

NEMOGUĆNOST UREĐIVANJA OPŠTIM AKTOM NIŽE PRAVNE SNAGE PITANJA ZA KOJA JE PROPISANO DA SE UREĐUJU STATUTOM**Statut Lekarske komore Srbije****član 43 stav 8 i čl. 47 i 48**

Sentenca:

Pitanja za koja je zakon propisao da se uređuju statutom ne mogu se uređivati drugim opštim aktom niže pravne snage od statuta, pa je, stoga, odredba Statuta Lekarske komore Srbije, kojom je predviđeno da se način rada i vođenja postupka sudova časti Komore uređuju pravilnicima o radu sudova časti, a način izbora sudova časti posebnim pravilnikom, koji donosi Skupština Komore, nesaglasna sa Zakonom o komorama zdravstvenih radnika, odnosno osporeni Pravilnik o radu sudova časti Lekarske komore Srbije u celini je nesaglasan sa zakonom, jer su u njemu uređena pitanja za koja je zakon propisao da se uređuju statutom. S obzirom na to da su disciplinske mere za povrede profesionalne dužnosti ili ugleda člana komore takođe utvrđene neposredno zakonom, te disciplinske mere se nisu mogle utvrđivati statutom, a naročito se nisu mogle utvrditi na drugačiji način od načina koji je zakonom propisan. Takođe se odredbama statuta nije moglo propisati da se lake, teške i osobito teške disciplinske povrede i disciplinski postupak uređuju pravilnikom, jer se ova pitanja ne mogu uređivati opštim aktom niže pravne snage od statuta, što sve navedene odredbe čini nesaglasnim sa Ustavom i zakonom.

Obrazloženje:

"Ustavnom sudu podneta je inicijativa za pokretanje postupka za ocenu zakonitosti odredaba člana 38. II tačka 1. i III tačka 3, člana 51. st. 4, 5. i 6. i člana 52. stav 2. Pravilnika o radu sudova časti Lekarske komore Srbije, koji je donela Skupština Lekarske komore Srbije 5. decembra 2008. godine. Podnosilac inicijative navodi da su osporenim odredbama člana 38. Pravilnika predviđene novčane kazne u visini većoj od visine propisane Zakonom o komorama zdravstvenih radnika, kao i trajno oduzimanje licence za rad na osnovu člana 198. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, iako Pravilnikom, a ni Zakonom o komorama zdravstvenih radnika nije predviđena disciplinska odgovornost za teško krivično delo protiv zdravlja ljudi za koje se može izreći ova mera. Odredbama člana 51. st. 4, 5. i 6. i člana 52. stav 2. Pravilnika, po navodima podnosioca inicijative, uređeni su zastarelost pokretanja i vođenja disciplinskog postupka i rokovi zastarelosti na način koji je nesaglasan sa odredbama Zakona o komorama zdravstvenih radnika.

U odgovoru donosioca osporenog akta se, pored ostalog, navodi da je Lekarska komora utvrdila povrede profesionalne dužnosti ili ugleda člana komore kao lake, teške i

osobito teške, u skladu sa ovlašćenjima iz člana 40. stav 2. Zakona o komorama zdravstvenih radnika.

Polazeći od razloga osporavanja navedenog Pravilnika o radu sudova časti Lekarske komore Srbije, kao i odgovarajućih odredaba Ustava Republike Srbije i zakona, Ustavni sud je, na sednici održanoj 7. oktobra 2010. godine, doneo Rešenje o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 43. stav 8. i čl. 47. i 48. Statuta Lekarske komore Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 111/06, 68/08 i 14/10) i za ocenu zakonitosti Pravilnika o radu sudova časti Lekarske komore Srbije, koji je donela Skupština Lekarske komore Srbije 5. decembra 2008. godine. Rešenje o pokretanju postupka Ustavni sud je dostavio Lekarskoj komori Srbije na odgovor, na osnovu člana 33. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07).

U odgovoru na Rešenje o pokretanju postupka, pored ostalog, ističe se da je Lekarska komora Srbije, tumačeći odredbu člana 29. Zakona o komorama zdravstvenih radnika, kojom je određeno šta se statutom komore uređuje, ali ne kao "isključivo uređivanje statutom", donela opšte akte - pravilnike, kojima se uređuje način rada i vođenja postupaka pred organima Lekarske komore. U odnosu na pitanje da li se odredbom člana 43. stav 8. Statuta može predvideti da se način rada i vođenja postupka sudova časti Komore uređuje pravilnicima o radu sudova časti, a način izbora sudova časti posebnim pravilnikom koji donosi Skupština Komore, donosilac osporenih akata smatra da je Zakonom definisano da komora može donositi Statut i druge opšte akte, te da je eksplicitno nabrojano u Statutu Komore koje će opšte akte doneti Komora nepotrebno. Takođe, smatra da statut kao osnovni akt "ne može, niti treba, niti je uobičajeno, a ni propisano" da sadrži proceduru izbora svih organa u organizaciji. U odnosu na odredbu člana 48. Statuta, donosilac smatra da se disciplinske mere koje Sud časti može izreći mogu utvrditi Statutom na detaljniji način od zakonom propisanih, kao i da se lake, teške i osobito teške disciplinske povrede i disciplinski postupak uređuju se pravilnikom. Saglasivši se sa time da odredba člana 52. stav 2. Pravilnika o radu sudova časti Lekarske komore Srbije ima povratno dejstvo, donosilac smatra da je opšti interes da se uspostavi sistem disciplinske odgovornosti za članove Komore, koji je uređen Pravilnikom i za period kada je Zakon stupio na snagu, a takođe, smatra da bi izmenom Zakona o komorama zdravstvenih radnika, trebalo u članu 47. predvideti izuzetak u pogledu rokova zastarelosti za učinjene povrede profesionalne dužnosti ili ugleda člana Komore.

U sprovedenom postupku, Ustavni sud je utvrdio da je osporeni Pravilnik donela Skupština Lekarske komore Srbije, 5. decembra 2008. godine, na osnovu odredaba čl. 39. do 47. Zakona o komorama zdravstvenih radnika i čl. 43, 45. do 48. Statuta lekarske komore ("Službeni glasnik RS", broj 111/06). Osporenim Pravilnikom uređuju se organizacija, nadležnost i sastav sudova časti, disciplinska odgovornost članova komore, izuzeće sudija, postupak pred sudom časti, donošenje odluka, vrste odluka koje donosi sud časti, disciplinske mere, žalba i postupak po žalbi na odluke suda časti, troškovi

postupka, izvršenje mera i kazni, zastarelost i druga pitanja vezana za postupak i odlučivanje sudova časti.

Odredbama člana 38. Pravilnika su utvrđene disciplinske mere za lake, teške i osobito teške povrede profesionalne dužnosti ili ugleda člana Komore. Osporenim odredbom II tačka 1. ovog člana utvrđena je, kao disciplinska mera za teške povrede, novčana kazna čiji su visina i trajanje veći od visine i trajanja novčane kazne koja se izriče za lake povrede profesionalne dužnosti ili ugleda člana Komore, a odredbom III tačka 3. kao disciplinska mera za osobito teške povrede utvrđeno je trajno oduzimanje licence na osnovu člana 198. Zakona o zdravstvenoj zaštiti.

Osporenim odredbama člana 51. Pravilnika predviđeno je: da posle svakog prekida zastarelost počinje ponovo da teče, s tim da zastarelost nastupa u svakom slučaju kada protekne dva puta onoliko vremena koliko je po ovom pravilniku potrebno za zastarelost pokretanja postupka, odnosno izvršenja izrečene mere, izuzev kada se radi o slučajevima iz st. 5. i 6. ovog člana (stav 4.); da ako se zbog povrede protiv lekara vodi postupak pred sudom časti a istovremeno je pokrenut ili se vodi prekršajni ili krivični postupak, sud časti može zastati sa postupkom do okončanja krivičnog, odnosno prekršajnog postupka (stav 5.); da u slučaju iz prethodnog stava zastarelost pred sudom časti ne teče, odnosno nastavlja da teče od dana pravosnažne odluke u krivičnom, odnosno prekršajnom postupku (stav 6.).

Odredbama člana 52. st. 1. i 2. Pravilnika utvrđeno je da se odredbe ovog pravilnika primenjuju na povrede učinjene od dana donošenja Zakona o komorama zdravstvenih radnika i da na povrede učinjene od dana stupanja na snagu Zakona o komorama zdravstvenih radnika, 10. decembra 2005. godine, do stupanja na snagu ovog pravilnika, rokovi zastarelosti teku od dana stupanja na snagu ovog pravilnika.

Ustavom Republike Srbije je utvrđeno: da svi podzakonski opšti akti Republike Srbije, opšti akti organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata i udruženja građana i kolektivni ugovori moraju biti saglasni zakonu (član 195. stav 1.); da zakoni i svi drugi opšti akti ne mogu imati povratno dejstvo (član 197. stav 1.).

Zakonom o komorama zdravstvenih radnika ("Službeni glasnik RS", broj 107/06) propisano je: da komora donosi statut i druge opšte akte u skladu sa zakonom i statutom komore, da se statutom komore, pored ostalog, bliže uređuju poslovi koje komora obavlja u okviru zakonskih ovlašćenja, način obavljanja poslova komore, unutrašnja organizacija i rad komore, sastav, način i postupak izbora i nadležnost organa komore, organ komore koji imenuje posrednika, postupak posredovanja, organ komore koji obrazuje sudove časti, sastav sudova časti, uslovi i način izbora i razrešenja sudija, nadležnost sudova časti, lakše i teže povrede profesionalnih dužnosti i ugleda člana komore, postupak za pokretanje i utvrđivanje odgovornosti člana komore, postupak pred sudom časti, izricanje mera, način izvršenja izrečenih mera i rokovi za pokretanje postupka i izvršenje mera, kao i druga pitanja od značaja za rešavanje

sporova (član 29. st. 1. i 2.); da član komore disciplinski odgovara pred sudom časti ako činjenjem ili nečinjenjem izvrši povredu profesionalne dužnosti ili ugleda člana komore (član 39.); da član komore vrši povredu profesionalne dužnosti ili ugleda člana komore ako - postupa u suprotnosti sa odredbama zakona kojim se uređuje zdravstvena zaštita i zakona kojim se uređuje zdravstveno osiguranje u pružanju zdravstvene zaštite pacijentima, povredi etički kodeks, obavlja zdravstvenu delatnost nestručno, odnosno u suprotnosti sa savremenim dostignućima medicinske, stomatološke, odnosno farmaceutске nauke i prakse, ili ako načini stručnu grešku, svojim ponašanjem prema pacijentima, drugim članovima komore ili trećim licima povredi ugled profesije, u obavljanju zdravstvene delatnosti zloupotrebi sredstva zdravstvenog osiguranja, ne ispunjava obaveze člana komore utvrđene zakonom, statutom i drugim opštim aktima komore, da se statutom komore određuju i druge povrede profesionalne dužnosti ili ugleda člana komore i da krivična ili prekršajna odgovornost, odnosno odgovornost člana komore iz radnog odnosa kod poslodavca, ne isključuje disciplinsku odgovornost člana komore po ovom zakonu (član 40.); da ako se na osnovu činjenica do kojih komora dođe u postupku posredovanja iz člana 38. ovog zakona, kao i iz pritužbi građana ili iz drugih okolnosti, posumnja da je član komore izvršio povredu profesionalne dužnosti ili ugleda člana komore iz člana 40. ovog zakona, komora pokreće disciplinski postupak protiv svog člana pred sudom časti (član 41.); da se sud časti obrazuje kao sud časti prvog stepena i sud časti drugog stepena, da se sud časti prvog stepena obrazuje u sedištu ogranka komore, a sud časti drugog stepena u sedištu komore (član 42.); da za povrede profesionalne dužnosti ili ugleda člana komore iz člana 40. ovog zakona sud časti može izreći jednu od sledećih disciplinskih mera - javnu opomenu, novčanu kaznu u visini do 20% od prosečne mesečne zarade po zaposlenom u Republici, u mesecu koji prethodi mesecu u kome se kazna izriče, po podacima republičkog organa nadležnog za poslove statistike, privremenu zabranu samostalnog rada u obavljanju određenih poslova zdravstvene delatnosti, privremenu zabranu samostalnog rada u obavljanju zdravstvene delatnosti (član 43.); da se disciplinske mere iz člana 43. tač. 1) i 2) ovog zakona izriču za lakše povrede profesionalne dužnosti i ugleda člana komore, da se disciplinska mera iz člana 43. tačka 2) ovog zakona može izreći u trajanju od jednog do šest meseci, da se disciplinske mere iz člana 43. tač. 3) i 4) ovog zakona izriču za težu povredu profesionalne dužnosti i ugleda člana komore i da disciplinske mere iz člana 43. tač. 3) i 4) ovog zakona ne mogu trajati kraće od šest meseci, ni duže od jedne godine, a u izuzetnim slučajevima mogu trajati do pet godina (član 44.); da se u postupku pred sudom časti shodno primenjuju odgovarajuća pravila upravnog postupka o usmenoj raspravi, dokazivanju, zapisniku i dostavljanju, ako ovim zakonom nije drukčije određeno i član komore čija se disciplinska odgovornost utvrđuje mora biti saslušan u disciplinskom postupku i mora mu se omogućiti odbrana, da se o saslušanju člana komore i sprovođenju drugih dokaza u disciplinskom postupku pred sudom časti vodi zapisnik i da o žalbi protiv odluke suda časti prvog stepena rešava sud časti drugog stepena. (član 45.); da zastarelost pokretanja postupka pred sudom časti nastupa istekom jedne godine od dana učinjene povrede profesionalne dužnosti i ugleda člana

komore iz člana 40. ovog zakona, da zastarelost izvršenja mere iz člana 43. tač. 1) do 4) ovog zakona nastupa po isteku šest meseci od dana pravnosnažnosti odluke o izrečenoj meri, da se zastarelost prekida svakom radnjom koja se preduzima radi pokretanja postupka pred sudom časti ili izvršenja mere i da posle svakog prekida rok zastarelosti počinje ponovo da teče, s tim da zastarelost nastaje u svakom slučaju kada protekne dva puta onoliko vremena koliko je po ovom zakonu potrebno za zastarelost pokretanja postupka, odnosno izvršenja izrečene mere (član 47.):

Odredbama člana 43. Statuta Lekarske komore Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 111/06, 68/08 i 14/10) utvrđeno je da se obrazuju sudovi časti prvog stepena pri regionalnim komorama i Vrhovni sud časti na nivou Komore Srbije. Odredbom stava 8. ovog člana Statuta predviđeno je da se način rada i vođenja postupka sudova časti Komore uređuju pravilnicima o radu sudova časti, a način izbora sudova časti posebnim Pravilnikom, koji donosi Skupština Komore.

Odredbama čl. 46. i 47. Statuta utvrđena je disciplinska odgovornost člana Komore kad činjenjem ili nečinjenjem izvrši povredu profesionalne dužnosti ili ugleda člana Komore, ako: 1) povredi Kodeks medicinske etike, 2) obavlja zdravstvenu delatnost nestručno i 3) ne ispunjava obaveze člana komore utvrđene zakonom, statutom i drugim opštim aktima komore.

Odredbama člana 48. Statuta propisano je: da povrede profesionalne dužnosti ili ugleda člana Komore mogu biti lake, teške i osobito teške, da se za lake povrede članu komore mogu izreći disciplinske mere opomena, javna opomena i novčana kazna na osnovu člana 43. stav 2. tačka 2) Zakona o komorama zdravstvenih radnika, da se za teške povrede, članu mogu izreći disciplinske mere novčana kazna, privremeno ograničenje obima i vrste poslova kojima se član Komore bavi i privremeno oduzimanje licence na osnovu člana 197. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, da se za osobito teške povrede, članu mogu izreći disciplinske mere privremeno ili trajno ograničenje obima i vrste poslova kojima se član Komore bavi, privremeno oduzimanje licence i trajno oduzimanje licence na osnovu člana 198. Zakona o zdravstvenoj zaštiti i da se lake, teške i osobito teške disciplinske povrede i disciplinski postupak uređuju pravilnikom.

Razmatrajući odredbe Statuta i Pravilnika o radu sudova časti Lekarske komore Srbije povodom kojih je pokrenut postupak ocene ustavnosti i zakonitosti, Ustavni sud je utvrdio sledeće:

Polazeći od toga da je odredbama čl. 39. do 47. Zakona o komorama zdravstvenih radnika uređena disciplinska odgovornost članova komore pred sudom časti, da su utvrđene povrede profesionalne dužnosti ili ugleda člana komore, disciplinske mere, postupak pred sudom časti, pravni lekovi protiv odluke suda časti, zastarelost pokretanja postupka i izvršenja disciplinske mere i da je odredbom člana 29. stav 2. ovog zakona propisano da se statutom komore, pored ostalog, bliže uređuju organ komore koji obrazuje sudove časti, sastav sudova časti, uslovi i način izbora i razrešenja sudija, nadležnost sudova časti, lakše i teže povrede profesionalnih dužnosti i ugleda

člana komore, postupak za pokretanje i utvrđivanje odgovornosti člana komore, postupak pred sudom časti, izricanje mera, način izvršenja izrečenih mera i rokovi za pokretanje postupka i izvršenje mera, kao i druga pitanja od značaja za rešavanje sporova, Ustavni sud je utvrdio da se osporenim Pravilnikom ne mogu urediti pitanja za koja je Zakon o komorama zdravstvenih radnika izričito propisao da se uređuju statutom komore, a ne pravilnikom. Stoga je Sud ocenio da je odredba člana 43. stav 8. Statuta Lekarske komore Srbije, kojom je predviđeno da se način rada i vođenja postupka sudova časti Komore uređuju pravilnicima o radu sudova časti, a način izbora sudova časti posebnim Pravilnikom koji donosi Skupština Komore, nesaglasna sa odredbom člana 29. stav 2. Zakona o komorama zdravstvenih radnika i da je osporeni Pravilnik o radu sudova časti Lekarske komore Srbije u celini nesaglasan sa Zakonom, jer se pitanja za koja je Zakon propisao da se uređuju statutom ne mogu uređivati drugim opštim aktom niže pravne snage od statuta.

S obzirom na to da je odredbama člana 40. Zakona o komorama zdravstvenih radnika izričito utvrđeno šest slučajeva u kojima član komore vrši povredu profesionalne dužnosti ili ugleda člana komore, s tim što odredba stava 2. ovog člana Zakona sadrži ovlašćenje da se statutom komore određuju i druge povrede profesionalne dužnosti ili ugleda člana komore, osim zakonom predviđenih, Ustavni sud je ocenio da su odredbe člana 47. Statuta, kojima je broj tih slučajeva sužen, tako što su predviđena samo tri slučaja povrede profesionalne dužnosti ili ugleda člana komore, koja su i zakonom predviđena, nesaglasne sa Zakonom, kada se ima u vidu da se statutom komore mogao proširiti broj slučajeva disciplinske odgovornosti člana komore zbog povrede profesionalne dužnosti ili ugleda člana komore, ali ne i isključiti oni slučajevi koji su već Zakonom utvrđeni.

Polazeći od toga, da su odredbama člana 43. Zakona utvrđene disciplinske mere za povredu profesionalne dužnosti ili ugleda člana komore, Ustavni sud je ocenio da se odredbama člana 48. osporenog Statuta disciplinske mere nisu mogle utvrditi ovim statutom, a naročito se nisu mogle utvrditi na drugačiji način od zakonom propisanog, s obzirom na to da disciplinske mere koje se mogu izreći za povredu profesionalne dužnosti ili ugleda člana komore, ne spadaju u krug pitanja koja se prema odredbi člana 29. stav 2. Zakona uređuju statutom komore, što znači da uređivanje ovih pitanja spada u domen zakonodavne regulative. Takođe se odredbom stava 4. člana 48. Statuta nije moglo propisati da se lake, teške i osobito teške disciplinske povrede i disciplinski postupak uređuju pravilnikom, jer kao što je napred navedeno, ova pitanja se ne mogu uređivati opštim aktom niže pravne snage od statuta. Osim toga, odredbom člana 52. stav 2. Pravilnika o radu sudova časti Lekarske komore Srbije utvrđen je početak rokova zastarelosti na drugačiji način od načina predviđenog u odredbama člana 47. Zakona o komorama zdravstvenih radnika, a odredbom stava 1. istog člana ovog pravilnika utvrđena je njegova retroaktivna primena na povrede učinjene od dana donošenja Zakona o komorama zdravstvenih radnika, što je, po oceni Ustavnog suda nesaglasno sa odredbom člana 197. stav 1. Ustava.

Kako Ustav odredbom člana 195. stav 1. utvrđuje princip da svi opšti akti u Republici Srbiji moraju biti u saglasnosti sa zakonom, to odredbe člana 43. stav 8. i čl. 47. i 48. Statuta Lekarske komore Srbije i Pravilnika o radu sudova časti Lekarske komore Srbije koje nisu saglasne sa zakonom, samim tim nisu saglasne ni sa Ustavom.

Polazeći od iznetog, Ustavni sud je, na osnovu odredaba člana 45. tač. 1) i 4) Zakona o Ustavnom sudu, odlučio kao u izreci.

Na osnovu člana 168. stav 3. Ustava, odredbe člana 43. stav 8. i čl. 47. i 48. Statuta Lekarske komore Srbije navedenog u tački 1. izreke i Pravilnik o radu sudova časti Lekarske komore Srbije naveden u tački 2. izreke, prestaju da važe danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda u "Službenom glasniku Republike Srbije".

Ustavni sud, na osnovu člana 167. stav 1. tačka 5. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 31. marta 2011. godine, doneo je

ODLUKU

1. Utvrđuje se da odredbe člana 43. stav 8. i čl. 47. i 48. Statuta Lekarske komore Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 111/06, 68/08 i 14/10) nisu u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

2. Utvrđuje se da Pravilnik o radu sudova časti Lekarske komore Srbije, koji je donela Skupština Lekarske komore Srbije 5. decembra 2008. godine, nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom."

(Odluka Ustavnog suda, IUo broj 172/2009 od 31. marta 2011. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 36/2011 od 27. maja 2011. godine)