

Примљено: 18.02.2021			
Орг. јед.	Број	Прилог	Вриједност
U-1	16/21		

USTAVNI SUD CRNE GORE

Na osnovu čl. 56 i 58 st. 1 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Sl. list CG“ br. 11/2015 od 12. 03. 2015. godine) podnosim

INICIJATIVU

za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti sa Ustavom Crne Gore Zakona o dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Sl. list CG“ br. 8/2021 od 26. 01. 2021. godine);

RAZLOZI

Skupština Crne Gore 27. saziva je na sjednici Drugog vanrednog zasijedanja, dana 20. 01. 2021. godine, izglasala Zakon o dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti, koji je objavljen u Službenom listu Crne Gore pod brojem 8/2021 dana 26. 01. 2021. godine.

Članom 1 navedenog zakona propisano je da se u Zakonu o zdravstvenoj zaštiti („Službeni list CG“, br. 3/16, 39/16, 2/17, 44/18, 24/19 i 82/20), u čl. 74, poslije stava 5 dodaje novi stav koji glasi: „Direktoru zdravstvene ustanove iz st. 1 i 2 ovog člana prestaje mandat ukoliko je funkciju direktora obavljao više od dva puta u kontinuitetu ili sa prekidima“. Članom 2 predviđeno je da se poslije čl. 178 dodaje novi čl. 178a, koji glasi: „Izbor direktora čiji je osnivač država odnosno opština, a kojima je prestao mandat u skladu sa ovim zakonom, izvršiće se u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. Danom izbora direktora iz stava 1 ovog člana prestaje mandat direktorima zdravstvenih ustanova čiji je osnivač država, odnosno opština, koji su funkciju direktora obavljali više od dva puta u kontinuitetu ili sa prekidima“.

Ističemo da su ovakve odredbe osporenog zakona nejasne, pravno-tehnički i teorijski neprihvatljive, neustavne i u koliziji sa ostalim odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti. Navedena rješenja Zakona o dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti protivna su jednom od temeljnih principa propisanih čl. 6 Ustava Crne Gore, a to je princip vladavine ljudskih prava i sloboda, iz koga proizilazi i *princip pravne sigurnosti građana*, koji su nepovredivi.

Naime, odredbama čl. 74 Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Službeni list CG“, br. 3/16, 39/16, 2/17, 44/18, 24/19 i 82/20), kako je on glasio prije osporenih dopuna, bilo je propisano:

- (1) Direktora Kliničkog Centra Crne Gore i Instituta za javno zdravlje imenuje i razrješava Vlada, na predlog ministra, a direktora drugih zdravstvenih ustanova čiji je osnivač država imenuje i razrješava ministar na osnovu javnog konkursa.

- (2) Direktora zdravstvene ustanove čiji je osnivač opština, imenuje nadležni organ opštine, na osnovu javnog konkursa i na osnovu podnesenog programa.
- (3) Direktor zdravstvene ustanove iz st. 1 i 2 ovog člana, imenuje se na period od četiri godine.
- (4) Direktor zdravstvene ustanove iz st. 1 i 2 ovog člana ima pravo na mirovanje prava i obaveza iz radnog odnosa kod prethodnog poslodavca, odnosno na radnom mjestu na kojem je prethodno bio raspoređen.
- (5) Isto lice može biti direktor zdravstvene ustanove najviše dva puta.
- (6) U slučaju prestanka mandata direktoru zdravstvene ustanove, nadležni organ za imenovanje direktora može odrediti vršioca dužnosti do imenovanja direktora u skladu sa zakonom, a najduže do šest mjeseci.

Dakle, navedenim odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti jasno su propisani nadležnost i postupak za izbor direktora zdravstvenih ustanova, trajanje i ograničenje u broju mandata, kao i određivanje vršioca dužnosti u slučaju prestanka mandata. Takođe, odredbama čl. 70-73 ovog zakona normirane su i nadležnosti Vlade, Ministarstva zdravlja, kao i odbora direktora zdravstvenih ustanova u kojima se on formira. Podsjećamo da se izbor u mandat direktora zdravstvene ustanove, bilo da je njen osnivač država ili opština, vrši na osnovu *javnog konkursa*, a ispunjenost uslova cijeni se u postupku imenovanja, od strane organa koji su zakonom propisani. Onda kada bude imenovan, direktor zdravstvene ustanove stupa u radni odnos, sa svim pravima i obavezama predviđenim relevantnim odredbama Zakona o radu.

S tim u vezi, usvajanjem ovakvih odredbi Zakona o dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti, došlo je do povrede temeljnih principa, uz očigledno nerazumijevanje osnovnih pravnih postulata koje marljiviji studenti prve godine pravnih fakulteta savladavaju prilikom susreta sa naukom i uvodom u teoriju prava. Ono što je simptomatično, jeste namjera nove političke većine da ovakvim besmislenim zakonskim rješenjima sprovodi svoje političke zamisli, na štetu temeljnih principa ustavnog i pravnog sistema Crne Gore, ali i profesionalaca koji su na funkcije direktora zdravstvenih ustanova imenovani u skladu sa zakonom i time stekli prava, ali i obaveze koje ove funkcije nose.

U tom pravcu, posebno ukazujemo da je normama čl. 74 st. 3 i 5 Zakona o zdravstvenoj zaštiti već bilo jasno i nedvosmisleno propisano trajanje mandata direktora zdravstvenih ustanova, kao i ograničenje u broju mandata istog lica. I to je ono što je sadržina pravne norme. Da li je prilikom izbora svakog od pojedinih lica primijenjen pravilan pristup i tumačenje navedenih normi, odnosno da li se njihovo imenovanje može smatrati *zakonitim*, posebno je pravno pitanje, za čije razmatranje postoje adekvatne, Ustavom i zakonom propisane procedure, sa adekvatnim pravnim sankcijama, koje iz takvog postupka mogu proisteći. Konkretno, s obzirom na činjenicu da direktore zdravstvenih ustanova čiji je osnivač država imenuje i razrješava ministar, na osnovu javnog konkursa, dok direktora zdravstvene ustanove čiji je osnivač opština, imenuje nadležni organ opštine, na osnovu javnog konkursa i na osnovu podnesenog programa, onda je jasno da je nadležnost ovih organa da, eventualno, pokrenu postupak i ispitaju zakonitost imenovanja direktora zdravstvenih ustanova, u kontekstu ograničenja iz čl. 74 st. 5 Zakona o zdravstvenoj zaštiti. To je njihova mogućnost, ali istovremeno i obaveza

ukoliko se mandat direktora prekida prije zakonom propisanog vremena, koja obaveza korespondira sa ustavnim i zakonskim *pravima imenovanih direktora*. Ukazujemo i na odredbu čl. 76 st. 1 tač. 2 Zakona o zdravstvenoj zaštiti, koja normira da direktor zdravstvene ustanove može biti *razriješen i prije isteka perioda na koji je izabran* ukoliko nastane neki od razloga koji po propisima o radu ili drugim propisima *predstavlja osnov za prestanak radnog odnosa, odnosno raskid ugovora o radu*. Shodno navedenom, ukoliko je nadležni organ stanovišta da lice koje je imenovano na funkciju direktora zdravstvene ustanove nije ispunjavalo uslove za takvo imenovanje (između ostalog, i zbog toga što je smatra da su povrijeđene odredbe o ograničenju broja mandata), onda bi legitimno i na zakonu zasnovano bilo pokretanje odgovarajuće procedure, u okviru koje bi imenovano lice imalo mogućnost učešća i pravne zaštite, kao temeljnih ustavom i zakonima zagaranotvanih prava.

Nasuprot tome, skupštinska većina, sa besprizornim političkim ciljevima, donosi Zakon o dopuni Zakona o zdravstvenoj zaštiti sa apsolutno pravno-teorijski, tehnički, ali i praktično nedopustivom sadržinom. Umjesto sprovođenja adekvatnog postupka u kome bi se utvrdile eventualne nezaklonitosti prilikom imenovanja direktora zdravstvenih ustanova, skupštinska većina donosi zakon kojim, u odnosu na uslove koji su već jasno propisani, izriče *sui generis* sankciju direktorima javnih ustanova, što je apsolutno neprihvatljivo. Na takav način učinjena je tzv. „greška zamjene nivoa“. Načelno, pravne norme sadrže dva osnovna elementa – *dispoziciju* i *sankciju*. Pravne norme iz čl. 74, 76 i druge Zakona o zdravstvenoj zaštiti i drugih relevantnih zakona sadrže i *pretpostavke dispozicije i sankcije*, odnosno uslove za njihovu primjenu (kao supstrat materijalnog karaktera), pri čemu je propisana i moguća procedura za utvrđivanje njihove eventualne povrede. Upravo je provođenje takve procedure, valjda je notorno, osnovni *preduslov* za izricanje sankcije, koja je u svojoj biti norma materijalnog karaktera, i ona bi se u konkretnom mogla ogledati u poništenju imenovanja direktora, prestanku mandata, razrješenju i sl.

Međutim, u konkretnom slučaju je i pored postojanja jasnih uslova i normativnog rješenja, jednim, slobodno se može konstatovati – do sada neviđenim pravnim poduhvatom, odredbama usvojenog Zakona o dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti *konstatovan prestanak mandata imenovanih direktora zdravstvenih ustanova*, pa je tako (vjerovali ili ne) normama dopune zakona izvršeno tumačenje opštih normi istog tog zakona, i istovremeno *izrečena svojevrsna sankcija*, za (da ih tako nazovemo) nezaklonitosti utvrđene tokom postupka imenovanja svakog od pojedinih direktora, koja se sastoji u prestanku njihovih mandata. Podsjećamo da je odredbom čl. 74 st. 5 osnovnog teksta Zakona o zdravstvenoj zaštiti već bilo propisano da isto lice može biti direktor zdravstvene ustanove najviše dva puta. Samim tim, usvajanje rješenja (označenog u Zakonu o dopunama ZZZ) da „direktoru zdravstvene ustanove iz st. 1 i 2 ovog člana prestaje mandat ukoliko je funkciju direktora obavljao više od dva puta u kontinuitetu ili sa prekidima“ je izlišno i pravno nedopustivo, jer se na taj način normom *materijalnog karaktera*, zaobilazeći propisane procesne mehanizme i prava imenovanih, ostvaruje *konstitutivno dejstvo*, koje se u konkretnom slučaju moglo postizati isključivo *odlukom nadležnog organa*, kao aktom procesne prirode.

Koliko su usvojene norme neustavne najbolje bi se moglo ilustrirati primjerom. Zamislimo, hipotetički, da je Krivičnim zakonikom Crne Gore propisano određeno krivično djelo. Ili da su Zakonom o državnim službenicima i namještenicima normirani uslovi i ograničenja za imenovanje ili zasnivanje radnog odnosa. I onda, nakon toga, umjesto pokretanja adekvatnog postupka za utvrđivanje mogu li se činjenice konkretnog slučaja podvesti pod pravnu normu (i samo tako utvrditi da je neko lice ili lica učinilo propisano krivično djelo, ili imenovano suprotno odredbama zakona), skupštinska većina predlaže i usvaja Zakon o dopuni Krivičnog zakonika Crne Gore, u kome konstatuje kako su određena lica izvršila propisano krivično djelo i izriče im se sankcija, odnosno da licima koja nisu ispunjavala propisane uslove prestaje radni odnos (!).

Upravo navedeni primjer na najbolji način oslikava neustavnost i pravnu besmislenost odredbi usvojenog Zakona o dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti, pa podnošenje ove inicijative nalazimo osnovanim.

U Podgorici, dana 18.02.2021. godine

Podnosioci inicijative,

Danijel Živković

Bogdan Fatić

Nikola Janović

Nikola Rakočević

Miloš Nikolić

