVALO O PRAVIMA ILI OBVEZAMA JEDNE STRANKE KAO CJELINU ČINI NEPRAVIČNIM ZA NJU, NE MOŽE SE ZAKLJUČITI DA JE ON BIO VOĐEN NA NAČIN KOJI JE TOJ STRANCI OSIGURAO PRAVIČNO SUĐENJE.

TUMAČENJE ČL. 26/2. ZUS-a KOJE JE U OSPORENOM RJEŠENJU DAO UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE PRIMJER JE TEHNIČKOG, GOTOVO MEHANIČKOG TU-

MAČENJA, KOJE NE SAGLEDAVA POSTUPAK ODLUČIVANJA O PRAVIMA I OBVEZAMA STRANAKA KAO JEDINSTVENU CJELINU, NE UZIMA U OBZIR OKOLNOSTI KONKRETNOG SLUČAJA, ALI NI ČINJENICU DA ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA JOŠ UVIJEK NIJE USKLAĐEN S HRVATSKIM USTAVOM.

(Odluka broj U-III-2199/2007 od 28. svibnja 2008., NN 69/08)

Iz obrazloženja:

1. Podnositeljica je podnijela ustavnu tužbu protiv rješenja Upravnog suda Republike Hrvatske Us-10542/2006-9 od 29. ožujka 2007. kojim je odbaćena njezina tužba podnesena zbog nedonošenja rješenja Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi Republike Hrvatske u povodu zahtjeva za izdavanje rješenja o početku rada podružnica Lj. D. iz Z. (u daljnjem tekstu: ustanova preuzimatelj).

Upravni je sud ocijenio da podnositeljica nije aktivno legitimirana za podnošenje tužbe zbog šutnje tuženog upravnog tijela, jer se postupak za izdavanje rješenja o početku rada podružnica vodi na zahtjev ustanove preuzimatelja, a ne po zahtjevu podnositeljice ustavne tužbe (pripojene ustanove).

2. Podnositeljica smatra da su joj osporenim rješenjem Upravnog suda povrijeđena ustavna prava zajamčena čl. 14/2., 18/1., 19/2. i 29/1. Ustava Republike Hrvatske. Smatra da Upravni sud zanemaruje činjenicu da je podnositeljica neposredni sudionik postupka pripajanja, jer bez njezine suglasnosti i odluke da se pripoji ustanovi preuzimatelja ustanova preuzimatelj ne bi mogla ni podnijeti sporni zahtjev. Također, a imajući u vidu pravni položaj te prava i obveze podnositeljice u postupku pripajanja, podnositeljica ustavne tužbe smatra neupitnim da je najzravnije zainteresirana za okončanje tog postupka. Podnositeljica ustavne tužbe stoga smatra da ima položaj stranke u upravnom postupku koji je pokrenut kod tuženog ministarstva.

Ustavna tužba je osnovana.

4. Ustavni sud je ustavnu tužbu razmatrao sa stajališta čl. 29/1. u vezi s čl. 19/2. Ustava.

Čl. 19/2. Ustava propisuje:

Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.

Sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, unutar pravnog poretka Republike Hrvatske provodi se kroz institut upravnog spora, koji sukladno čl. 3/1. ZUS-a rješava Upravni sud. Cilj upravnog spora je osiguranje sudske zaštite prava građana i pravnih osoba te osiguranje zakonitosti (čl. 1. ZUS-a).

Odredba čl. 19/2. Ustava ne jamči građanima samo sudsku zaštitu protiv nezakonitog upravnog akta, već i sudsku zaštitu od nezakonitog postupanja nadležnih tijela koja vode upravne postupke, u što nedvojbeno spada i slučaj kad upravni akt, protivno zakonu, nije donesen. Prava fizičkih i pravnih osoba odnosno njihovi neposredni, osobni i na zakonu utemeljeni interesi naime mogu biti povrijeđeni ne samo donošenjem nezakonitog akta kojim se odlučuje o nečijim pravima, obvezama ili pravnim interesima, već i nedonošenjem akta kojim bi trebalo odlučiti o nečijim pravima, obvezama ili pravnim interesima.

Čl. 29/1. Ustava propisuje:

Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela.

Pravo na pravično suđenje, zajamčeno čl. 29/1. Ustava, sadržava postupovna jamstva koja sudski postupak čine »poštenim« ili »dobrim«, a postupovna prava stranaka zaštićenim od samovolje.

6. Ustavni sud u prvom redu primjećuje da podnositeljica ustavne tužbe doista nije bila stranka u upravnom postupku za izdavanje rješenja o početku rada »podružnica« ustanove preuzimatelja, promatra li se taj upravni postupak zasebno i neovisno o svim ostalim činjenicama i okolnostima slučaja, kao i svim ostalim postupcima koji su se vodili ili se još uvijek vode u vezi s pripajanjem podnositeljice ustavne tužbe ustanovi preuzimatelju.

Ustavni sud opetovano ističe da se pravo svakoga na pravično suđenje, zajamčeno čl. 29/1. Ustava, uvijek treba razmatrati na način da se postupak u kojem se odlučuje o pravima ili obvezama stranaka sagledava kao jedinstvena cjelina, a ne parcijalno, po »fazama« tog postupka ili po naravi ili vrsti samog postupka. Ako odluka suda dovodi do učinka koji cjelokupni postupak u kojem se odlučivalo o pravima ili obvezama jedne stranke kao cjelinu čini nepravičnim za nju, ne može se zaključiti da je on bio vođen na način koji je toj stranci osigurao pravično suđenje.

Sukladno prethodnim navodima, Ustavni je sud u ovom predmetu morao odgovoriti na sljedeće pitanje:

– je li podnositeljici ustavne tužbe osporenim rješenjem Upravnog suda kojim se podnositeljica proglašava aktivno nelegitimiranom za podnošenje tužbe zbog šutnje uprave u postupku izdavanja rješenja o početku rada »podružnica« ustanove preuzimatelja – pokretanje kojeg je postupka svojim zahtjevom inicirala ustanova preuzimatelj, a ne podnositeljica ustavne tužbe – povrijeđeno ustavno pravo na pravično suđenje, zajamčeno čl. 29/1. Ustava?

7. U odgovoru na to pitanje prvo treba razmotriti odredbe mjerodavnih postupovnih zakona koje se odnose na konkretan problem.

Čl. 49. ZUP-a propisuje:

Stranka je osoba na čiji je zahtjev pokrenut postupak ili protiv koje se vodi postupak, ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku.

Čl. 2/1. ZUS-a propisuje:

Pravo pokretanja upravnog spora ima pojedinac ili pravna osoba ako smatra da joj je upravnim aktom povrijeđeno kakvo pravo ili neposredni osobni interes utemeljen na zakonu.

Čl. 12. ZUS-a propisuje:

Tužitelj u upravnom sporu može biti pojedinac (...) koji smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno kakvo pravo ili neposredni osobni interes utemeljen na zakonu.

Čl. 26. ZUS-a propisuje:

Ako drugostupanjsko tijelo nije u roku od 60 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donijelo rješenje o žalbi stranke protiv prvostupanjskog rješenja, a ne donese ga ni u daljnjem roku od 7 dana nakon ponovljenog traženja, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena.

Na način propisan u stavku 1. ovog članka može postupiti stranka i kad na njezin zahtjev nije donijelo rješenje prvostupanjsko tijelo protiv čijeg akta nema mjesta žalbi. (...)

Upravni je sud u konkretnom slučaju, u skladu sa svojom ustaljenom praksom, protumačio odredbu čl. 26. ZUS-a tako da tužbu zbog šutnje uprave, zbog njezine specifičnosti, može podnijeti, odnosno da upravni spor zbog »šutnje administracije« može, pod uvjetima iz čl. 26., pokrenuti »samo stran-

ka po čijem zahtjevu nadležno tijelo nije donijelo odluku«. To bi u konkretnom slučaju bila ustanova preuzimatelj, a ne podnositeljica ustavne tužbe.

Ustavni sud ne odriče načelnu pravnu valjanost takvog stajališta Upravnog suda. Međutim, on opetovano ističe da se pravni postupci u kojima se odlučuje o pravima ili obvezama stranaka pred nadležnim tijelima državne ili javne vlasti moraju sagledavati kao jedinstvena cjelina, a da se mjerodavni postupovni zakoni moraju tumačiti i primjenjivati na konkretne slučajeve na način koji osigurava da sudska zaštita, u svjetlu osobitih okolnosti svakog pojedinačnog slučaja, bude stvarna i djelotvorna, a ne teoretska ili prividna.

U konkretnom slučaju nije sporno da je postupak koji je pokrenula ustanova preuzimatelj za početak rada »podružnica« proizašao iz prethodno započetog postupka pripajanja podnositeljice ustavne tužbe ustanovi preuzimatelja. U tom je postupku podnositeljica ustavne tužbe stranka u postupku, to jest neposredni sudionik postupka pripajanja. Taj postupak pripajanja, zakonitost kojeg podnositeljica ustavne tužbe osporava u drugom sudskom postupku, još nije bio okončan u vrijeme donošenja osporenog rješenja, niti je okončan na dan donošenja ove odluke.

Međutim, usprkos tome što je ustanova preuzimatelj 7. lipnja 2004. podnijela zahtjev nadležnom upravnom tijelu za izdavanje rješenja o početku rada »podružnica«, sama ustanova preuzimatelj podnijela je u studenom 2005. Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi zahtjev za prekid upravnog postupka po čl. 144. ZUP-a »do okončanja parničnog postupka pokrenutog pri Trgovačkom sudu u Zagrebu radi sklapanja ugovora o zakupu«.

Takvom prekidu postupka, odnosno nedonošenju rješenja po zahtjevu ustanove preuzimatelja od 7. lipnja 2004. protivni se podnositeljica ustavne tužbe, kao druga stranka u postupku pripajanja, zbog čega je i podnijela tužbu Upravnom sudu zbog šutnje uprave.

Neovisno o ishodu parničnog postupka u kojem treba odlučiti o zakonitosti pripajanja podnositeljice ustavne tužbe ustanovi preuzimatelju i neovisno o ishodu upravnog postupka u kojem treba odlučiti o zahtjevu ustanove preuzimatelja za izdavanje rješenja o početku rada »podružnica«, čini se nespornom činjenica da bi rješenje o početku rada »podružnica« u svakom slučaju proizvelo neposredne pravne učinke i za ustanovu preuzimatelja i za podnositeljicu ustavne tužbe.

Stoga Ustavni sud nije uvjeren da odbacivanje tužbe zbog šutnje uprave zbog »nepostojanja aktivne legitimacije« podnositeljice ustavne tužbe ispunjava zahtjeve pravičnog suđenja zajamčenog čl. 29/1. u vezi s čl. 19/2. Ustava.

8. Prema mišljenju Ustavnog suda, bilo bi nezamislivo da čl. 29/1. Ustava ne štiti ono što samo po sebi zapravo omogućuje korištenje svih postupovnih jamstava propisanih Ustavom, a to je pristup sudu. Obilježja koja sudski postupak čine poštenim, javnim i brzim nemaju nikakvu vrijednost ako se stranci, koja ima legitiman interes za sudjelovanjem u postupku, to onemogućuje. Ustavni sud stoga zaključuje da čl. 29/1. Ustava svakome osigurava pravo da svaki njegov/njezin zahtjev koji se odnosi na njegova/njezina prava i obveze bude iznesen pred nadležni sud.

Ustavni sud ne dvoji da se u upravnom sporu koji je pokrenula podnositeljica ustavne tužbe zbog šutnje uprave u povodu zahtjeva ustanove preuzimatelja za izdavanjem rješenja o početku rada »podružnica« radi i o pravu odnosno obvezi podnositeljice ustavne tužbe u smislu čl. 29/1. Ustava. Budući da rješenje o početku rada »podružnica« ustanove preuzimatelja – bilo ono pozitivno ili negativno – neposredno utječe i na prava odnosno obveze podnositeljice ustavne tužbe, nedvojbeno je da se u konkretnom slučaju ne radi o za nju sporednim pravima. Štoviše, u konkretnom slučaju veza podnositeljice ustavne tužbe sa samim ishodom upravnog spora može se ocijeniti vrlo jakom.

Konačno, za odlučivanje o eventualnim povredama ustavnih prava odlučna je narav spornog pitanja. Ako se želi poštovati duh Ustava, zakonskim odredbama vezanim uz postupovna prava stranaka uvijek se mora, umjesto formalnog, dati supstancijalno značenje.

Tumačenje čl. 26/2. ZUS-a koje je u osporenom rješenju dao Upravni sud primjer je tehničkog, gotovo mehaničkog tumačenja, koje ne sagledava postupke odlučivanja o pravima i obvezama stranaka kao jedinstvenu cjelinu, ne uzima u obzir okolnosti konkretnog slučaja, ali ni činjenicu da Zakon o upravnim sporovima još uvijek nije usklađen s hrvatskim Ustavom.

Iz potonje činjenice, naime, izvire dopunski zahtjev koji se postavlja pred Upravni sud: on je dužan tumačiti mjerodavne odredbe ZUS-a na način koji će u svakom konkretnom slučaju uvažavati Ustavom zajamčena ustavna prava i zaštićena ustavna dobra. To je iznimno važno, jer propuštanje tumačenja i primjene ZUS-a u skladu sa zajamčenim ustavnim pravima i zaštićenim ustavnim dobrima u konačnici može dovesti do negiranja stvarne i djelotvorne upravnosudske zaštite u Republici Hrvatskoj, odnosno do njezina svođenja na puki privid.

Štoviše, u konkretnom slučaju ono bi imalo još i daljnju posljedicu: rješenjem kojim se podnositeljica ustavne tužbe utvrđuje »aktivno nelegitimiranom« za podnošenje tužbe zbog šutnje uprave narušava se i načelo jednakosti procesnih sredstava koja su na raspolaganju strankama u pos-

tupcima, jer bi jednoj stranci (ustanovi preuzimatelju) bilo dano pravo da u cijelosti disponira postupkom vezanim uz šutnju uprave (pravo da odlučuje hoće li ili neće požuriti upravni postupak, pravo da odlučuje hoće li ili neće nakon eventualno uložene požurnice pokrenuti upravni spor zbog šutnje uprave), sve do prava da zbog određenih razloga zatraži prekid upravnog postupka koji je sama pokrenula, a za ishod kojeg je podnositeljica ustavne tužbe neposredno osobno zainteresirana. U takvoj pravnoj situaciji podnositeljici ustavne tužbe ne bi preostalo ništa drugo nego da nemoćno promatra dispozitivne radnje ustanove preuzimatelja, nemajući na raspolaganju nijedno procesno sredstvo kojim bi pokušala zaštititi svoje neposredne osobne interese utemeljene na zakonu.

Svi prethodni navodi trebaju se sagledavati u svjetlu činjenice da podnošenje zahtjeva za izdavanje rješenja o početku rada podružnica ustanove preuzimatelja predstavlja obvezu osnivača (ustanove preuzimatelja) uz koju su vezane negativne pravne posljedice propusti li osnivač zakonski rok za podnošenje tog zahtjeva. Situacija u kojoj ustanova preuzimatelj podnosi zahtjev za početak rada podružnica radi formalnog ispunjenja zakonske obveze, a nakon toga se ne koristi zakonom joj priznatim sredstvima za ubrzanje upravnog postupka ili čak poduzima radnje s ciljem da taj zahtjev nadležno upravno tijelo ne riješi, pri čemu podnositeljica ustavne tužbe u spornom statusu pripojene ustanove nema na raspolaganju nijedno pravno sredstvo zaštite kojima bi nadležno upravno tijelo prisilila na donošenje rješenja koje se i nje izravno tiče, nije ustavnopravno prihvatljiva.

Sukladno tome, i s tog se aspekta čini da je u konkretnom slučaju interes podnositeljice ustavne tužbe, u spornom svojstvu pripojene ustanove, da se taj zahtjev riješi, nesporno legitiman.

Zaključno, sve dok u nacionalnom pravnom poretku ne bude postojalo drugo djelotvorno pravno sredstvo za rješavanje pravnih situacija istovjetnih ovoj u konkretnom slučaju, Ustavni sud utvrđuje da se podnošenje tužbe Upravnom sudu zbog šutnje uprave mora dopustiti i stranci u spornom statusu pripojene ustanove, iako je neposredni podnositelj zahtjeva za izdavanjem rješenja o početku rada podružnica u smislu čl. 47. Zakona o zdravstvenoj zaštiti bila ustanova preuzimatelj.

9. Budući da je u konkretnom slučaju podnositeljici ustavne tužbe u spornom statusu pripojene ustanove onemogućeno podnošenje tužbe Upravnom sudu zbog šutnje uprave u upravnoj stvari u kojoj se rješava zahtjev ustanove preuzimatelja za izdavanjem rješenja o početku rada podružnica u skladu s čl. 47. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, Ustavni sud utvrđuje da je osporenim rješenjem Upravnog suda u konkretnom slučaju povrijeđeno us-

tavno pravo na pravično suđenje podnositeljice ustavne tužbe, zajamčeno čl. 29/1. u vezi s čl. 19/2. Ustava, u dijelu koji se odnosi na njezino pravo na pristup sudu i na jednakost procesnih sredstava.

Zaštita prava pacijenata

POKREĆE SE POSTUPAK ZA OCJENU SUGLASNOSTI ZAKONA S USTAVOM TE SE UKIDA ČL. 35. ZAKONA O ZAŠTITI PRAVA PACIJENATA (NN 169/04). UKINUTI ČL. 35. ZAKONA O ZAŠTITI PRAVA PACIJENATA PRESTAJE VAŽITI 31. PROSINCA 2008.

NE PRIHVAĆAJU SE PRIJEDLOZI ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA OCJENU SUGLASNOSTI S USTAVOM ZAKONA O ZAŠTITI PRAVA PACIJENATA KAO CJELINE.

PRI UREĐIVANJU PODRUČJA ZDRAVSTVENE ZAŠTITE, POSEBICE ZAŠTITE PRAVA PACIJENATA, ZAKONI MORAJU OSIGURATI RAZINU PRAVA PACIJENATA U SKLADU S DOSTIGNUTIM STANDARDIMA ZAŠTITE TIH PRAVA, NA NAČELIMA PRAVNE SIGURNOSTI, JASNOĆE I PROVEDIVOSTI PROPISA TE IZVJESNOSTI U OSTVARIVANJU LEGITIMNIH OČEKIVANJA GRAĐANA. PRITOM, NESPORNO JE DA JE OVAJ USTAVNI ZAHTJEV PREMA ZAKONODAVCU TO JAČI ŠTO JE POJEDINO PRAVO PACIJENTA ZNAČAJNIJE ZA NJEGOVU ZDRAVSTVNU ZAŠTITU, ŠTO DALJE ZNAČI I TO DA ZAKONSKI PROPISI NAMIJENJENI REGULIRANJU ZAŠTITE TAKVOG PRAVA PROSTOR SLOBODNE PROSUDBE UPRAVNOG TIJELA ILI TIJELA S JAVNIM OVLAŠTIMA, KOJIMA JE POVJERENO ODLUČIVANJE O ZAŠTITI PRAVA, MORAJU PODVRGNUTI (SUDBENOM) NADZORU ZAKONITOST NJIHOVIH ODLUKA.

MOGUĆNOST PACIJENTA DA PODNESE USMENO ILI U PISANOM OBLIKU PRITUŽBU ODGOVORNOJ OSOBI, O KOJOJ PRITUŽBI ODGOVORNA OSOBA, KAO I NADLEŽNO POVJERENSTVO ODLUČUJU IZVAN ZAKONOM POPISANIH POSTUPOVNIH PRAVILA, PREDSTAVLJA SAMO NEOBVEZNI POTICAJ TIM ADRESATIMA DA PRIMIJENE SVOJE DISKRECIJSKO PRAVO ODLUČIVANJA O PRIM-

JENI NEKE MJERE ZAŠTITE PRAVA PACIJENATA. TAKO NEODREĐENA DISKRECIJSKA OVLAŠT ODGOVORNE OSOBE NA OBAVJEŠTAVANJE PACIJENATA O TOME ŠTO JE PODUZETO PO NJEGOVOJ PRITUŽBI OTVARA MOGUĆNOST PROIZVOLJNOG REAGIRANJA, ŠTO MOŽE DOVESTI DO NEOPRAVDANOG PRIVILEGIRANJA NEKIH ODNOSNO DISKRIMINIRANJA DRUGIH PACIJENATA.

(Odluka i rješenje broj U-I-4892/2004 i U-I-3490/2006 od 12. ožujka 2008., NN 37/08)

Iz obrazloženja:

2. Predlagatelj smatra da je osporeni Zakon u cijelosti nesuglasan čl. 2/1. al. 1., čl. 5., čl. 16., čl. 18/1., čl. 21/1., čl. 29/1. i čl. 58. Ustava. Od pojedinačnih zakonskih odredbi posebno je upozorio na neustavnost odredbi čl. 35. osporenog Zakona. U prijedlogu su, u bitnome, izložena sljedeća stajališta:

U odnosu na poglavlja pod nazivom »Opće odredbe« i »Prava pacijenata«, predlagatelj smatra da zakonodavac u »kreiranju Zakona« nije uzeo u obzir relevantne odredbe Ustava, već je »za sadržaj odredaba kojima su određena prava pacijenata isključivo koristio sadržaj primjera prava pacijenata iznesenih u međunarodnom dokumentu, sadržaj kojeg nije pravno obvezujuć (‘Deklaracija’), odnosno koristio je selektivno izabrane norme višestranih međunarodnih ugovora, koje su norme (i sami ugovori) po svojoj pravnoj snazi ispod Ustava«. Takvim postupanjem, smatra predlagatelj, zakonodavac je pogrešno upotrijebio svoju ovlašt iz čl. 2/4. al. 1. Ustava te povrijedio načela propisana čl. 5. Ustava. U svezi s takvim propisivanjem prava pacijenata, predlagatelj je naveo sljedeće: »Time su u pravni poredak Republike Hrvatske, na ustavnopravno potpuno neprihvatljiv način, unesena ‘prava pacijenata’, taksativno nabrojena u osporavanom zakonu.«

Prema stajalištu predlagatelja, a u skladu s odredbama čl. 21/1. i čl. 58. Ustava, »temeljna prava pacijenata, koja u Zakonu nisu propisana, bila bi pravo na pružanje zdravstvene usluge u razumnom roku, a u skladu s dostignućima suvremene medicine«, zatim »pravo pacijenata da potvrdi obujam i vrste pruženih zdravstvenih usluga koje zdravstvene ustanove zatim upućuju na naplatu HZZO-u i tome slična prava«.

Zaključno stajalište predlagatelja glasi: »Stoga se pokazuje opravdanim razmišljanje da se u stanju zdravstvenog sustava, kakvo opisuje osporavani Zakon, normiranje prava pacijenata moralo daleko dublje promisliti, uskladiti s potrebama ustavnog poretka i realnih potreba pacijenata, na način da se zdravstveni sustav počine mijenjati i prilagođavati pacijentu kao subjektu, a ne kao do sada, objektu.«

U odnosu na dio osporenog Zakona, kojim je propisano pravo na pritužbu, kao pravno sredstvo za zaštitu prava pacijenata odnosno kojim su osnovana povjerenstva kao posebna tijela za zaštitu i promicanje prava pacijenata, predlagatelj je istaknuo da »put pravne zaštite, predviđen osporavanim Zakonom, ne propisuje učinkovit pravni lijek ... a sve zbog toga što se u cijelom postupku ne donosi upravni akt, već se pacijenta prepušta 'medijaciji' i dopisivanju raznih ovlaštenih osoba koje, bez iznimke, pripadaju zdravstvenom sustavu ili su od tog sustava imenovane kao 'nezavisna tijela'. Takvo normiranje puta pravne zaštite odudara od dostignutih standarda pravnog poretka u Republici Hrvatskoj ...« Tim navodima predlagatelj je izravno osporio ustavnost odredbi čl. 35/1. i 35/2. osporenog Zakona.

Završno se predlaže osporeni Zakon ukinuti u cijelosti.

Prijedlog je, u odnosu na čl. 35. st. 1. i 2. osporenog Zakona, osnovan.

7. Zakonsko uređenje prava pacijenata, u smislu njihova promicanja i zaštite, bitna je pretpostavka ostvarivanja Ustavom zajamčenog prava na zdravstvenu zaštitu.

Čl. 35. osporenog Zakona propisuje:

Pacijent koji smatra da mu je povrijeđeno pravo utvrđeno ovim Zakonom ima pravo usmeno ili pisanim putem sukladno Zakonu o zdravstvenoj zaštiti izjaviti pritužbu ravnatelju zdravstvene ustanove, upravi ili osobi ovlaštenoj za vođenje poslova trgovačkog društva koje obavlja zdravstvenu djelatnost, odnosno privatnom zdravstvenom radniku.

Ako ravnatelj zdravstvene ustanove, uprava ili osoba ovlaštena za vođenje poslova trgovačkog društva koje obavlja zdravstvenu djelatnost, odnosno privatni zdravstveni radnik ne obavijesti pacijenta u roku od osam dana od dana izjavljene pritužbe o mjerama poduzetim povodom pritužbe ili ako nije zadovoljan poduzetim mjerama, pacijent ima pravo podnijeti pritužbu Povjerenstvu.

Za pacijenta koji nije pri svijesti, za pacijenta koji nije sposoban za rasuđivanje te za maloljetnog pacijenta pritužbu iz stavka 1. i 2. ovoga članka Povjerenstvu ima pravo podnijeti bračni drug pacijenta, izvanbračni drug, punoljetno dijete, roditelj, punoljetni brat ili sestra te zakonski zastupnik odnosno skrbnik pacijenta.

8. U Zakonu o zdravstvenoj zaštiti (NN 121/03, 44/05, 48/05 – ispr. i 85/06), prava i dužnosti u ostvarivanju zdravstvene zaštite propisani su čl. 21. i čl. 22. (mjerodavni stavci su 1., 4., 5. i 6.), koje odredbe glase:

Čl. 21.

U ostvarivanju zdravstvene zaštite svaka osoba u skladu s odredbama ovoga Zakona i propisima obveznoga zdravstvenog osiguranja ima pravo na:

- 1. jednakost u cjelokupnom postupku ostvarivanja zdravstvene zaštite,*
- 2. slobodan izbor doktora medicine i doktora stomatologije,*
- 3. zdravstvenu uslugu standardizirane kvalitete i jednakog sadržaja,*
- 4. prvu pomoć i hitnu medicinsku pomoć kada joj je ona potrebna,*
- 5. odbijanje liječenja od strane studenata i odbijanje svih drugih intervencija koje bi samostalno obavljali zdravstveni radnici prije položenoga stručnog ispita i ishodenog odobrenja za samostalan rad,*
- 6. odbijanje pregleda i liječenja, osim u slučaju kada bi odbijanjem ugrozila zdravlje drugih, uključivši tu i pravo da tijekom liječenja pisanim putem zatraži promjenu doktora medicine, odnosno doktora stomatologije iz razloga koji ne mora šire obrazlagati,*
- 7. prehranu u skladu sa svojim svjetonazorom za vrijeme boravka u zdravstvenoj ustanovi,*
- 8. obavljanje vjerskih obreda za vrijeme boravka u zdravstvenoj ustanovi u za to predviđenome prostoru,*
- 9. opremanje u mrtvačnici u slučaju smrti, uz primjenu vjerskih, odnosno drugih običaja vezanih uz iskaz pijeteta prema umrloj osobi.*

Prilikom korištenja zdravstvene zaštite osoba ostvaruje i prava sukladno Zakonu o zaštiti prava pacijenata.

Čl. 22. st. 1., 4., 5. i 6.

Svaka osoba dužna je svoja prava na zdravstvenu zaštitu koristiti u skladu s odredbama ovoga Zakona i uputama o liječenju doktora medicine i doktora stomatologije i osobno je odgovorna zbog nepridržavanja tih uputa.

Svaka osoba ima pravo neposredno ili pisanim putem zatražiti od ravnatelja zdravstvene ustanove, uprave ili osobe ovlaštene za vođenje poslova trgovačkog društva koje obavlja zdravstvenu djelatnost, odnosno privatnoga zdravstvenog radnika, zaštitu svojih prava s obzirom na kvalitetu, sadržaj i vrstu zdravstvene usluge koja mu se pruža.

Ravnatelj, uprava ili osoba ovlaštena za vođenje poslova trgovačkog društva koje obavlja zdravstvenu djelatnost, odnosno privatni zdravstveni radnik obvezni su bez odgađanja postupiti po prigovoru i o poduzetim mjerama pisanim putem obavijestiti osobu najkasnije u roku od osam dana.

Ako osoba nije zadovoljna poduzetim mjerama, zaštitu svojih prava može zatražiti kod ministra nadležnog za zdravstvo, nadležne komore, odnosno kod nadležnog suda.

9. Čl. 35. osporenog Zakona središnja je odredba o pravnom sredstvu koje pripada pacijentu za zaštitu njegovih prava na »obaviještenost« i na prihvaćanje ili odbijanje pojedinog zdravstvenog tretmana. Ta prava ne proizlaze iz privatnopravnog odnosa među strankama, utemeljenog samo na ugovoru o pružanju medicinskih usluga, nego su dio pravnog poretka Republike Hrvatske kojeg se izvori nalaze u Zakonu o zdravstvenoj zaštiti i brojnim drugim propisima zakonskog i podzakonskog ranga, kojima se uređuju javnopravni odnosi između korisnika i davatelja zdravstvene zaštite.

Čl. 35. osporenog Zakona kao pravno sredstvo propisuje usmenu ili pisanu »pritužbu« odgovornoj osobi zdravstvene ustanove, trgovačkog društva koje obavlja zdravstvenu djelatnost ili privatnom zdravstvenom radniku (u nastavku: odgovorna osoba), ali ne propisuje način korištenja njihovih ovlasti u primjeni medicinskih mjera prema pacijentu, podnositelju »pritužbe«, niti postupanje odgovorne osobe u odlučivanju o tim mjerama. Osporena odredba Zakona samo upućuje na odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti te odgovornu osobu obvezuje da u roku od osam dana pacijenta obavijesti o poduzetim mjerama kako bi on, u daljnjem roku od petnaest dana, mogao pritužbu ponoviti Povjerenstvu.

10. Usporedbom odredbi čl. 35. osporenog Zakona s odredbama čl. 22. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, razvidno je da između njih ne postoje bitne razlike u načinu ostvarivanja zaštite prava na zdravstvenu zaštitu.

Prema Zakonu o zdravstvenoj zaštiti, to se pravo ostvaruje »prigovorom« ravnatelju zdravstvene ustanove odnosno odgovornoj osobi, dok se daljnja pravna zaštita ostvaruje pred ministrom zdravstva, nadležnom komorom odnosno sudom. Pravo na prigovor ima »svaka osoba«, što u bitnome ne proširuje krug ovlaštenika na izjavljivanje prigovora, kao pravnog sredstva u odnosu na pravo »pacijenta« na »pritužbu« budući da je, prema čl. 1/2. osporenog Zakona, pacijent svaka osoba, zdrava ili bolesna, koja zatraži zdravstvenu zaštitu. Kad se kao nemjerodavne isključe odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti koje se odnose na zdravstveno-inspekcijski nadzor, očito je da osporeni Zakon, kao i Zakon o zdravstvenoj zaštiti ne sadržavaju druga pravna sredstva kojima bi pacijent mogao zaštititi svoja prava, propisana tim zakonima.

11. Mogućnost pacijenta da podnese usmeno ili u pisanom obliku pritužbu odgovornoj osobi, o kojoj pritužbi odgovorna osoba, kao i nadležno povjerenstvo odlučuju izvan zakonom propisanih postupovnih pravila, predstavlja samo neobavezni poticaj tim adresatima da primijene svoje diskrecijsko pravo odlučivanja o primjeni neke mjere zaštite prava pacijenata. Tako neodređena diskrecijska ovlast odgovorne osobe na obavještavanje pacijenata o tome što je poduzeto po njegovoj pritužbi otvara mogućnost

proizvoljnog reagiranja, što može dovesti do neopravdanog privilegiranja nekih odnosno diskriminiranja drugih pacijenata.

12. Upućujući na istovjetne odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti, koje također ne predviđaju pravo pacijenta da podnese zahtjev glede korištenja diskrecijskih ovlasti osobe odgovorne za postupke njegova liječenja i tretmana, odredbe čl. 35. osporenog Zakona, kao središnjeg normativnog akta zakonskoga ranga namijenjenog upravo zaštiti prava pacijenata, vrijeđaju ustavno jamstvo propisano čl. 19/2. Ustava. Kada Ustav u toj odredbi propisuje da se »zajamčuje sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti«, onda to znači barem sljedeće:

- a) pravo na traženje te kontrole ne može biti posve podložno slobodnoj ocjeni upravne vlasti ili tijela s javnim ovlastima (u ovom slučaju osoba odgovornih za djelovanje zdravstvenih ustanova);
- b) zakonodavac mora, barem za one pojedinačne akte tih tijela koji imaju obilježja konstitutivnog upravnog akta, osigurati sudska kontrolu zakonitosti »koja se ne iscrpljuje u pravu na pokretanje upravnog spora, već se sadržaj tog jamstva proteže i na obvezu [Upravnog suda RH] da u propisanom postupku odluči o zakonitosti tog akta« (odluka Ustavnog suda U-III-2019/2004 od 9. lipnja 2005.);
- c) zakonodavac, premda načelno slobodan odrediti opseg i sadržaj nekog pravnog sredstva na način koji odgovara njegovu specifičnom cilju, ipak mora voditi računa o minimalnim mogućnostima da ovlaštenik pravnog sredstva može – pred zakonom određenim sudom – učinkovito zaštititi svoja prava i pravne interese jer se o jamstvu sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela s javnim ovlastima ne može govoriti kad je prostor njihove slobodne ocjene, zbog ograničenja u opsegu i sadržaju pravnog sredstva, potpuno izuzet od te kontrole.

13. Propust zakonodavca da regulaciju čl. 35. osporenog Zakona na opisani način prilagodi zahtjevima Ustava Ustavni sud ocjenjuje naročito teškim. Ovdje je riječ o kategoriji osoba kojima je osobito potrebna pravna zaštita jer se kao pacijenti nalaze u odnosu uske ovisnosti sa zdravstvenim ustanovama, u kojima se tijekom liječenja odlučuje o njihovim pravima, koja im jamči osporeni Zakon i gdje se, po prirodi stvari, često stvaraju situacije u kojima se mora ne samo brzo osigurati anticipirana zaštita prava nekog pacijenta, kojeg bi izostanak odgovarajućeg medicinskog tretmana izložio neposrednoj i neizbježnoj opasnosti, nego i takve u kojima se mora

odlučiti o primjeni neke trajne i nepromjenljive mjere za život i zdravlje pacijenta.

U reguliranju zaštite prava pacijenata, kad ih je već proklamirao, popisao i propisao, zakonodavac se mora poslužiti jasnom, preciznom i potpunom regulacijom postupaka odlučivanja o njima, a ne prepustiti ih u cijelosti prostoru neograničene diskrecijske prosudbe odgovornih osoba ili povjerenstava.

14. Slijedom navedenog, ocjena je Ustavnog suda da pritužba, propisana čl. 35. st. 1. i 2. osporenog Zakona, nije pravno sredstvo kojim bi se na djelotvoran i efikasan način moglo ostvariti Ustavom zajamčeno pravo na zdravstvenu zaštitu (čl. 58. Ustava) budući da se, sukladno odredbama čl. 19. Ustava, u povodu pritužbe ne donosi pojedinačni akt utemeljen na zakonu (st. 1.) niti je nastavno osigurana sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata tijela koja imaju javne ovlasti (st. 2.). Stoga je, na temelju čl. 55. st. 1. i 2. Ustavnog zakona, donesena odluka kao u izreci (točke I. i II.). Odlukom o ukidanju obuhvaćen je i st. 3. čl. 35. osporenog Zakona zbog njegove egzistencijalne vezanosti za neustavne odredbe st. 1. i 2. istog članka osporenog Zakona.

*Privedila Slavica Banić**

* Slavica Banić, sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske (judge of the Constitutional Court of the Republic of Croatia)