|  |  |
| --- | --- |
|  | **U-I / 4892 / 2004** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Odluka / rješenje:** | Odluka o ukidanju zakona i drugih akata zakonodavnog tijela |
|  |
|  |

**Objave:
Narodne novine broj 37/08.,
Bilten Venecijanske komisije, izdanje 2008/1 [CRO-2008-1-006]**

|  |
| --- |
| **Zaključak:**Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom te se ukida članak 35. Zakona o zaštiti prava pacijenata ("Narodne novine", broj 169/04.).Ukinuti članak 35. Zakona o zaštiti prava pacijenata ("Narodne novine", broj 169/04.) prestaje važiti 31. prosinca 2008. godine.Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o zaštiti prava pacijenata ("Narodne novine", broj 169/04.) kao cjeline. |
|  |

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Željko Potočnjak, predsjedavajući sudac, te suci Marko Babić, Snježana Bagić, Mario Kos, Davor Krapac, Ivan Matija, Jasna Omejec, Agata Račan, Aldo Radolović i Nevenka Šernhorst, odlučujući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, na sjednici održanoj 12. ožujka 2008., donio je

**ODLUKU I RJEŠENJE**

**I.** Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom te se ukida članak 35. Zakona o zaštiti prava pacijenata ("Narodne novine", broj 169/04.).

**II.** Ukinuti članak 35. Zakona o zaštiti prava pacijenata ("Narodne novine", broj 169/04.) prestaje važiti 31. prosinca 2008. godine.

**III.** Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o zaštiti prava pacijenata ("Narodne novine", broj 169/04.) kao cjeline.

**IV.** Ova odluka i rješenje objavit će se u "Narodnim novinama".

**O b r a z l o ž e n j e**

**1.** Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o zaštiti prava pacijenata ("Narodne novine", broj 169/04., u daljnjem tekstu: osporeni Zakon) podnijela je Đula Rušinović-Sunara iz Splita (u daljnjem tekstu: predlagateljica), koju zastupa Dafinka Večerina, odvjetnica iz Zagreba.

Prijedlog su podržali Ivan Šunjić, Vinko Ljubičić, Željko Vrdoljak, Doris Košta, Jasna Matačić i Ana Unković, odvjetnici iz Splita, Dafinka Večerina i Josip Mađarić, odvjetnici iz Zagreba te Hrvatska udruga za promicanje prava pacijenata iz Splita, čija predsjednica je predlagateljica.

Predlagateljica smatra da je osporeni Zakon u cjelini protivan člancima 3., 14., 20., 21., 22. i 23. Ustava. To obrazlaže tvrdnjama da osporeni Zakon „pojedinim odredbama diskriminira pacijente, krši ljudsko dostojanstvo, prava pacijenata se ne priznaju ljudskim pravima, u određenim člancima daje smisao suprotan zaštiti ljudskih prava i time direktno ugrožava ista, nema provedivost odredbi koje trebaju jamčiti provedivost zaštite prava pacijenata, čime po svojoj strukturi ne odgovara pravnoj normi. U konačnici, neprimjerenim izrazima vrijeđa se sam hrvatski jezik i kultura."

Predlagateljica ukazuje, nadalje, na nedostatke osporenog Zakona u terminološkom smislu, pa tako navodi da je osporeni Zakon "opterećen suvišnim riječima", da se radi o "verziji koja nije decidirana", da "neki izričaji i odredbe nisu u skladu s već u svijetu usvojenom terminologijom i izričajima", da u Zakonu ima "općih propusta" i "nespretnih izraza", čime se, kako smatra, izravno krše ustavne odredbe. Te navode predlagateljica potkrjepljuje isticanjem nekoliko odredaba osporenog Zakona.

Tako, primjerice, smatra da je u članku 2. osporenog Zakona nepotreban izričaj "u najboljem interesu pacijenta, uz poštivanje njegovih osobnih stavova" jer je interes pacijenta sam po sebi obveza i dužnost zdravstvenih radnika.

Također ukazuje i na članak 3. Zakona *(Zaštita prava pacijenata u Republici Hrvatskoj provodi se na načelima humanosti i dostupnosti),* za kojeg smatra da krši dostojanstvo pacijenata jer se u njemu pravo pacijenta ističe kao "ne ljudsko pravo"*,*odnosno pogrešno i nepotrebno navodi se da se na načelima humanosti i dostupnosti provodi zaštita prava pacijenata. Predlagateljica ističe da se na tim načelima zapravo provodi zdravstvena zaštita, dok se prava štite zakonima u skladu s ustavnim načelima.

Nadalje, predlagateljica smatra da se u dijelu članka 4. osporenog Zakona, kojim je propisano da se načelo humanosti ostvaruje "poštivanjem pacijenta kao ljudskog bića",radi o "izravnoj diskriminaciji i vrijeđanju ljudskog dostojanstva jer se prava pacijenta štite "kao da je ljudsko biće", odnosno "nešto slično ljudskom biću*".*

U svezi s člankom 6. osporenog Zakona *(Pravo na suodlučivanje pacijenta obuhvaća pravo pacijenta na obaviještenost i pravo na prihvaćanje ili odbijanje pojedinog dijagnostičkog odnosno terapijskog postupka.),*predlagateljicaističe kako ta odredba također nije u duhu poštivanja ljudskog dostojanstva budući da na "šturi" način uređuje jedno od temeljnih ljudskih prava, kao i da je manjkava jer ne uređuje, primjerice, situaciju kad se tijekom zahvata pojavi potreba za proširenjem zahvata na dijelove tijela za koje pacijent nije dao suglasnost.

Člankom 8. osporenog Zakona, kojeg predlagateljica također osporava, pobliže je razrađeno pravo pacijenta na potpunu obaviještenost o njegovom zdravstvenom stanju, dijagnostičkim i terapijskim postupcima, pregledima i zahvatima te njihovim rizicima, pravima iz zdravstvenog osiguranja, itd. Predlagateljica u odnosu na tu odredbu Zakona osporava uporabu izraza "potpuno", koji smatra nedostatnim stoga što samo pravodobna (i potpuna) informacija jamči ostvarenje prava na odluku, to jest pravo na suodlučivanje iz članka 6. osporenog Zakona.

U odnosu na članak 9. osporenog Zakona *(Obavijesti iz članka 8. stavka 1. ovog Zakona na usmeni zahtjev pacijenta obvezan je dati zdravstveni radnik visoke stručne spreme koji pacijentu izravno pruža određeni oblik zdravstvene usluge)* predlagateljica navodi da ta odredba "negira postojanje ljudskog prava po sebi jer ono postoji samo ako je zatraženo" te vrijeđa pacijentovo pravo na suodlučivanje. Smatra da je zdravstveni radnik dužan dati obavijest i bez zahtjeva pacijenta, pri čemu je prethodno dužan pacijenta upoznati s njegovim pravom da odbije primiti obavijest.

Konačno, predlagateljica osporava sadržaj članaka 30. i 32. osporenog Zakona. Smatra da bi te odredbe trebale jamčiti provedivost svih ostalih odredaba osporenog Zakona budući da je njima uređen naziv i sastav tijela koja obavljaju nadzor nad provedbom Zakona. Međutim, prema stajalištu predlagateljice, to nije tako jer su Povjerenstva za zaštitu prava pacijenata sastavljena od pet članova iz redova pacijenata, nevladinih udruga i stručnjaka na području zaštite prava pacijenata, pri čemu pojam nevladinih udruga nije definiran ni područjem djelovanja, ni iskustvom u određenom području, niti duljinom postojanja udruge u odnosu na vrijeme registracije. S tim u svezi predlagateljica smatra da stručnjaci na području zaštite prava pacijenata u Republici Hrvatskoj ne postoje (s izuzetkom nekolicine osoba, uključujući podnositeljicu), niti će u skoro vrijeme postojati, s obzirom da, prema mišljenju predlagateljice "obrazovni sustav Republike Hrvatske ne producira niti ima mogućnosti producirati tako multidisciplinarno (medicinski i pravno) educirane kadrove".

Budući da, kako je istakla predlagateljica, zakonodavac nije prihvatio primjedbe, sugestije i amandmane podnesene u postupku donošenja osporenog Zakona, vezano za prava, obveze i odgovornosti pacijenata, koje je izradila radna skupina Hrvatske udruge za promicanje prava pacijenata, predlagateljica je u svom prijedlogu za pokretanje ustavnosudskog postupka predložila i konkretne tekstove za pojedine dijelove osporenog Zakona, koje smatra odgovarajućim u odnosu na materiju koju Zakon uređuje.

Slijedom navedenog, smatrajući osporeni Zakon u cjelini nesuglasnim s Ustavom, predlagateljica predlaže Ustavnom sudu ukidanje tog Zakona.

**2.** Tomislav Kic iz Zagreba (u daljnjem tekstu: predlagatelj) također je podnio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom osporenog Zakona. Budući da je predlagatelj tijekom postupka umro, Ustavni sud je u svezi s njegovim prijedlogom postupak nastavio po službenoj dužnosti (članak 38. stavak 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, "Narodne novine", broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Ustavni zakon).

Predlagatelj smatra da je osporeni Zakon u cijelosti nesuglasan članku 2. stavku 1. alineji 1., članku 5., članku 16., članku 18. stavku 1., članku 21. stavku 1., članku 29. stavku 1. i članku 58. Ustava. Od pojedinačnih zakonskih odredbi posebno je ukazao na neustavnost odredbi članka 35. osporenog Zakona.

U prijedlogu su, u bitnome, izložena sljedeća stajališta:

U odnosu na poglavlja pod nazivom "Opće odredbe" i "Prava pacijenata", predlagatelj smatra da zakonodavac u "kreiranju Zakona" nije uzeo u obzir relevantne odredbe Ustava, već je „*za sadržaj odredaba kojima su određena prava pacijenata isključivo koristio sadržaj primjera prava pacijenata iznijetih u međunarodnom dokumentu, čiji sadržaj nije pravno obvezujući ("Deklaracija"), odnosno koristio je selektivno izabrane norme višestranih međunarodnih ugovora, koje su norme (i sami ugovori) po svojoj pravnoj snazi ispod Ustava".*Takvim postupanjem, smatra predlagatelj, zakonodavac je pogrešno upotrijebio svoju ovlast iz članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava te povrijedio načela propisana člankom 5. Ustava. U svezi s takvim propisivanjem prava pacijenata, predlagatelj je naveo sljedeće: *"Time su u pravni poredak Republike Hrvatske, na ustavnopravno potpuno neprihvatljiv način, unijeta "prava pacijenata", taksativno nabrojena u osporavanom zakonu"*."

Prema stajalištu predlagatelja, a u skladu s odredbama članka 21. stavka 1. i članka 58. Ustava, "temeljna prava pacijenata, koja u Zakonu nisu propisana, bila bi pravo na pružanje zdravstvene usluge u razumnom roku, a u skladu sa dostignućima suvremene medicine“, zatim „pravo pacijenata da potvrde obujam i vrste pruženih zdravstvenih usluga koje zdravstvene ustanove zatim upućuju na naplatu HZZO-u i tome slična prava".

Zaključno stajalište predlagatelja glasi: *„Stoga se ukazuje opravdanim razmišljanje da se u stanju zdravstvenog sustava, kakvo opisuje osporavani Zakon, normiranje prava pacijenata moralo daleko dublje promisliti, uskladiti s potrebama ustavnog poretka i realnih potreba pacijenata, na način da se zdravstveni sustav počinje mijenjati i prilagođavati pacijentu kao subjektu, a ne kao do sada, objektu.“*

U odnosu na dio osporenog Zakona, kojim je propisano pravo na pritužbu, kao pravno sredstvo za zaštitu prava pacijenata, odnosno kojim su osnovana povjerenstva kao posebna tijela za zaštitu i promicanje prava pacijenata, predlagatelj je istaknuo da *"put pravne zaštite, predviđen osporavanim Zakonom, ne propisuje učinkovit pravni lijek, … a sve zbog toga što se u cijelom postupku ne donosi upravni akt, već se pacijenta prepušta „medijaciji“ i dopisivanju raznih ovlaštenih osoba koje, bez iznimke, pripadaju zdravstvenom sustavu ili su od tog sustava imenovane kao „nezavisna tijela“. Takvo normiranje puta pravne zaštite odudara od dostignutih standarda pravnog poretka u Republici Hrvatskoj…“* Tim navodima predlagatelj je izravno osporio ustavnost odredbi članka 35. stavaka 1. i 2. osporenog Zakona.

Završno se predlaže osporeni Zakon ukinuti u cijelosti.

**3.** Pozivom na članak 25. stavak 1. Ustavnog zakona, prijedlog Đule Rušinović-Sunara dostavljen je Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi Republike Hrvatske radi očitovanja o navodima predlagateljice. Očitovanje nije dostavljeno unatoč činjenici da je Ustavni sud u dva navrata požurivao postupanje Ministarstva, ukazujući na obvezu propisanu člankom 25. stavkom 1. Ustavnog zakona.

**4.** Za ustavnosudsku ocjenu u konkretnom slučaju mjerodavne su sljedeće odredbe Ustava:

Članak 2. stavak 4. alineja 1.: *Hrvatski sabor ... samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje : - o uređivanju ... pravnih ... odnosa u Republici Hrvatskoj;*

Članak 3.: *Sloboda,* *jednakost, ... poštivanje prava čovjeka, ... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske.*

Članak 5. stavak 1.: *U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, …*

Članak 14. stavak 2.: *Svi su pred zakonom jednaki.*

Članak 19. stavak 2.: *Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.*

Članak 35.: *Svakom se jamči štovanje i pravna zaštita njegova … dostojanstva, …*

Članak 58.: *Svakom se jamči pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa zakonom.*

Članak 69. stavak 3.: *Svatko je dužan, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi, …*

**Obrazloženje odluke**

**5.** Osporenim Zakonom propisuju se prava pacijenata prilikom korištenja zdravstvene zaštite te način zaštite i promicanja tih prava (članak 1. stavak 1.). Tim se Zakonom svakom pacijentu jamči opće i jednako pravo na kvalitetnu i kontinuiranu zdravstvenu zaštitu, primjerenu njegovom zdravstvenom stanju, sukladno općeprihvaćenim stručnim standardima i etičkim načelima, u najboljem interesu pacijenta, uz poštivanje njegovih osobnih stavova (članak 2.).

Pacijentom se, u smislu osporenog Zakona, smatra svaka osoba, bolesna ili zdrava, koja zatraži ili kojoj se pruža određena mjera ili usluga u cilju očuvanja i unaprjeđenja zdravlja, sprječavanja bolesti, liječenja ili zdravstvene njege i rehabilitacije (članak 1. stavak 2.).

Prema članku 3. osporenog Zakona, zaštita prava pacijenata u Republici Hrvatskoj provodi se na načelima humanosti i dostupnosti. Načelo humanosti se ostvaruje osiguravanjem poštivanja pacijenta kao ljudskog bića, osiguravanjem prava na fizički i mentalni integritet pacijenta te zaštitom osobnosti pacijenta, uključujući poštivanje njegove privatnosti, svjetonazora te moralnih i vjerskih uvjerenja (članak 4.). Načelo dostupnosti zaštite prava pacijenata podrazumijeva jednaku mogućnost zaštite prava svih pacijenata na području Republike Hrvatske (članak 5.).

Daljnjim odredbama osporenog Zakona utvrđena su pojedina prava pacijenata, načini i pretpostavke njihova ostvarivanja. Radi praćenja ostvarivanja prava pacijenata propisano je osnivanje povjerenstava za zaštitu i promicanje prava pacijenata, njihov sastav i djelokrug rada. U kaznenim odredbama osporenog Zakona propisane su novčane kazne za prekršaje koje u ostvarivanju prava pacijenata počini zdravstvena ustanova i/ili odgovorna osoba u toj ustanovi, zdravstveni radnik te druge pravne i fizičke osobe određene osporenim Zakonom.

*Prijedlog, u odnosu na članak 35. stavke 1. i 2. osporenog Zakona, je osnovan.*

**6.** Prema članku 58. Ustava, svakome se jamči pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa zakonom.

Polazeći od ustavne obveze svakoga da osobitu skrb posvećuje zaštiti zdravlja ljudi (članak 69. stavak 3. Ustava), ostvarivanje navedenog ustavnog jamstva - prava svakoga na zdravstvenu zaštitu - propisuje se zakonom, koji mora biti u suglasnosti s Ustavom (članak 5. stavak 1. Ustava).

Kada zakonodavac, izvršavajući tu ustavnu obvezu donosi propise na području zdravstvene zaštite, onda se ti propisi temelje ne samo na formalnoj zakonodavčevoj ovlasti, propisanoj člankom 2. stavkom 4. alinejom 1. Ustava, da uređuje način i uvjete provedbe zdravstvene zaštite, prava i obveze korisnika te zaštite te druga pitanja vezana za ostvarivanje zaštite zdravlja, nego i na njegovoj obvezi da propisi *zakonskog ranga* iskažu određene kvalitativne značajke, koje osiguravaju ostvarivanje zakonom predviđenih ciljeva, uz poštivanje organizacijske i funkcionalne raspodjele poslova iz djelokruga državnih tijela i tijela s javnim ovlastima, a građanima i pravnim subjektima jamče pravna sredstva i učinkovitu zaštitu njihovih ustavnih i zakonskih prava.

Ustavni sud je, glede pravne kvalitete zakona, izrazio stajalište u odluci broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000. ("Narodne novine", broj 31/00.), prema kojemu *"u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. Sud također napominje da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje.".*

U konkretnom slučaju, pri uređivanju područja zdravstvene zaštite, posebice zaštite prava pacijenata, zakoni moraju osigurati razinu prava pacijenata u skladu s dostignutim standardima zaštite tih prava, na načelima pravne sigurnosti, jasnoće i provedivosti propisa te izvjesnosti u ostvarivanju legitimnih očekivanja građana. Pri tome, nesporno je da je ovaj ustavni zahtjev prema zakonodavcu to jači što je pojedino pravo pacijenta značajnije za njegovu zdravstvenu zaštitu, što dalje znači i to da zakonski propisi namijenjeni reguliranju zaštite takvog prava prostor slobodne prosudbe upravnog tijela ili tijela s javnim ovlastima, kojima je povjereno odlučivanje o zaštiti prava, moraju podvrgnuti (sudbenom) nadzoru zakonitosti njihovih odluka.

**7.** Zakonsko uređenje prava pacijenata, u smislu njihova promicanja i zaštite, bitna je pretpostavka ostvarivanja Ustavom zajamčenog prava na zdravstvenu zaštitu.

Članak 35. osporenog Zakona propisuje:

*Pacijent koji smatra da mu je povrijeđeno pravo utvrđeno ovim Zakonom ima pravo usmeno ili pisanim putem sukladno Zakonu o zdravstvenoj zaštiti izjaviti pritužbu ravnatelju zdravstvene ustanove, upravi ili osobi ovlaštenoj za vođenje poslova trgovačkog društva koje obavlja zdravstvenu djelatnost, odnosno privatnom zdravstvenom radniku.*

*Ako ravnatelj zdravstvene ustanove, uprava ili osoba ovlaštena za vođenje poslova trgovačkog društva koje obavlja zdravstvenu djelatnost, odnosno privatni zdravstveni radnik ne obavijesti pacijenta u roku od osam dana od dana izjavljene pritužbe o mjerama poduzetim povodom pritužbe ili ako nije zadovoljan poduzetim mjerama pacijent ima pravo podnijeti pritužbu Povjerenstvu.*

*Za pacijenta koji nije pri svijesti, za pacijenta koji nije sposoban za rasuđivanje te za maloljetnog pacijenta pritužbu iz stavka 1. i 2. ovoga članka Povjerenstvu ima pravo podnijeti bračni drug pacijenta, izvanbračni drug, punoljetno dijete, roditelj, punoljetni brat ili sestra te zakonski zastupnik, odnosno skrbnik pacijenta.*

**8.** U Zakonu o zdravstvenoj zaštiti ("Narodne novine", broj 121/03., 44/05., 48/05. - ispr. i 85/06.), prava i dužnosti u ostvarivanju zdravstvene zaštite propisani su člankom 21. i člankom 22. (mjerodavni stavci su 1., 4., 5. i 6.), koje odredbe glase:

Članak 21.

*U ostvarivanju zdravstvene zaštite svaka osoba u skladu s odredbama ovoga Zakona i propisima obveznoga zdravstvenog osiguranja ima pravo na:*

*1. jednakost u cjelokupnom postupku ostvarivanja zdravstvene zaštite,
2. slobodan izbor doktora medicine i doktora stomatologije,
3. zdravstvenu uslugu standardizirane kvalitete i jednakog sadržaja,
4. prvu pomoć i hitnu medicinsku pomoć kada joj je ona potrebna,
5. odbijanje liječenja od strane studenata i odbijanje svih drugih intervencija koje bi samostalno obavljali zdravstveni radnici prije položenoga stručnog ispita i ishođenog odobrenja za samostalan rad,*
*6. odbijanje pregleda i liječenja, osim u slučaju kada bi odbijanjem ugrozila zdravlje drugih, uključivši tu i pravo da tijekom liječenja pisanim putem zatraži promjenu doktora medicine, odnosno doktora stomatologije iz razloga koji ne mora šire obrazlagati,
7. prehranu u skladu sa svojim svjetonazorom za vrijeme boravka u zdravstvenoj ustanovi,
8. obavljanje vjerskih obreda za vrijeme boravka u zdravstvenoj ustanovi u za to predviđenome prostoru,*
*9. opremanje u mrtvačnici u slučaju smrti, uz primjenu vjerskih, odnosno drugih običaja vezanih uz iskaz pijeteta prema umrloj osobi.*
 *Prilikom korištenja zdravstvene zaštite osoba ostvaruje i prava sukladno Zakonu o zaštiti prava pacijenata.*

Članak 22. stavci 1., 4., 5. i 6.

*Svaka osoba dužna je svoja prava na zdravstvenu zaštitu koristiti u skladu s odredbama ovoga Zakona i uputama o liječenju doktora medicine i doktora stomatologije i osobno je odgovorna zbog nepridržavanja tih uputa.*
*...*
*Svaka osoba ima pravo neposredno ili pisanim putem zatražiti od ravnatelja zdravstvene ustanove, uprave ili osobe ovlaštene za vođenje poslova trgovačkog društva koje obavlja zdravstvenu djelatnost, odnosno privatnoga zdravstvenog radnika, zaštitu svojih prava s obzirom na kvalitetu, sadržaj i vrstu zdravstvene usluge koja mu se pruža.*

*Ravnatelj, uprava ili osoba ovlaštena za vođenje poslova trgovačkog društva koje obavlja zdravstvenu djelatnost, odnosno privatni zdravstveni radnik obvezni su bez odgađanja postupiti po prigovoru i o poduzetim mjerama pisanim putem obavijestiti osobu najkasnije u roku od osam dana.*

*Ako osoba nije zadovoljna poduzetim mjerama, zaštitu svojih prava može zatražiti kod ministra nadležnog za zdravstvo, nadležne komore, odnosno kod nadležnog suda.*

**9.** Članak 35. osporenog Zakona je središnja odredba o pravnom sredstvu koje pripada pacijentu za zaštitu njegovih prava na „obaviještenost“ i na prihvaćanje ili odbijanje pojedinog zdravstvenog tretmana. Ta prava ne proizlaze iz privatnopravnog odnosa među strankama, utemeljenog samo na ugovoru o pružanju medicinskih usluga, nego su dio pravnog poretka Republike Hrvatske čiji se izvori nalaze u Zakonu o zdravstvenoj zaštiti i brojnim drugim propisima zakonskog i podzakonskog ranga, kojima se uređuju javnopravni odnosi između korisnika i davatelja zdravstvene zaštite.

Članak 35. osporenog Zakona kao pravno sredstvo propisuje usmenu ili pisanu "pritužbu" odgovornoj osobi zdravstvene ustanove, trgovačkog društva koje obavlja zdravstvenu djelatnost ili privatnom zdravstvenom radniku (u nastavku: odgovorna osoba), ali ne propisuje način korištenja njihovih ovlasti u primjeni medicinskih mjera prema pacijentu, podnositelju "pritužbe", niti postupanje odgovorne osobe u odlučivanju o tim mjerama. Osporena odredba Zakona samo upućuje na odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti te odgovornu osobu obvezuje da u roku od osam dana pacijenta obavijesti o poduzetim mjerama kako bi on, u daljnjem roku od petnaest dana, mogao pritužbu ponoviti Povjerenstvu.

**10.** Usporedbom odredbi članka 35. osporenog Zakona s odredbama članka 22. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, razvidno je da između njih ne postoje bitne razlike u načinu ostvarivanja zaštite prava na zdravstvenu zaštitu.

Prema Zakonu o zdravstvenoj zaštiti, to pravo se ostvaruje "prigovorom" ravnatelju zdravstvene ustanove, odnosno odgovornoj osobi, dok se daljnja pravna zaštita ostvaruje pred ministrom zdravstva, nadležnom komorom, odnosno sudom. Pravo na prigovor ima "svaka osoba", što u bitnome ne proširuje krug ovlaštenika na izjavljivanje prigovora, kao pravnog sredstva u odnosu na pravo "pacijenta" na "pritužbu" budući da je, prema članku 1. stavku 2. osporenog Zakona, pacijent svaka osoba, zdrava ili bolesna, koja zatraži zdravstvenu zaštitu. Kad se kao nemjerodavne isključe odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti, koje se odnose na zdravstveno-inspekcijski nadzor, očito je da osporeni Zakon, kao i Zakon o zdravstvenoj zaštiti ne sadrže druga pravna sredstva kojima bi pacijent mogao zaštititi svoja prava, propisana tim Zakonima.

**11.** Mogućnost pacijenta da podnese usmeno ili u pisanom obliku pritužbu odgovornoj osobi, o kojoj pritužbi odgovorna osoba, kao i nadležno Povjerenstvo odlučuju izvan zakonom propisanih postupovnih pravila, predstavlja samo neobavezni poticaj tim adresatima da primijene svoje diskrecijsko pravo odlučivanja o primjeni neke mjere zaštite prava pacijenata. Tako neodređena diskrecijska ovlast odgovorne osobe na obavještavanje pacijenata o tome što je poduzeto po njegovoj pritužbi otvara mogućnost proizvoljnog reagiranja, što može dovesti do neopravdanog privilegiranja nekih, odnosno diskriminiranja drugih pacijenata.

**12.** Upućujući na istovjetne odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti, koje također ne predviđaju pravo pacijenta da podnese zahtjev glede korištenja diskrecijskih ovlasti osobe odgovorne za postupke njegova liječenja i tretmana, odredbe članka 35. osporenog Zakona, kao središnjeg normativnog akta zakonskoga ranga namijenjenog upravo *zaštiti prava pacijenata,* vrijeđaju ustavno jamstvo propisano člankom 19. stavkom 2. Ustava. Kada Ustav u toj odredbi propisuje da se „*zajamčuje sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti“,* onda to znači barem sljedeće:

a) pravo na traženje te kontrole ne može biti posve podložno slobodnoj ocjeni upravne vlasti ili tijela s javnim ovlastima (u ovom slučaju osoba odgovornih za djelovanje zdravstvenih ustanova); b) zakonodavac mora, barem za one pojedinačne akte tih tijela koji imaju obilježja konstitutivnog upravnog akta, osigurati sudsku kontrolu zakonitosti "koja se ne iscrpljuje u pravu na pokretanje upravnog spora, već se sadržaj tog jamstva proteže i na obvezu [Upravnog suda RH] da u propisanom postupku odluči o zakonitosti tog akta“ (odluka Ustavnog suda broj: U-III-2019/2004 od 9. VI. 2005); c) zakonodavac, premda načelno slobodan odrediti opseg i sadržaj nekog pravnog sredstva na način koji odgovara njegovom specifičnom cilju, ipak mora voditi računa o minimalnim mogućnostima da ovlaštenik pravnog sredstva može - pred zakonom određenim sudom - učinkovito zaštititi svoja prava i pravne interese jer se o jamstvu sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela s javnim ovlastima ne može govoriti kad je prostor njihove slobodne ocjene, zbog ograničenja u opsegu i sadržaju pravnog sredstva, potpuno izuzet od te kontrole.

**13.** Propust zakonodavca da regulaciju članka 35. osporenog Zakona na opisan način prilagodi zahtjevima Ustava, Ustavni sud ocjenjuje naročito teškim. Ovdje je riječ o kategoriji osoba kojima je osobito potrebna pravna zaštita jer se kao pacijenti nalaze u odnosu uske ovisnosti sa zdravstvenim ustanovama, u kojima se tijekom liječenja odlučuje o njihovim pravima, koja im jamči osporeni Zakon i gdje se, po prirodi stvari, često stvaraju situacije u kojima se mora ne samo brzo osigurati anticipirana zaštita prava nekog pacijenta, kojeg bi izostanak odgovarajućeg medicinskog tretmana izložio neposrednoj i neizbježnoj opasnosti, nego i takve u kojima se mora odlučiti o primjeni neke trajne i nepromjenljive mjere za život i zdravlje pacijenta.

U reguliranju zaštite prava pacijenata, kad ih je već proklamirao, popisao i propisao, zakonodavac se mora poslužiti jasnom, preciznom i potpunom regulacijom postupaka odlučivanja o njima, a ne prepustiti ih u cijelosti prostoru neograničene diskrecijske prosudbe odgovornih osoba ili povjerenstava.

**14.** Slijedom navedenog, ocjena je Ustavnog suda da pritužba, propisana člankom 35. stavcima 1. i 2. osporenog Zakona, nije pravno sredstvo kojim bi se na djelotvoran i efikasan način moglo ostvariti Ustavom zajamčeno pravo na zdravstvenu zaštitu (članak 58. Ustava) budući da se, sukladno odredbama članka 19. Ustava, u povodu pritužbe ne donosi pojedinačni akt utemeljen na zakonu (stavak 1.) niti je nastavno osigurana sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata tijela koja imaju javne ovlasti (stavak2.).

Stoga je, na temelju članka 55. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona, donijeta odluka kao u izreci (točke I. i II.).

Odlukom o ukidanju obuhvaćen je i stavak 3. članka 35. osporenog Zakona zbog njegove egzistencijalne vezanosti za neustavne odredbe stavaka 1. i 2. istog članka osporenog Zakona.

**Obrazloženje rješenja**

**15.** Uvažavajući ustavno načelo, prema kojemu zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom (članak 5. stavak 1. Ustava), Ustavni sud provodi postupak u kojemu odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom (članak 128. alineja 1. Ustava). Prema članku 130. stavku 1. Ustava, Ustavni sud će ukinuti zakon ako utvrdi da je neustavan, odnosno, prema članku 55. stavku 1. Ustavnog zakona, Ustavni sud će ukinuti zakon ili pojedine njegove odredbe ako utvrdi da nisu suglasni s Ustavom.

*Prijedlozi za ukidanje osporenog Zakona u cijelosti nisu osnovani.*

**16.** Iz prijedloga je razvidno da su predlagatelji nezadovoljni načinom na koji je zakonodavac uredio materiju zaštite prava pacijenata, slijedom čega oni izražavaju svoje neslaganje sa sadržajem osporenog Zakona u koncepcijskom i normativnom smislu. U prijedlozima, naime, prevladavaju uopćeni navodi, primjerice, da osporeni Zakon u cjelini i u pojedinim odredbama „diskriminira pacijente“, "krši ljudsko dostojanstvo", "ugrožava ljudska prava", zatim da je neprovediv, terminološki neprecizan te da se "neprimjerenim izrazima vrijeđa hrvatski jezik i kultura". Slijedi i niz ocjena kojima se, u biti, ukazuje na nedjelotvornost tog Zakona u okviru zdravstvenog sustava pa se navodi da su propisana prava pacijenata uvedena u pravni poredak „na ustavnopravno potpuno neprihvatljiv način“, da su ona „drugorazrednog značenja“, „ponajmanje upućena pacijentima“, da ne polaze od „realnih potreba pacijenata“, da osporeni Zakon „neizravno štiti zdravstveni sustav“, da je namjera zakonodavca „stvoriti privid poboljšanja stanja u zdravstvu“.

**17.** Nakon razmatranja navoda predlagatelja, odredaba osporenog Zakona, kao i mjerodavnih ustavnih odredaba, Ustavni sud je utvrdio da predlagatelji neosnovano ukazuju na nesuglasnost osporenog Zakona kao cjeline s Ustavom.

Naime, stajalište je Ustavnog suda da konkretni prijedlozi, unatoč svojoj opsežnosti, ne sadrže ustavnopravno relevantne razloge za ocjenu nesuglasnosti s Ustavom osporenog Zakona u cjelini. Naime, iz navoda predlagatelja proizlazi da oni ne dovode u pitanje nužnost donošenja posebnog propisa kojim bi se podrobnije razradila prava građana iz oblasti zdravstvene zaštite. Međutim, predlagatelji svoje stajalište o nesuglasnosti osporenog Zakona s Ustavom zasnivaju na prosudbama da zakonodavac u konkretnom slučaju nije na dostatan i primjeren način uredio pitanje zaštite prava pacijenata.

**18.** Ustavni sud u okviru svoje nadležnosti ocjenjuje zakon ili pojedine njegove odredbe, u pravilu, u onom sadržaju u kakvom ga je donio zakonodavac. Samo iznimno Ustavni sud ocjenjuje je li zakonodavac u osporenom zakonu neko pitanje trebao drugačije urediti. To Ustavni sud mora učiniti ako u postupku apstraktne kontrole ustavnosti odredbi nekog zakona utvrdi da odsutnost određene zakonske norme, odnosno nedostatna uređenost pojedine pravne materije, ugrožava samu opstojnost nekog temeljnog prava zajamčenog Ustavom.

U konkretnom slučaju, Ustavni sud je ocijenio da postoje ustavnopravno utemeljeni razlozi za pokretanje postupka i ukidanje odredbi članka 35. stavaka 1. i 2. osporenog Zakona, dok u pogledu ostalih odredbi tog Zakona takvi razlozi ne postoje.

**19.** Slijedom navedenog, a polazeći od mjerodavnih odredbi Ustava, ocijenjeno je da osporeni Zakon kao cjelina nije u suprotnosti s navedenim ustavnim načelima i jamstvima.

Stoga je, na temelju odredbe članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona, riješeno kao u izreci (točka III.).

**20.** Objava ove odluke i rješenja (točka IV. izreke) temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

**USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE**

Broj:
U-I-4892/2004
U-I-3490/2006
Zagreb, 12. ožujka 2008.

PREDSJEDAVAJUĆI SUDAC
dr. sc. Željko Potočnjak, v. r.