

REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-93/17-6

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda mr. sc. Mirjane Juričić, predsjednice vijeća, Sanje Štefan, Blanke Turić, Borisa Markovića i Lidije Rostaš-Beroš, članova vijeća, uz sudjelovanje višeg sudskog savjetnika Srđana Papića, zapisničara, u postupku ocjene zakonitosti Pravilnika o disciplinskom postupku Hrvatske liječničke komore u povodu zahtjeva J. R. M. iz Z., koju zastupaju odvjetnici iz Odvjetničkog društva T. i partneri d.o.o. u Z., na sjednici održanoj 15. prosinca 2017.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositeljica je dana 18. kolovoza 2017. podnijela zahtjev za ocjenu zakonitosti Pravilnika o disciplinskom postupku Hrvatske liječničke komore od 26. rujna 2015. i njegovog pročišćenog teksta od 6. listopada 2015., Klasa: 01-11/2015/1, Urbroj: 385-01-11-27/2015/3.

Podnositeljica smatra da pojedine odredbe navedenog Pravilnika nisu u skladu sa Statutom Hrvatske liječničke komore, Zakonom o liječništvu, Zakonom o kaznenom postupku i drugim pozitivnim zakonima te Ustavom Republike Hrvatske.

Prije svega podnositeljica osporava zakonitost članka 12a Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti u odnosu na članak 8. Zakona o liječništvu. Ovo iz razloga što zahtjev za pokretanje postupka za utvrđivanje nedostojnosti liječnika mora sadržavati, pored ostaloga, presliku pravomoćne presude, a ne mora uopće sadržavati činjenični opis djela nedostojnosti, vrijeme i mjesto izvršenja disciplinske povrede te ostale okolnosti koje su potrebne da se povreda što točnije odredi već je, prema Pravilniku, dovoljno priložiti presliku kaznene presude.

Zakon o liječništvu u odredbi članka 8. opisao je djelo nedostojnosti na način da se liječnik koji je pravomoćnom sudskom odlukom proglašen krivim za počinjenje kaznenog djela može, s obzirom na važnosti i prirodu ugroženog dobra ili druge posljedice, te s obzirom na okolnosti pod kojima je radnja izvršena odnosno propuštena, smatrati nedostojnim za obavljanje liječnike djelatnosti.

Biće djela nedostojnosti temeljem citirane zakonske odredbe traži da se ispune tri pretpostavke da bi liječnik bio proglašen nedostojnim za obavljanje liječničke djelatnosti i to: pravomoćna kaznena presuda, okolnosti pod kojima je radnja izvršena ili propuštena i posljedice tog

djela.

Ukoliko se uzme predmetna odredba članka 12a Pravilnika koja traži da za djelo nedostojnosti, kao pretpostavku, samo kaznenu presudu i uspoređi s definicijom djela nedostojnosti koja je propisana člankom 8. stavkom 1. Zakona o liječništvu, evidentno je kako zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka radi djela nedostojnosti ne sadrži sve elemente na temelju kojeg bi se takav disciplinski postupak mogao voditi. Ovakva interpretacija i tumačenje djela nedostojnosti iz članka 12a Pravilnika svodi se samo na činjenicu kako postoji kaznena presuda, dok opće nije potrebno opisivati vrijeme i mjesto izvršenja disciplinske povrede, te ostale okolnosti koje su potrebne da se povreda što točnije odredi, a nije niti potrebno obrazlagati okolnosti pod kojima je radnja izvršena ili propuštena niti posljedice tog djela, odnosno nije potrebno dokazivati sve pretpostavke djela nedostojnosti kako je to definirano člankom 8. Zakona o liječništvu. Da je zakonodavac htio ovakvu definiciju djela nedostojnosti kao to proizlazi iz članka 12a tada bi se isto definiralo na način: „liječnik koji počini kazneno djelo smatra se nedostojnim za obavljanje liječničke djelatnosti“. Međutim, zakonodavac je djelo nedostojnosti uvjetovao opisom samog čina djela nedostojnosti te opisom okolnosti pod kojima je djelo nedostojnosti počinjeno i posljedicama koje su nastale, a pored toga je i ostavio mogućnost da se postupak uopće ne provodi, pa samo činjenica da postoji kaznena presuda nije od presudnog značaja da bi se ispunilo biće djela nedostojnosti.

Na ovaj način člankom 12a Pravilnika uvedeno je novo djelo nedostojnosti za koje je potrebna samo kaznena presuda što je protivno članku 8. stavku 1. Zakona o liječništvu koji daje zakonsku definiciju djela nedostojnosti. Isto tako djelo nedostojnosti mora u sebi sadržavati radnju odnosno činjenični opis djela, način počinjenja, vrijeme počinjenja, sredstvo počinjenja te ostale okolnosti potrebne da se djelo nedostojnosti što točnije odredi kao i posljedice koje je to djelo nedostojnosti proizvelo, dok po članku 12a Pravilnika umjesto radnje kojom bi se opisao činjenični opis djela nedostojnosti koristi se imenica odnosno potrebno je samo dokazati postojanje pravomoćne kaznene presude pa iz toga proizlazi kako je kaznena presuda zapravo djelo nedostojnosti što je protivno članku 8. Zakona o liječništvu i članku 342. stavku 1. Zakona o kaznenom postupku. Podnositeljica smatra da ne može presuda predstavljati djelo nedostojnosti jer imenica (presuda) nije glagol (radnja) i imenicom se ne opisuje ponašanje koje se sankcionira.

Pored navedenog vođenjem disciplinskog postupka na način da je dovoljna samo kaznena presuda bez obzira na ostale pretpostavke koje se traže narušava se načelo presumpcije nevinosti budući da se u takvom postupku prijavljenog liječnika tereti za postojanje kaznene presude kojom je utvrđeno da je počinjeno kazneno djelo te mu je onemogućeno pravo na obranu jer protiv pravomoćne kaznene presude koja prema članku 12a Pravilnika predstavlja jedini uvjeti za nedostojnost nije moguće iznositi bilo kakvu obranu čime se krši odredba članka 29. Ustava RH o pravu na pravično suđenje.

Nadalje sporne su, prema podnositeljici, i odredbe Pravilnika o ulozi predsjednika Komore u samom disciplinskom postupku budući da je njegova uloga višestruka pa može doći do kolizije i sukoba interesa u disciplinskim postupcima koje pokreće sam predsjednik Komore.

Člankom 11. Pravilnika propisano je da se disciplinski postupak za utvrđivanje nedostojnosti liječnika pokreće na zahtjev pacijenta, odnosno druge osobe koja ima pravni interes, predsjednika Komore, nekog od tijela Komore, te na zahtjev ministarstva nadležnog za zdravstvo.

Dakle, predsjednik Komore je ovlašten pokrenuti disciplinski postupak protiv liječnika, odnosno može imati ulogu ovlaštenog podnositelja zahtjeva (tužitelja) međutim, sam predsjednik Komore ima značajnu ulogu i kod imenovanja sudaca Časnog i Visokog časnog suda te isti odlučuje i o izuzeću predsjednika Visokog časnog suda.

Statutom Hrvatske liječničke komore odredbom članka 41. stavka 1. i stavka 3. propisano je da predsjednike i zamjenike predsjednika Časnog i Visokog časnog suda Komore imenuje Izvršni

odbor za prijedlog predsjednika Komore. Članove Časnog i Visokog časnog suda Komore bira Vijeće Komore na prijedlog predsjednika Komore. Isto tako člankom 7. stavkom 3. Pravilnika je propisano da ako je riječ o isključenju predsjednika Visokog časnog suda Komore, predsjednik Komore će mu odrediti zamjenu.

Dakle, u situaciji kad se na prijedlog predsjednika Komore imenuju suci Časnog suda i Visokog časnog suda te kad predsjednik Komore odlučuje o izuzeću predsjednika Visokog časnog suda upitna je zakonitost i pravičnost disciplinskih postupaka gdje se predsjednik Komore pojavljuje ujedno i kao ovlašten podnositelj zahtjeva (tužitelj) i kao osoba na čiji prijedlog se imenuju suci.

Najbolji primjer ovakve višestruke uloge predsjednika Komore koji je ujedno i tužitelj i osoba koja bira suce vidljiv je upravo u disciplinskim postupcima koji su vođeni u aferi Hipokrat gdje je predsjednik Komore bio i tužitelj i osoba na čiji su prijedlog imenovani suci Časnog suda, a koji ujedno i odlučuje i o izuzeću predsjednika Visokog časnog suda. Ovakva koncentracija nespojivih uloga u jednoj osobi narušava povjerenje i pravičnost disciplinskog postupka, pa se Pravilnik o disciplinskom postupku čini protivan članku 29. Ustava Republike Hrvatske.

Isto tako posljednjim izmjenama Pravilnika o disciplinskom postupku uveden je institut punomoćnika podnositelja zahtjeva koji je u pravilu odvjetnik. Budući da je disciplinski postupak prije svega upravni postupak sa snažnom primjesom kaznenog postupka nespojivo je da tijela Komore zastupaju odvjetnici jer je Komora tijelo javne vlasti. Zakonom o općem upravnom postupku nigdje nije propisano da tijela javne vlasti mogu zastupati odvjetnici dok u Zakonu o upravnom sporu koji služi kao sudska kontrola odluka tijela javne vlasti ta ista tijela javne vlasti niti ne može zastupati odvjetnik kao punomoćnik. Imajući u vidu navedeno podnositeljica smatra nespojivim da tijela Komore u disciplinskim postupcima kao upravnim postupcima može zastupati odvjetnik kao punomoćnik. Pored navedenog upravo u upravnim postupcima koji se pokreću radi kontrole zakonitosti odluka Časnog suda predsjednik Komore koji je bio ovlašten tužitelj u disciplinskom postupku sada u takvim upravnim sporovima zastupa i brani takve odluke Časnog suda pred Upravnim sudom što ponovo njegovu funkciju u disciplinskim postupcima čini nespojivom i protivnom načelima prava na pravično suđenje.

Shodno navedenom podnositeljica zahtjeva predlaže pokretanje postupka ocjene zakonitosti Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o disciplinskom postupku od 26. rujna 2015., koji je stupio na snagu 6. listopada 2015. i njegovog pročišćenog teksta od 6. listopada 2015. godine, Klasa: 01-11/2015/1, Urbroj: 385-01-11-27/2015/3 Hrvatske liječničke komore, te proglašenje istog nezakonitim.

Zahtjev nije osnovan.

Prema odredbi članka 83. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.- dalje: ZUS) postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud pokreće na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa. Zahtjev se podnosi u roku od 30 dana od dostave odluke.

Podnositeljica je uz zahtjev za ocjenu zakonitosti Pravilnika o disciplinskom postupku Hrvatske liječničke komore (dalje: HLK) priložila Odluku Časnog suda Komore, Klasa: 052-02/16-05/225, Urbroj: 385-02-02/01-17-11 od 26. travnja 2017. kojom se podnositeljici privremeno oduzima odobrenje za samostalan rad u trajanju od jednog mjeseca jer se zbog pravomoćne kaznene presude kojom je proglašena krivom za počinjenje kaznenog djela protiv službene dužnosti primanja mita, smatra nedostojnom za obavljanje liječničke djelatnosti.

Osporavana odredba članka 12a Pravilnika o disciplinskom postupku – pročišćeni tekst (dalje: Pravilnik) glasi: „Zahtjev za pokretanje postupka za utvrđivanje nedostojnosti liječnika mora biti u pisanom obliku te sadržavati sljedeće podatke:

1. naznaku da se zahtjev podnosi Časnom sudu Komore,
2. ime i prezime liječnika protiv kojeg se pokreće postupak za utvrđivanje nedostojnosti,
3. podatke o zaposlenju prijavljenog liječnika,
4. ime i prezime podnositelja zahtjeva odnosno naziv podnositelja zahtjeva ukoliko je podnositelj pravna osoba,
5. naziv suda koji je donio pravomoćnu osuđujuću kaznenu presudu, broj presude te naziv kaznenog djela za koje je liječnik proglašen krivim,
6. prijedlog za izricanje odgovarajuće disciplinske mjere,
7. presliku pravomoćne kaznene presude“.

Članak 12. Pravilnika glasi: „Zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka mora biti u pisanom obliku te sadržavati slijedeće podatke:

1. Naznaku da se zahtjev podnosi Časnom sudu Komore,
2. ime i prezime liječnika protiv kojeg se pokreće postupak,
3. podatke o zaposlenju prijavljenog liječnika,
4. ime i prezime podnositelja zahtjeva odnosno naziv podnositelja zahtjeva ukoliko je podnositelj pravna osoba,
5. tijek pružanja zdravstvene usluge koja je prethodila događaju zbog kojeg se podnosi zahtjev (činjenični opis),
6. vrijeme i mjesto izvršenja disciplinske povrede, te ostale okolnosti koje su potrebne da se povreda što točnije odredi,
7. naziv disciplinske povrede koja se prijavljenom liječniku stavlja na teret (članak 4. stavak 2. Pravilnika),
8. prijedlog za izricanje određene disciplinske mjere ili novčane kazne,
9. dokaze iz kojih proizlazi osnovanost navoda iz zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka, uz navođenje imena svjedoka i vještaka, spisa koja treba pregledati (primjerice, medicinska dokumentacija), te predmeta koji mogu poslužiti kao dokaz“.

Časni sud Komore nije vezan za pravnu ocjenu disciplinske povrede koju je u zahtjevu za pokretanje disciplinskog postupka naznačio podnositelj zahtjeva, ali prijavljenog liječnika ne smije proglasiti odgovornim za disciplinsku povredu težu od one zbog je podnesen zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka.

Članak 4. Pravilnika glasi: „Sud Komore odlučuje o disciplinskoj odgovornosti liječnika, te o nedostojnosti liječnika za obavljanje liječničke djelatnosti.

Liječnik je disciplinski odgovoran ako:

1. povrijedi odredbe Zakona o liječništvu,
2. povredi Kodeks medicinske etike i deontologije Komore,
3. obavlja nestručnu liječničku profesiju,
4. svojim ponašanjem prema pacijentu, drugom liječniku ili trećim osobama povrijedi ugled liječničke profesije,
5. ne ispunjava Statutom ili drugim općim aktom određene članske obveze prema Komori,
6. počini kazneno djelo koje ga čini nedostojnim za obavljanje liječničke djelatnosti (st.2.)“.

Liječnika koji je pravomoćnom sudskom odlukom proglašen krivim za počinjenje kaznenog djela, Časni sud Komore može, s obzirom na važnost i prirodu ugroženog dobra ili druge posljedice, te s obzirom na okolnosti pod kojima je radnja izvršena, odnosno propuštena, smatrati nedostojnim za obavljanje liječničke djelatnosti (st. 5.).

Članak 8. Zakona o liječništvu ("Narodne novine" 121/03., 117/08.) (nedostojnost za obavljanje liječničke djelatnosti) glasi:

„Liječnik koji je pravomoćno sudskom odlukom proglašen krivim za počinjenje kaznenog djela može se, s obzirom na važnost i prirodu ugroženog dobra ili druge posljedice te s obzirom na

okolnosti pod kojima je radnja izvršena, odnosno propuštena, smatrati nedostojnim za obavljanje liječničke djelatnosti (st. 1.).

Liječniku iz stavka 1. ovoga članka može biti uskraćeno davanje odobrenja za samostalan rad odnosno privremeno ili trajno oduzeto odobrenje za samostalni rad (st. 2.).

Ovisno o vrsti kaznenog djela i posljedicu koju je imalo, liječniku iz stavka 1. ovog članka može biti privremeno ili trajno ograničeno odobrenje za samostalan rad s obzirom na opseg i vrstu poslova kojima se liječnik smije baviti (st. 3.).

Nedostojnost za obavljanje liječničke djelatnosti utvrđuje upravnim aktom tijelo određeno Statutom Hrvatske liječničke komore (st. 4.).

Protiv upravnog akta iz stavka 4. ovoga članka nije dopuštena žalba, već se može pokrenuti upravni spor.

Slijedom citiranih odredbi Pravilnika može se zaključiti da su temeljem istoga propisana dva postupka i to člankom 12. disciplinski postupak protiv liječnika, a člankom 12a postupak za utvrđivanje nedostojnosti liječnika koji predstavljaju dva odvojena postupka i imaju određene različitosti.

Oba postupka se pokreću zahtjevom, a sadržaj zahtjeva za utvrđivanje nedostojnosti liječnika propisan je u odredbi članka 12a Pravilnika, dok je sadržaj zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka propisan odredbom članka 12. Pravilnika. Razlika između ova dva zahtjeva jest u tome što su u zahtjevu za pokretanje postupka za utvrđivanje nedostojnosti liječnika mora priložiti pravomoćna kaznena presuda dok takva obveza ne postoji prilikom podnošenja zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka. Naime, budući da je zakonska osnova za utvrđivanje nedostojnosti liječnika upravo pravomoćna kaznena presuda, kako to i proizlazi iz članka 8. stavka 1. Zakona o liječništvu i iz članka 4. stavka 5. Pravilnika, to zahtjev koji mora sadržavati upravo tu pravomoćnu kaznenu presudu nije u suprotnosti sa odredbom članka 8. stavka 1. Zakona o liječništvu.

Nadalje, prema ocjeni ovog Suda, suprotno tvrdnjama podnositeljice zahtjeva biće djela nedostojnosti liječnika čine osim pravomoćne kaznene presude i okolnosti pod kojima je radnja izvršena ili propuštena kao i posljedice toga djela, a koje se dokazuju u navedenom postupku što je također propisano člankom 8. Zakona o liječništvu.

Radi navedenog nije u pravu podnositeljica kada tvrdi da je članak 12a Pravilnika u nesuglasju s člankom 8. Zakona o liječništvu.

Što se tiče dijela zahtjeva u kojem podnositeljica osporava zakonitost odredbi Pravilnika prema kojima je predsjednik Hrvatske liječničke komore ovlašten podnositelj zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka protiv liječnika budući da on ujedno ima i značajnu ulogu kod predlaganja i imenovanja sudaca Časnog i Visokog časnog suda te da odlučuje o izuzeću predsjednika Visokog časnog suda valja reći da podnositeljica ne upire niti na jednu zakonsku odredbu kojoj bi odredbe članka 5. stavka 4., članka 7. stavka 3. i članka 11. Pravilnika bile u suprotnosti. Naime, podnositeljica u svom zahtjevu, referirajući se na postupak u takozvanoj aferi H. tvrdi da koncentracija nespojivih uloga u jednoj osobi narušava povjerenje u pravičnost disciplinskih postupaka pa se Pravilnik o disciplinskom postupku čini protivan članku 29. Ustava Republike Hrvatske. Napominje se da Visoki upravni sud Republike Hrvatske nije nadležan za ocjenu ustavnosti već za ocjenu zakonitosti, a u ovom konkretnom slučaju nije našao da bi navedene odredbe bile protivne zakonima na koje se podnositeljica poziva.

Slijedom navedenog trebalo je temeljem odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) odlučiti kao u dispozitivu.

U Zagrebu 15. prosinca 2017.

Predsjednica vijeća
mr. sc. Mirjana Juričić, v.r.