

20130651402

УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), на седницата одржана на 24 април 2013 година, донесе

ОДЛУКА

1. СЕ УКИНУВААТ член 167 став 2 во делот: „и со друг пропис“, член 229 став 21, член 230 став 25 и став 26 алинеја 3 и член 279 став 4 од Законот за здравствената заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр.43/2012 и 145/2012).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“.

3. Уставниот суд на Република Македонија, по повод иницијативата на Самостојниот синдикат на клинички центри и други здравствени организации во Република Македонија од Скопје, со Решение У бр. 59/2012 од 6 февруари 2013 година поведе постапка за оценување на одредбите од Законот означени во точката 1 од оваа одлука, затоа што основано се постави прашањето за нивната согласност со Уставот на Република Македонија.

4. а) Судот на седницата утврди дека членот 167 е систематизиран во Глава VII од Законот, посветена на „Здравствените работници и здравствените соработници“, под точка 7. „Права и должности на здравствените работници и здравствените соработници“. Оваа точка од Главата VII на Законот се однесува на: плата, надоместоци на плата, додатоци на плата, надоместок на трошоци поврзани со работата; совесно и ефикасно вршење на работните задачи; давање информации и класифицирана информација; стручно оспособување и усовршување; право на заштита од закани и напади; право на синдикално здружување; право на штрајк; членување во политичка партија; право на одмор и отсуства од работа; спреченост за доаѓање на работа; мирување на вработување; враќање на работа.

Членот 167 од Законот се однесува на давање информации и класифицирана информација, при што во став 1 се определува дека „Здравствениот работник, односно здравствениот соработник е должен, во согласност со закон, по барање на граѓаните да дава информации заради остварување на нивните права и интереси, освен информациите од членот 153 од овој закон.“

Во член 167 став 2 од Законот, чиј дел се оспорува, се пропишува дека „Здравствениот работник, односно здравствениот соработник е должен да ја чува класифицираната информација на начин и под услови утврдени со закон и со друг пропис.“

б) Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија е владеењето на правото.

Според член 51 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон (став 1); Секој е должен да ги почитува Уставот и законите (став 2).

Од изнесените уставни одредби произлегува дека темелна вредност на уставниот поредок е владеењето на правото и дека таа вредност се остварува така што законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон, како и така што секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Во член 1 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на Република Македонија“ бр.13/2006, 86/2008 и 6/2010) се определува дека „со

овој закон се уредуваат условите, начинот и постапката за остварување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер со кои располагаат органите на државната власт и другите органи и организации утврдени со закон, органите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје, установите и јавните служби, јавните претпријатија, правни и физички лица што вршат јавни овластувања, утврдени со закон“ (став 1).

Според став 2 од истиот член на Законот, „правото на слободен пристап до информации од јавен карактер се остварува согласно со овој и друг закон.“

Според членот 3 алинеја 2 од овој закон, „информација од јавен карактер“ е информација во која било форма што ја создал или со која располага имателот на информацијата согласно со неговите надлежности.

Од изнесените законски одредби произлегува дека условите, начинот и постапката за остварување на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер со кои располагаат државните органи, органите на локалната самоуправа и правните и физичките лица кои вршат јавни овластувања, се уредуваат со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, како и дека тоа право се остварува согласно со тој и друг закон. Со други зборови, само со закон се уредуваат условите, начинот и постапката за пристап и за остварување на правото на информација од јавен карактер.

Со оглед на тоа што во член 167 став 2 од Законот се определува дека начинот и условите за чување на класифицираната информација за пациентот од страна на здравствениот работник може да се уредат и со друг пропис кој е подзаконски акт, а не само со закон, Судот оцени дека член 167 став 2 во делот „и со друг пропис“ од Законот за здравствената заштита не е во согласност со членот 8 став 1 алинеја 3 и членот 51 од Уставот. Поради тоа, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

5. а) Судот на седницата утврди дека членот 229 од Законот е систематизиран во Глава IX посветена на „Лиценци за вршење на здравствена дејност во мрежата на здравствени установи.“ Оваа Глава се однесува на (1) определување на лиценцата како основа за вршење на здравствена дејност во мрежата на здравствени установи, (2) доделувањето на лиценцата, (3) постапката за давање на лиценца, (4) давањето на лиценцата и (5) престанокот на лиценцата.

Членот 229 од Законот припаѓа на делот посветен на „Доделување на лиценца“.

Во член 229 став 1 од Законот се определува дека „Постапката за доделување на лиценца ја води Министерството за здравство“. Во ставот 3 од истиот член на Законот се утврдува дека „за започнување на постапка за доделување на лиценца, Министерството за здравство донесува одлука за започнување на постапката за доделување на лиценца“. Во став 4 се предвидува дека „одлуката за започнување на постапката за доделување на лиценца од ставот 3 на овој член особено содржи: образложение за оправданоста за доделување на лиценца; назначување на нејзините цели; предмет на лиценцата и основни услови за доделување на лиценца; видот на постапката за доделување на лиценца; пресметувањето на висината на износот и начинот на плаќање на лиценцискиот надоместок; начинот и рокот во кој ќе биде спроведена постапката за доделување на лиценца и висината на надоместокот за издавање на тендерската документација.“ Според став 5, „отворен повик е постапка за доделување на лиценца во која сите заинтересирани лица кои подигнале тендерска документација можат да поднесат понуди за склучување на договор за лиценца.“ Во став 7 од член 229 на Законот се утврдува дека „постапката за доделување на лиценца ја подготвува, организира и спроведува комисија за спроведување на постапката за доделување на лиценца (во натамошниот текст: комисијата), формирана од страна на министерот за здравство.“ Во ставот 8 се определува дека комисијата се состои од претседател, заменик-претседател и најмалку три члена и нивни заменици, а во ставот 9 дека за членови на комисијата се именуваат лица од редот на вработените во

министерството за здравство и експерти од соодветната област за која се дава лиценца. Ставот 10 го определува кругот на лицата кои не можат да бидат членови на комисијата, ставот 11 дека комисијата ги донесува одлуките со мнозинство гласови на членовите, а ставот 12 дека комисијата ја подготвува тендерската документација, го објавува јавниот повик, го организира приемот на пријавите и понудите, дава појаснувања и дополнителни информации и документи, ги разгледува и оценува понудите и врши рангирање на кандидатите со предлог за прворангираниот да биде избран за носител на лиценца, поднесува предлог за прекинување на постапката и врши други работи потребни за спроведување на постапката. Според став 16 на член 229 од Законот, тендерската документација (што ја подготвува комисијата), особено содржи: покана за поднесување на понуда со инструкција, условите на коишто мора да одговара вклучувајќи ги и техничките спецификации, критериумите за оцена на понудите, инструкцијата за понудувачите за подготовка на понудата, периодот за кој се издава лиценцата, нацртот на текстот на договорот за лиценца и други барања во зависност од предметот на лиценцата.

Според оспорениот став 21 на член 229 од Законот, „Комисијата може да определи дека податоците или дел од податоците содржани во тендерската документација се сметаат за службена тајна. Во таков случај учесниците во постапката се должни да поднесат изјава, приложена кон документацијата со која се обврзуваат дека нема да ги објавуваат податоците кои се сметаат за службена тајна.“

Во став 22 од наведениот член на Законот се определува дека „министерот за здравство ја одобрува тендерската документација.“

б) Од член 8 став 1 алинеја 3 и член 51 ставовите 1 и 2 од Уставот произлегува дека темелна вредност на уставниот поредок е владеењето на правото и дека таа вредност се остварува така што законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон, и што секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Од член 1 ставовите 1 и 2 и член 3 алинеја 2 на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на Република Македонија“ бр. 13/2006, 86/2008 и 6/2010) произлегува дека условите, начинот и постапката за остварување на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер со кои располагаат државните органи, органите на локалната самоуправа и правните и физичките лица кои вршат јавни овластувања, се уредуваат со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, како и дека тоа право се остварува согласно со тој и друг закон. Со други зборови, само со закон се уредуваат условите, начинот и постапката за пристап и за остварување на правото на информација од јавен карактер.

Со оглед на тоа што со член 229 став 21 од Законот се определува дека комисијата која ја спроведува постапката за доделување на лиценцата може да определи кои податоци или дел од податоците содржани во тендерската документација ќе се сметаат за службена тајна, Судот утврди дека законската одредба определува со подзаконски акт да се уредува предметното прашање, а не само со закон, поради што Судот оцени дека наведената законска одредба не е во согласност со означените уставни одредби. Поради тоа, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

б. а) Судот на седницата утврди дека членот 230 од Законот е, исто така, систематизиран во Глава IX посветена на „Лиценци за вршење на здравствена дејност во мрежата на здравствени установи“, која се однесува на (1) определување на лиценцата како основа за вршење на здравствена дејност во мрежата на здравствени установи, (2) доделувањето на лиценцата, (3) постапката за давање на лиценца, (4) давањето на лиценцата и (5) престанокот на лиценцата.

Членот 230 од Законот припаѓа на делот насловен „Постапка за давање на лиценца“.

Во став 1 од наведената законска одредба се определува дека „комисијата е должна на заинтересираните кандидати да им овозможи да подигнат тендерска документација непосредно по датумот на објавувањето на јавниот повик.“ Ставот 19 определува дека „по истекот на рокот за доставување на понуди, комисијата јавно ги отвора понудите во присуство на овластени претставници на понудувачите на место и во време определено во јавниот повик.“ Според став 22, „комисијата утврдува листа на кандидатите врз основа на нивната лична состојба, нивната способност за вршење професионална дејност, економската и финансиската состојба, како и техничката и професионалната способност“, а според став 23 „комисијата врши евалуација на понудите само на оние понудувачи кои се селектирани за подобни“ и, според став 24, „комисијата за извршената евалуација објавува извештај и ги известува за резултатите од постапката за избор на сите понудувачи.“

Во оспорениот став 25 на член 230 од Законот се определува дека „Министерството за здравство задолжително ќе го исклучи кандидатот или понудувачот-правно лице или член на негов орган на управување или надзорен орган, кои со правосилна судска одлука се осудени за следниве кривични дела: 1) корупција; 2) измама; и 3) перење на пари.“

Според став 26 на член 230 од Законот, „Министерството за здравство задолжително ќе го исклучи кандидатот или понудувачот и кога: алинеја 1-над него е отворена постапка на стечај или ликвидација, алинеја 2-му е изречена казна за кривично дело или прекршочна санкција забрана за вршење на дејност, оспорената алинеја 3-не ги исполнил обврските за плаќање на даноци, придонеси и други јавни давачки во согласност со прописите на државата во која е основан (оспорена алинеја) и алинеја 4-не доставил потполна тендерска документација.

б) Во однос на член 230 став 25 од Законот, Судот ја утврди следната правна состојба:

Според членот 8 став 1 алинеи 3 и 4 од Уставот, темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија се владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска.

Согласно член 9 од Уставот, граѓаните на Република Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба (став 1); Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви (став 2).

Според член 13 став 1 од Уставот, лицето обвинето за казниво дело ќе се смета за невино се додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска одлука.

Во член 14 став 1 од Уставот е предвидено дека никој не може да биде казнет за дело кое пред да биде сторено не било утврдено со закон или со друг пропис како казниво дело и за кое не била предвидена казна.

Во членот 32 став 1 од Уставот се определува дека секој има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работењето и материјална обезбедност за време на привремена невработеност, а според ставот 2 на овој член, секому под еднакви услови му е достапно секое работно место.

Според член 51 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Според член 54 став 1 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот.

Од изнесените уставни одредби произлегува дека владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија. Граѓаните на Република Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Лицето обвинето за казниво дело ќе се смета за невино се додека неговата вина

не биде утврдена со правосилна судска одлука; никој не може да биде казнет за дело кое пред да биде сторено не било утврдено со закон или со друг пропис како казниво дело и за кое не била предвидена казна. Секој има право на работа и слободен избор на вработување, а секому под еднакви услови му е достапно секое работно место. Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот. Темелната вредност владеење на правото се остварува така што законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Тргувајќи од наведените уставни одредби, пред се од одредбите на членовите 13 и 14 од Уставот, произлегува дека на сторителот на кривично дело може да му се изрече казна што е утврдена со закон и дека казната може да се изрече само со судска одлука. Според тоа, казнено-правниот однос се исцрпува во релацијата казниво дело и изречена казна со судска одлука, што значи дека други и идни последици од осудата за делото Уставот не допушта.

Со оглед на тоа што со оспорената одредба на член 230 став 25 од Законот за здравствената заштита се определува Министерството за здравство задолжително да го исклучи кандидатот или понудувачот-правно лице или член на негов орган на управување или надзорен орган, кои со правосилна судска одлука се осудени за кривични дела корупција, измама и перење на пари, со што се врши сграничување на правото на работа, слободен избор на вработувањето и достапноста на секое работно место на секого под еднакви услови и тоа по сила на Законот и како последица од осудата за одделни кривични дела, а не како содржина на определена санкција што ја изрекол суд, Судот оцени дека член 230 став 25 од Законот не е во согласност со наведените уставни одредби. Поради тоа, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

в) Во однос на член 230 став 26 алинеја 3 од Законот, Судот ја утврди следната правна состојба:

Согласно член 32 став 1 од Уставот, секој има право на работа и слободен избор на вработување, а според став 2 секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место.

Според член 33 од Уставот, секој е должен да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намирувањето на јавните расходи на начин утврден со закон.

Од изнесените уставни одредби произлегува дека Уставот го гарантира правото на работа, слободниот избор на вработување и го промовира принципот за достапност секому, под еднакви услови, на секое работно место. Исто така, произлегува дека граѓаните се должни да плаќаат данок, при што начинот на плаќање се уредува со закон, што значи дека секој има уставна обврска да ги намирува јавните давачки, со тоа што е должност на надлежниот државен орган да провери, а не да бара потврда од понудувачот, па во рамките на законски уредениот начин на плаќање на јавните давачки постојат механизми за нивно присилно исполнување.

Поаѓајќи од наведените уставни одредби, Судот оцени дека определувањето во член 230 став 26 алинеја 3 на Законот за здравствената заштита, Министерството за здравство задолжително да го исклучи од постапката за давање на лиценца кандидатот или понудувачот кои не ги исполниле обврските за плаќање на даноци, придонеси и други јавни давачки во согласност со прописите на државата во која е основан, доведува до состојба исполнувањето на обврската на тие субјекти да влијае на остварувањето на право на работа, слободен избор на вработувањето и на достапноста на секое работно место секому под еднакви услови, поради што Судот оцени дека означената законска одредба не е во согласност со наведените одредби од Уставот. Поради тоа, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

7.а) Судот на седницата утврди дека членот 279 од Законот е систематизиран во Глава XIII посветена на „Рекламирање и огласување“.

Во оваа глава се уредува (1) забрането и дозволено рекламирање, (2) информирањето на јавноста за вршењето на здравствената дејност на одделна здравствена установа, и (3) обележувањето на објектот во кој се врши здравствена дејност.

Членот 279 е сместен во делот „Информирање на јавноста“, при што во ставот 1 се определува дека „информирањето на јавноста за вршењето на здравствената дејност на одделна здравствена установа може да се врши преку објавување во средствата за јавно информирање или на интернет на следниве податоци:

- назив и адреса на здравствената установа;
- вид на здравствената дејност која ја врши во рамките на мрежата или надвор од неа;
- ниво на здравствена заштита, дејност и специјалност;
- обученост и квалификации на здравствените работници;
- работно време на здравствената установа;
- фактичко време на чекање;
- ценовник на здравствените услуги; и
- лого, односно заштитен знак на здравствената установа“.

Во ставот 2 од истиот член на Законот се определува дека „податоците од ставот 1 алинеи 1, 2, 3 и 4 на овој член се објавуваат согласно со дозволата за работа на установата“, а според ставот 3, „информирањето на јавноста од ставот 1 на овој член не смее да содржи содржини кои не се вистинити.“

Според оспорениот член 279 став 4 од Законот, „во случај на неистинито информирање министерот за здравство може да ја одземе дозволата за работа на здравствената установа.“

Судот, понатаму, утврди дека членот 308 став 1 точка 15 од Законот е систематизиран во Глава XVIII „Прекршочни одредби“.

Во наведената законска одредба се определува дека „глоба во износ од 1.500 до 3.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на правно лице, ако:

точка 15 - врши информирање на јавноста за вршењето на здравствената дејност спротивно на членот 279 од овој закон;“

б) Според член 8 став 1 алинеите 3 и 4 од Уставот, темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија се владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска.

Според член 14 од Уставот, „никој не може да биде казнет за дело кое пред да биде сторено не било утврдено со закон или со друг пропис како казниво дело и за кое не била предвидена казна“ (став 1); „никој не може повторно да биде суден за дело за кое веќе бил суден и за кое е донесена правосилна судска одлука“ (став 2).

Во член 51 од Уставот се определува дека „во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон“ (став 1); „секој е должен да ги почитува Уставот и законите“ (став 2).

Според член 54 став 1 од Уставот, „слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот.“

Од изнесените уставни одредби произлегува дека темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија се владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска. Тие вредности се остваруваат, покрај другото, така што законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон, и така што секој е должен да ги почитува Уставот и законите. Со закон се утврдува кое дело е казниво и во кој распон е казната, при што никој не може повторно да биде суден за дело за кое веќе бил суден и за кое е донесена правосилна судска одлука. Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот.

Според тоа, за предвидувањето во член 308 став 1 точка 15 од Законот за здравствената заштита, дека информирањето на јавноста за вршењето на здравствената дејност спротивно на членот 279 од овој закон, а тоа значи вршење на неистинитото информирање за здравствени услуги на здравствена установа, претставува прекршок на правното лице за што се изрекува глоба во износ од 1.500 до 3.000 евра во денарска противвредност, законодавецот има основа во наведените одредби од Уставот, пред се во член 14 став 1 од Уставот.

Но, определувањето во член 279 став 4 од Законот за здравствената заштита, дека министерот за здравство може да ја одземе дозволата за работа на здравствената установа ако таа врши неистинитото информирање, во ситуација кога членот 308 став 1 точка 15 од Законот го третира неистинитото информирање за прекршок на правно лице и кога „одземањето на дозволата за работа на здравствената установа“ не претставува „санкцијапривремена забрана на вршење одделна дејност на правно лице“ утврдена во прекршочниот систем од Законот за прекршоците, всушност значи санкција надвор од системот на прекршочните санкции и постоење на две санкции за ист прекршок (глоба и одземање на дозвола за работа), а тоа нема основа во наведените уставни одредби, пред се во член 14 став 2 од Уставот, поради што Судот оцени дека член 279 став 4 од Законот за здравствената заштита не е во согласност со означените уставни одредби. Поради тоа, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

8. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

9. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот Бранко Наумоски и судиите д-р Наташа Габер-Дамјановска, Елена Гошева, Исмаил Дарлишта, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, Сали Мурати, д-р Гзиме Старова и Владимир Стојаноски.

У. бр. 59/2012
24 април 2013 година
Скопје

Претседател
на Уставниот суд на Република
Македонија,
Бранко Наумоски, с.р.