

**USTAVNO I ZAKONSKO REŠAVANJE SUKOBNA JAVNOG I PRIVATNOG INTERESA PRI
VRŠENJU JAVNIH FUNKCIJA U REPUBLIČKOM ZAVODU ZA ZDRAVSTVENO
OSIGURANJE**

Zakon o zdravstvenom osiguranju

član 219 stav 3

Sentenca:

Osporena odredba Zakona, kojom je propisano da članovi Upravnog odbora, članovi Nadzornog odbora, direktor, odnosno zamenik direktora, ne smeju, direktno ili preko trećeg fizičkog ili pravnog lica, imati učešće kao vlasnici udela, akcionari, zaposleni ili lica pod ugovorom, kod pravnog, odnosno fizičkog lica koja su davaoci zdravstvenih usluga sa kojima se zaključuju ugovori za obezbeđivanje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, odnosno u osiguravajućim društvima koja obavljaju poslove dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja, po oceni Ustavnog suda proistekla je iz načela zabrane sukoba interesa utvrđenog članom 6. Ustava. Lica navedena u osporenoj odredbi Zakona, u obavljanju poslova vrše javnu funkciju, a na obavljanje javne funkcije navedenih lica, primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje sprečavanje sukoba javnog i privatnog interesa pri vršenju javnih funkcija, kao i odredbe o sukobu javnog i privatnog interesa.

Stoga smisao i cilj osporene odredbe Zakona jeste u tome da se funkcije u organima Republičkog zavoda obavljaju isključivo u javnom interesu, odnosno da se mogući sukob javnog i privatnog interesa spreči ili razreši u korist javnog interesa. Taj sukob bi mogao prosteći iz činjenice da je isto lice, po prirodi svoje funkcije, u poziciji da, s jedne strane, zastupa interese Republičkog zavoda, dakle javni interes, a da, s druge strane, kao vlasnik udela, akcionar, zaposleni ili pod ugovorom kod davaoca zdravstvenih usluga, odnosno u osiguravajućim društvima koja obavljaju poslove dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja, može imati javnom interesu suprotstavljeni privatni interes i zastupati interes ustanove ili društva kod koga je zaposlen ili je pod ugovorom. Po oceni Suda osporenom odredbom Zakona se ne povređuje načelo zabrane diskriminacije iz člana 21. Ustava, niti pravo na učešće u javnim poslovima zajemčeno članom 53. Ustava i pravo na dostupnost svih radnih mesta pod jednakim uslovima garantovano članom 60. stav 3. Ustava s obzirom na to da su ograničenja u ostvarivanju navedenih ustavnih prava dopuštena na osnovu člana 6. Ustava, da su ustanovljena u svrhe koje Ustav dopušta i da su propisana u obimu koji ne zadire u suštinu zajemčenih prava, jer se svakom licu omogućava izbor između obavljanja javne funkcije u organima Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje i vršenja drugih poslova koji su nespojivi sa javnim interesom. Ustavni sud smatra da se osporenom odredbom Zakona ne povređuje ni princip jednakosti građana i zabrana diskriminacije iz člana 21. Ustava, jer je funkcija

člana Upravnog odbora, Nadzornog odbora, direktora, odnosno zamenika direktora Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje dostupna svim građanima, ali pod uslovima i uz ograničenja koja imaju Ustavom dopušteni cilj sprečavanja sukoba interesa.

Obrazloženje:

"Sindikata zaposlenih u zdravstvu i socijalnoj zaštiti Srbije pokrenuo je postupak za ocenu ustavnosti odredbe člana 219. stav 3. Zakona o zdravstvenom osiguranju ("Službeni glasnik RS", br. 107/05 i 109/05). U predlogu se navodi da je osporenim odredbom Zakona onemogućeno zastupanje interesa osiguranika prilikom odlučivanja o pravima iz zdravstvenog osiguranja najstručnijim i u probleme zdravstva najpupćenijim kadrovima u zdravstvu, koji imaju neposredan pravni interes da učestvuju u radu organa Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje, čime je, u odnosu na ostale kategorije građana, onemogućena i ravnopravna zastupljenost i učešće u radu Upravnog i Nadzornog odbora Republičkog zavoda ne samo zaposlenih u zdravstvu i socijalnoj zaštiti, već i članova reprezentativnog sindikata zaposlenih u zdravstvu i socijalnoj zaštiti. Time su, smatra predlagač, povređene, pre svega, odredbe člana 13, člana 35. stav 2. i člana 58. Ustava Republike Srbije od 1990. godine, kako zbog toga što se osporenim odredbom Zakona povređuje ustavni princip jednakosti, tako i stoga što rad u zdravstvenoj ustanovi, kao i članstvo u bilo kojoj organizaciji ne može biti razlog za ograničavanje zajamčene slobode upravljanja.

Ustavni sud je predlog dostavio Narodnoj skupštini na odgovor. Kako Narodna Skupština u ostavljenom roku nije dostavila odgovor, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 34. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07), nastavio postupak.

S obzirom na to da je predlog podnet pre stupanja na snagu Ustava Republike Srbije od 2006. godine i Zakona o Ustavnom sudu od 2007. godine, postupak u ovoj ustavnopravnoj stvari vođen je u skladu sa odredbom člana 112. Zakona o Ustavnom sudu, kojom je utvrđeno da će se postupci pred Ustavnim sudom započeti pre stupanja na snagu ovog zakona, okončati po odredbama ovog zakona. Takođe, kako je u toku postupka pred Ustavnim sudom, stupanjem na snagu Ustava Republike Srbije 8. novembra 2006. godine, prestao da važi Ustav Republike Srbije od 1990. godine, u vreme čijeg važenja je podnet predlog i u odnosu na koji je tražena ocena ustavnosti osporene odredbe Zakona, ustavnost osporene odredbe, saglasno članu 167. Ustava, Sud je cenio u odnosu na važeći Ustav.

U sprovedenom postupku Ustavni sud je utvrdio da je osporenim odredbom člana 219. stav 3. Zakona o zdravstvenom osiguranju propisano da članovi Upravnog odbora, članovi Nadzornog odbora, direktor, odnosno zamenik direktora, ne smeju, direktno ili preko trećeg fizičkog ili pravnog lica, imati učešće kao vlasnici udela, akcionari, zaposleni ili lica pod ugovorom, kod pravnog, odnosno fizičkog lica koja su davaoci zdravstvenih usluga sa kojima se zaključuju ugovori za obezbeđivanje prava iz

obaveznog zdravstvenog osiguranja, odnosno u osiguravajućim društvima koja obavljaju poslove dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja, radi sprečavanja sukoba javnog i privatnog interesa.

Ostalim odredbama člana 219. Zakona je propisano: da su organi Republičkog zavoda: Upravni odbor, Nadzorni odbor i direktor (stav 1); da Republički zavod ima i zamenika direktora koji se imenuje i razrešava pod uslovima, na način i po postupku koji je propisan za imenovanje i razrešenje direktora (stav 2); da lice iz stava 3. ovog člana ne može biti lice izabrano, postavljeno ili imenovano na funkciju u državnom organu, organu teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave, odnosno organu ovlašćenog predlagača iz čl. 222. i 225. ovog zakona (stav 4); da lice iz stava 3. ovog člana potpisuje izjavu o nepostojanju sukoba javnog i privatnog interesa iz stava 3. ovog člana (stav 5); da lice iz stava 3. ovog člana u obavljanju poslova vrši javnu funkciju (stav 6); da se na obavljanje javne funkcije lica iz stava 3. ovog člana, primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje sprečavanje sukoba javnog i privatnog interesa pri vršenju javnih funkcija, kao i odredbe ovog zakona o sprečavanju sukoba javnog i privatnog interesa (stav 7); da lica iz stava 3. ovog člana mogu biti imenovana na javnu funkciju u Republičkom zavodu najviše dva puta (stav 8).

Ustav utvrđuje: da niko ne može vršiti državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima i da se postojanje sukoba interesa i odgovornost pri njegovom rešavanju određuju Ustavom i zakonom (član 6); da ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom mogu zakonom biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava i da su pri ograničavanju ljudskih i manjinskih prava, svi državni organi, a naročito sudovi, dužni da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava (član 20. st. 1. i 3); da su pred Ustavom i zakonom svi jednaki, da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije, da je zabranjena svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta (član 21. st. 1. 2. i 3); da građani imaju pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije (član 53); da se jemči pravo na rad, u skladu sa zakonom, da svako ima pravo na slobodan izbor rada i da su svima, pod jednakim uslovima, dostupna sva radna mesta (član 60. st. 1, 2. i 3); da se zdravstveno osiguranje, zdravstvena zaštita i osnivanje zdravstvenih fondova uređuju zakonom (član 68. stav 3); da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje, pored ostalog, i sistem u oblasti socijalnog osiguranja i drugih oblika socijalne sigurnosti (član 97. tačka 8).

Ustavni sud je prilikom odlučivanja imao u vidu i odredbe čl. 177. i 208. Zakona o zdravstvenom osiguranju. Odredbama člana 177. Zakona propisano je da se odnosi između matične filijale, odnosno Republičkog zavoda i davalaca zdravstvenih usluga, povodom ostvarivanja prava osiguranih lica na zdravstvenu zaštitu, uređuju ugovorom koji se po pravilu zaključuje za jednu kalendarsku godinu (stav 1), da se ugovor iz stava 1. ovog člana zaključuje na osnovu ponude davaoca zdravstvenih usluga za obezbeđivanje programa i usluga zdravstvene zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, datom u obliku plana rada davaoca zdravstvenih usluga (stav 2), da se važenje ugovora iz stava 1. ovog člana može produžiti za vreme utvrđeno ugovorom, a ukoliko se do kraja kalendarske godine ne zaključi ugovor za narednu godinu, do njegovog zaključivanja primenjuje se ranije zaključen ugovor, ako nije u suprotnosti sa opštim aktom Republičkog zavoda iz člana 179. stav 1. ovog zakona (stav 3), da se ugovorom iz stava 1. ovog člana uređuju odnosi između matične filijale, odnosno Republičkog zavoda i davalaca zdravstvenih usluga u pružanju zdravstvene zaštite obuhvaćene obaveznim zdravstvenim osiguranjem, a naročito - vrsta, obim, odnosno kvantitet zdravstvenih usluga, mere za obezbeđivanje kvaliteta zdravstvene zaštite koja se pruža osiguranim licima, kadar na osnovu normativa kadrova i standarda rada potrebnih za ostvarivanje zdravstvene zaštite osiguranih lica, naknade odnosno cene koju matična filijala, odnosno Republički zavod plaća za pružene zdravstvene usluge, način obračuna i plaćanja, kontrola i odgovornost za izvršavanje obaveza iz ugovora, rok za sprovođenje preuzetih obaveza, način rešavanja spornih pitanja, raskid ugovora, kao i druga međusobna prava i obaveze ugovornih strana (stav 4). Odredbe člana 208. Zakona propisuju da obezbeđivanje i sprovođenje obaveznog zdravstvenog osiguranja obavlja Republički zavod za zdravstveno osiguranje sa sedištem u Beogradu (stav 1), da Republički zavod vrši javna ovlašćenja u obezbeđivanju i sprovođenju zdravstvenog osiguranja, kao i u rešavanju o pravima i obavezama iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, u skladu sa ovim zakonom (stav 2), da Republički zavod obavlja i poslove dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja, u skladu sa zakonom (stav 3).

Osporena odredba člana 219. stav 3. Zakona je proistekla iz načela zabrane sukoba interesa utvrđenog članom 6. Ustava. Lica navedena u osporenoj odredbi Zakona, dakle članovi Upravnog odbora, članovi Nadzornog odbora i direktor, odnosno zamenik direktora Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje, u obavljanju tih poslova vrše javnu funkciju, saglasno odredbi člana 219. stav 6. Zakona o zdravstvenom osiguranju, a na obavljanje javne funkcije navedenih lica, saglasno odredbi člana 219. stav 7. Zakona, primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje sprečavanje sukoba javnog i privatnog interesa pri vršenju javnih funkcija, kao i odredbe ovog zakona o sukobu javnog i privatnog interesa.

Naime, Republički zavod u obezbeđivanju i sprovođenju zdravstvenog osiguranja vrši javna ovlašćenja (član 208. stav 2. Zakona), tako da lica navedena u osporenoj odredbi Zakona u obavljanju poslova vrše javnu funkciju i učestvuju u donošenju odluka koje se, pored ostalog, odnose i na uređivanje odnosa (zaključivanjem ugovora) između matične

filijale, odnosno Republičkog zavoda i davalaca zdravstvenih usluga, povodom ostvarivanja prava osiguranih lica na zdravstvenu zaštitu, u smislu odredbe člana 177. Zakona. Pored toga, u Republičkom zavodu se obezbeđuju obavezno i dobrovoljno zdravstveno osiguranje, dok osiguravajuća društva obavljaju poslove dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja, pa s obzirom na prirodu svoje delatnosti, mogu biti u odnosu konkurencije prema Republičkom zavodu. Stoga smisao i cilj osporene odredbe Zakona jeste u tome da se funkcije u organima Republičkog zavoda obavljaju isključivo u javnom interesu, odnosno da se mogući sukob javnog i privatnog interesa spreči ili razreši u korist javnog interesa. Taj sukob bi mogao proisteći iz činjenice da je isto lice, po prirodi svoje funkcije, u poziciji da, s jedne strane, zastupa interese Republičkog zavoda, dakle javni interes, a da, s druge strane, kao vlasnik udela, akcionar, zaposleni ili pod ugovorom kod davaoca zdravstvenih usluga, odnosno u osiguravajućim društvima koja obavljaju poslove dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja, može imati javnom interesu suprotstavljeni privatni interes i zastupati interes ustanove ili društva kod koga je zaposlen ili je pod ugovorom. Stoga se iz mogućnosti upravljanja Republičkim zavodom, pored ostalih lica navedenih u osporenoj odredbi Zakona, isključuju, kako to osnovano tvrdi predlagač, i svi zaposleni ili lica pod ugovorom kod pravnog, odnosno fizičkog lica koja su davaoci zdravstvenih usluga sa kojima se zaključuju ugovori za obezbeđivanje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, kao jedna kategorija osiguranika zaposlenih. Međutim, iz te činjenice, po oceni Ustavnog suda, nije moguće izvesti zaključak o nesaglasnosti osporene odredbe Zakona s Ustavom.

Polazeći od svega izloženog, osporenom odredbom Zakona ne povređuje se, po oceni Suda, načelo zabrane diskriminacije iz člana 21. Ustava, pravo na učešće u javnim poslovima zajemčeno članom 53. Ustava i pravo na dostupnost svih radnih mesta pod jednakim uslovima garantovano članom 60. stav 3. Ustava. Ograničenja u ostvarivanju navedenih ustavnih prava propisana osporenom odredbom Zakona dopuštena su članom 6. Ustava, ustanovljena su u svrhe koje Ustav dopušta - sprečavanje sukoba interesa i propisana su u obimu koji ne zadire u suštinu zajemčenih prava, jer svakom licu omogućava izbor između obavljanja javne funkcije u organima Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje i vršenja drugih poslova koji su nespojivi sa javnim interesom. Ustavni sud smatra da je zakonodavac, u konkretnom slučaju, prilikom ograničenja prava lica koja učestvuju u upravljanju Republičkim zavodom vodio računa o suštini prava koja su ograničena, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, saglasno odredbama člana 20. st. 1. i 2. Ustava. Imajući to u vidu, Ustavni sud smatra da se osporenom odredbom Zakona ne povređuje princip jednakosti građana i zabrana diskriminacije iz člana 21. Ustava, jer je funkcija člana Upravnog odbora, Nadzornog odbora, direktora, odnosno zamenika direktora Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje dostupna svim građanima, ali pod uslovima i uz ograničenja koja imaju Ustavom dopušteni cilj sprečavanja sukoba interesa.

U pogledu ocene saglasnosti osporene odredbe Zakona s odredbom člana 68. stav 3. Ustava, treba istaći da Ustav samo načelno utvrđuje da se zdravstveno osiguranje,

zdravstvena zaštita i osnivanje zdravstvenih fondova uređuju zakonom. Dakle, Ustav ne utvrđuje organizaciju obaveznog zdravstvenog osiguranja koja se, saglasno odredbi člana 6. stav 1. Zakona o zdravstvenom osiguranju, obezbeđuje i sprovodi u Republičkom zavodu za zdravstveno osiguranje (u daljem tekstu: Republički zavod) i u organizacionim jedinicama Republičkog zavoda, niti uređuje poslove Republičkog zavoda, upravljanje Republičkim zavodom, njegove organe upravljanja, odnosno njihov sastav i strukturu, već to, na osnovu ovlašćenja iz navedene ustavne odredbe, čini Zakon o zdravstvenom osiguranju. Time je obezbeđena primena odredbe člana 68. stav 3. Ustava, prema kojoj se zdravstveno osiguranje uređuje zakonom. Pri tome, treba istaći da Zavodom upravljaju predstavnici osiguranika, dakle i osiguranici-zaposleni, koji zastupaju interese svih zaposlenih kao osiguranika, ali ne i interese tih osiguranika kao zaposlenih u određenoj delatnosti, kako to pogrešno zaključuje predlagač. Uostalom, antikorupcijsko pravilo iz osporene odredbe Zakona ne obuhvata sva lica koja su zaposlena ili lica pod ugovorom kod pravnog, odnosno fizičkog lica koja su davaoci zdravstvenih usluga, već samo ona lica koja su zaposlena ili pod ugovorom kod pravnog, odnosno fizičkog lica koja su davaoci zdravstvenih usluga sa kojima se zaključuju ugovori za obezbeđivanje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja. Polazeći od navedenog, osporena odredba Zakona, po oceni Suda, nije u nesaglasnosti ni s odredbom člana 68. stav 3. Ustava.

U vezi sa tvrdnjom da osporena odredba Zakona nije u saglasnosti sa odredbom člana 58. Ustava od 1990. godine koja je uređivala pitanje učestvovanja zaposlenih u upravljanju preduzećem, Ustavni sud je utvrdio da navedenu odredbu ranije važećeg Ustava nije moguće upodobiti bilo kojoj odredbi važećeg Ustava, kao i da osporena odredba Zakona ne uređuje pitanja koja su bila uređena navedenom odredbom člana 58. Ustava. Imajući u vidu navedeno, kao i da je Ustav od 1990. godine prestao da važi 8. novembra 2006. godine, Ustavni sud smatra da ocena saglasnosti osporene odredbe Zakona sa ovom odredbom Ustava nije moguća.

Na osnovu izloženog i odredbe člana 45. tačka 14) Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07), Ustavni sud je odlučio kao u izreci.

Ustavni sud, na osnovu člana 167. stav 1. tačka 1. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 17. decembra 2009. godine, doneo je

ODLUKU

Odbija se predlog za utvrđivanje neustavnosti odredbe člana 219. stav 3. Zakona o zdravstvenom osiguranju ("Službeni glasnik RS", br. 107/05 i 109/05)."

(Odluka Ustavnog suda, IU broj 54/2006 od 17. decembra 2009. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 38/2010 od 4. juna 2010. godine)