

USTAVNI SUD CRNE GORE

U. br. 108/07

24. jun 2010. godine

Podgorica

Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjednik dr. Milan Marković i sudije – Miodrag Iličković, Miodrag Latković, Desanka Lopičić, Đole Sekulović i Fetija Međedović, na osnovu odredaba člana 149 stav 1 tačka 2 Ustava Crne Gore, člana 33 tačka 4 i člana 40 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore («Službeni list Crne Gore», br. 64/08), na sjednici od 24. juna 2010. godine, donio je

R J E Š E N J E

NE PRIHVATA se inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti dijela odredbe člana 36 stav 1 alineja 1 »za djecu do navršene 15 godine života«, dijela stava 1 alineja 3 »do navršene 15 godine života«, dijela alineje 5 »kod lica starijih od 65 godina života« i dijela stava 2 »Lica starija od 65 godina života« Uredbe o obimu prava i standardima zdravstvene zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja («Službeni list Republike Crne Gore», br. 79/05), koju je donijela Vlada Republike Crne Gore.

O b r a z l o ž e n j e

Svetlana Budisavljević, advokat iz Podgorice, podnijela je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba Uredbe označenih u izreci, navodeći da se njima isključuje iz zdravstvene zaštite starosna populacija između 15 i 65 godina života, što je suprotno Zakonu o zdravstvenoj zaštiti, Zakonu o zdravstvenom osiguranju i osnovnim ustavnim načelima jednakosti, jednake zaštite sloboda i prava, prava na zdravstvenu zaštitu i načelu legaliteta iz čl. 17, 19, 69 i 145 Ustava Crne Gore. U inicijativi se, takođe navodi da je država obavezna da svima obezbijedi garantovano pravo na zdravstvenu zaštitu; da je cilj Zakona o zdravstvenoj zaštiti da obezbijedi dostupnost zdravstvene zaštite pod jednakim uslovima svim građanima; da primarna zdravstvena zaštita podrazumijeva i stomatologiju; da ni Zakon o zdravstvenom osiguranju niti Zakon o zdravstvenoj zaštiti ne predviđaju slučajeve kada osiguranik pojedina prava ne bi mogao da koristi.

U dostavljenom mišljenju Vlade Crne Gore, između ostalog, je navedeno: da je saglasno odredbi člana 17 Zakona o zdravstvenom osiguranju Vlada donijela predmetnu Uredbu kojom su precizirane mjere i zdravstvene usluge koje se finansiraju iz sredstava obaveznog osiguranja na primarnom nivou zdravstvene zaštite. U skladu sa članom 16 Zakona, Uredbom je osiguranicima Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje utvrđen obim prava i standardi zdravstvene zaštite koji obuhvata, pored ostalog i prevenciju i liječenje bolesti usta i zuba – tzv. »Osnovni paket usluga«. Tako je odredbom člana 36 Uredbe utvrđen obim prava na stomatološke usluge, kojom su, pored preventivnih usluga za predškolsku i školsku djecu do navršanih 15 godina života, utvrđenih članom 9 ove

uredbe, navedene usluge koje izabrani stomatolog pruža, djeci do navršene 15 godine života, licima od navršenih 15 do 65 godina života, kao i usluge koje se pružaju licima starijim od 65 godina života; da predmetnim odredbama Uredbe od zdravstvene zaštite, odnosno liječenja bolesti usta i zuba nije isključena nijedna populacija građana, bez obzira na godine života, kako se to navodi u inicijativi, dok je obim prava koji se garantuje svim osiguranicima Fonda i ostvaruje se na teret obaveznog zdravstvenog osiguranja, propisan u skladu sa Zakonom.

Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenog dijela odredbe člana 36 Uredbe, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njegove ustavnosti i zakonitosti.

Odredbom člana 36 Uredbe u dijelu koji se osporava inicijativom, propisano je: da obim prava na stomatološke usluge koje obavlja izabrani stomatolog, pored preventivnih usluga za predškolsku i školsku djecu do navršenih 15 godina života, utvrđenih članom 9 ove uredbe, obuhvata: usluge liječenja zuba i usne šupljine kod izabranih stomatologa »za djecu do navršene 15 godine života«, intrareceptivne ortodontske usluge, koje se mogu obaviti »do navršene 15 godine života« (preventivne ekstrakcije, selektivna brušenja, pokretne ploče i aparati), usluge liječenja zuba i usne šupljine »kod lica starijih od 65 godina života« i da »Lica starija od 65 godina života« ostvaruju pravo na slijedeće usluge: (član 36 stav 1, al. 1, 3 i 5 i stav 2).

Ustavom Crne Gore propisano je da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuju: način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i druga pitanja od interesa za Crnu Goru (član 16 tač. 1 i 5); da se prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma i da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (član 17); da svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda (član 19); da je socijalno osiguranje zaposlenih obavezno i da Država obezbjeđuje materijalnu sigurnost licu koje je nesposobno za rad i nema sredstva za život (član 67); da svako ima pravo na zdravstvenu zaštitu i da dijete, trudnica, staro lice i lice sa invaliditetom imaju pravo na zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda, ako to pravo ne ostvaruju po nekom drugom osnovu (član 69); da Vlada donosi uredbe, odluke i druge akte za izvršavanje zakona (član 100 tačka 3); da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom (član 145) i da Ustavni sud odlučuje: o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom (član 149 stav 1 tačka 2).

Zakonom o zdravstvenoj zaštiti (»Službeni list Republike Crne Gore«, br. 39/04 i »Službeni list Crne Gore«, 14/10) propisano je: da građanin ima pravo na zdravstvenu zaštitu, u skladu sa zakonom (član 3 stav 1); da je zdravstvena djelatnost od javnog interesa (član 5); da su prioritetne mjere zdravstvene zaštite: zdravstvena zaštite djece i mladih do kraja redovnog školovanja, zaštite žena u vezi sa planiranjem porodice,

trudnoćom, porođajem i materinstvom (član 10 tačka 7); da država stvara uslove za sprovođenje zdravstvene zaštite, kao i uslove za unapređivanje, zaštitu i očuvanje zdravlja građana i usklađuje djelovanje i razvoj zdravstvenog sistema, da država utvrđuje zdravstvenu politiku kojom se definišu ciljevi za očuvanje i unapređenje zdravlja građana u Crnoj Gori i da u sprovođenju politike iz stava 2 ovog člana država: utvrđuje strategiju razvoja zdravstva Crne Gore koja sadrži: mjere za sprovođenje zadataka i ciljeva zdravstvene politike, prioriteteu razvoju određenih oblasti zdravstvene zaštite, mjere za povećanje efikasnosti pružanja zdravstvene zaštite i druge mjere i aktivnosti koje su od strateškog značaja za razvoj i unapređenje zdravstvene zaštite, utvrđuje standarde i normative u oblasti zdravstvene zaštite, u skladu sa naučnim dostignućima, materijalnim mogućnostima, kao i opštim i specifičnim potrebama korisnika zdravstvene zaštite i da Vlada Crne Gore utvrđuje zdravstvenu politiku iz stava 2 ovog člana i vrši poslove iz stava 3 tač. 1,2,4,6, 7 i 10 ovog člana (član 12 stav 1, 2, stav 3 tačka 1 i 5 i stav 4); da u ostvarivanju zdravstvene zaštite građanin ima pravo na jednakost u cjelokupnom tretmanu prilikom ostvarivanja zdravstvene zaštite na primarnom, sekundarnom i tercijarnom nivou i pravo na slobodan izbor doktora medicine i doktora stomatologije i druga prava u skladu sa posebnim zakonom (član 18 stav 1 tač. 1 i 12); da primarnu zdravstvenu zaštitu građani ostvaruju preko izabranog tima doktora medicine ili izabranog doktora medicine ili izabranog doktora stomatologije (član 19 stav 1); da je primarna zdravstvena zaštita osnov sistema zdravstvene zaštite i prvi nivo na kojem građanin ostvaruje zdravstvenu zaštitu ili se uključuje u proces ostvarivanja zdravstvene zaštite na drugim nivoima, osim u hitnim slučajevima (član 32 stav 2) i da zdravstvena djelatnost koja se obavlja na primarnom nivou zdravstvene zaštite, obuhvata: aktivnosti na unapređenju zdravlja građana, otkrivanje, sprječavanje i liječenje bolesti usta i zuba i zdravstvenu zaštitu zaposlenih (član 33 stav 1 tačka 1, 8 i 9).

Zakonom o zdravstvenom osiguranju («Službeni list Republike Crne Gore», br. 39/04) propisano je: da se zdravstvenim osiguranjem građanima obezbjeđuje ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu i drugih prava, u skladu sa ovim zakonom (član 1); da su prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja : pravo na zdravstvenu zaštitu; pravo na naknadu zarade za vrijeme privremene spriječenosti za rad; pravo na naknadu putnih troškova u vezi korišćenja zdravstvene zaštite i da osigurano lice ostvaruje prava iz stava 1 ovog člana na način utvrđen ovim zakonom i zakonom kojim je uređena zdravstvena zaštita (član 15); da zdravstvena zaštita obuhvata prevenciju i liječenje bolesti usta i zuba i da zdravstvena zaštita iz stava 1 tačka 5 ovog člana obuhvata liječenje bolesti usta i zuba u hitnim medicinskim stanjima i prevenciju i liječenje bolesti usta i zuba kod djece do navršениh 15 godina života, žena u toku trudnoće i lica starijih od 65 godina života. (član 16 stav 1 tačka 5 i stav 2); da obim prava i standarde zdravstvene zaštite iz člana 16 stav 1 tač. 1 do 5 ovog zakona utvrđuje Vlada Republike Crne Gore , na predlog Ministarstva zdravlja, polazeći od godišnjeg programa zdravstvene zaštite i godišnjeg finansijskog plana Fonda, kao i raspoloživih zdravstvenih kapaciteta, posebno vodeći računa o zdravstvenoj zaštiti sljedećih kategorija: djece iz čl. 12 i 13 ovog zakona; žena u toku trudnoće, porođaja i materinstva i lica starijih od 65 godina života (član 17 stav 1 tačka 1,

2 i 3); i da osigurana lica ostvaruju zdravstvenu zaštitu kod izabranog tima ili izabranog doktora, u domu zdravlja i u drugim zdravstvenim ustanovama i kod drugih subjekata sa kojima Fond zaključi ugovor, u skladu sa zakonom (član 51).

Predmetnom Uredbom, utvrđuje se obim prava i standardi zdravstvene zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja koja u skladu sa zakonom ostvaruju osigurana lica, a obim prava i standardi zdravstvene zaštite obuhvataju, pored ostalog, prevenciju i liječenje bolesti usta i zuba.

Kako je u konkretnom slučaju predmet ustavnosudske ocijene propis, koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i sa Ustavom. U postupku ocijene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se, da li je donesen od strane ovlašćenog lica, da li je imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje, da svako ima pravo na zdravstvenu zaštitu i da dijete, trudnica, staro lice i lice sa invaliditetom imaju pravo na zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda, ako to pravo ne ostvaruju po nekom drugom osnovu i da Vlada donosi uredbе, odluke i druge akte za izvršavanje zakona. Iz navedenog slijedi ovlašćenje zakonodavnog organa da uređujući sistem socijalnog osiguranja i sistem obaveznog zdravstvenog osiguranja, a time i da odredi sadržinu obaveznog zdravstvenog osiguranja lica koja podliježu obaveznom zdravstvenom osiguranju i obezbjeđivanje sredstva za ostvarivanje ovog osiguranja. Slijedstveno tome, Zakonom o zdravstvenoj zaštiti propisano je da građanin ima pravo na zdravstvenu zaštitu, u skladu sa zakonom da država stvara uslove za sprovođenje zdravstvene zaštite, kao i uslove za unapređivanje, zaštitu i očuvanje zdravlja građana i usklađuje djelovanje i razvoj zdravstvenog sistema na teritoriji Crne Gore, da Vlada utvrđuje zdravstvenu politiku kojom se definišu ciljevi za očuvanje i unapređenje zdravlja građana u Crnoj Gori i da u sprovođenju politike država utvrđuje standarde i normative u oblasti zdravstvene zaštite, u skladu sa naučnim dostignućima, materijalnim mogućnostima, kao i opštim i specifičnim potrebama korisnika zdravstvene zaštite.

Zakonom o zdravstvenom osiguranju propisano je da je cilj ovog zakona da stvori uslove za: obezbjeđivanje obaveznog zdravstvenog osiguranja i stabilno finansiranje zdravstvene zaštite, usklađivanjem zdravstvene potrošnje sa realnim materijalnim mogućnostima; da su prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, između ostalog, pravo na zdravstvenu zaštitu koja se ostvaruje na način utvrđen ovim zakonom, da zdravstvena zaštita, pored ostalog, obuhvata prevenciju i liječenje bolesti usta i zuba koja obuhvata liječenje bolesti usta i zuba u hitnim medicinskim stanjima i prevenciju i liječenje bolesti usta i zuba kod djece do navršениh 15 godina života, žena u toku trudnoće i lica starijih od 65 godina života. Takođe, ovim zakonom je utvrđeno da obim prava i standarde

zdravstvene zaštite koji obuhvataju, između ostalog, medicinske mjere i postupke za unapređivanje zdravlja, prevenciju i liječenje bolesti usta i zuba utvrđuje Vlada na predlog Ministarstva zdravlja, polazeći od godišnjeg programa zdravstvene zaštite i godišnjeg finansijskog plana Fonda. Pri tome zdravstvena zaštita osiguranih lica obezbijuje se iz sredstava Fonda namjenjenih za obavezno osiguranje, u skladu sa propisanim obimom zdravstvene zaštite.

U okviru Ustavom utvrđene nadležnosti Vlada je ovlašćena da donosi uredbе i druge opšte pravne akte za izvršavanje zakona, bez obzira da li je na to izričito ovlašćena zakonom, s tim što se uredbom ne mogu mjenjati pravne situacije koje je uspostavio zakon, niti se mogu na drugačiji način uređivati odnosi koji su već uređeni zakonom.

U konkretnom slučaju, Zakonom o zdravstvenoj zaštiti Vlada je ovlašćena da utvrđuje zdravstvenu politiku (član 12), a Zakonom o zdravstvenom osiguranju za donošenje Uredbe na osnovu člana 17 stav 1, kojim je propisano da obim prava i standarde zdravstvene zaštite utvrđuje Vlada. Dakle, radi se o izričitom zakonskom ovlašćenju Vlade da donese Uredbu o obimu prava i standardima zdravstvene zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i istom utvrdi obim prava na stomatološke usluge koje obavlja izabrani stomatolog.

Ustavom zajemčeno pravo svakog građanina na zdravstvenu zaštitu, iz člana 69 Ustava, ne opredjeljuje vrstu i prirodu zdravstvene zaštite, odnosno, ne podrazumijeva pravo na neograničenu vrstu i obim zdravstvene zaštite, već na zdravstvenu zaštitu koja proizilazi iz obaveznog zdravstvenog osiguranja u okvirima koji su utvrđeni zakonom o standardima, normativima i načinu ostvarivanja tih prava u skladu sa podzakonskim propisima.

Osporenim odredbama člana 36 Uredbe, po ocjeni Ustavnog suda, ne ograničava se niti uskraćuje pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na jednakost koja podrazumijeva da se osporene odredbe odnose pod jednakim uslovima na sva osigurana lica, kao ni druga ustavna prava koja se navode u inicijativi.

Pored toga, utvrđivanje kategorije lica kojoj pripada pravo na ovaj vid zdravstvene zaštite, kao i druga prava iz zdravstvenog osiguranja, na osnovu i u okviru navedenih ustavnih i zakonskih ovlašćenja, stvar je procjene donosica akta koju Ustavni sud, saglasno odredbi člana 149 Ustava, nije nadležan da ocjenjuje.

Na osnovu iznijetih razloga rješeno je kao u izreci.

PREDSJEDNIK
USTAVNOG SUDA CRNE GORE
dr Milan Marković, s.r.