

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Zbornice fizioterapevtov Slovenije, Ljubljana, ki jo zastopa predsednica Friderika Kresal, na seji dne 17. junija 1999

o d l o č i l o:

1. Zakon o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 9/92, 13/93, 45/94 – odl. US, 37/95 in 8/96) je v neskladju z ustavo, kolikor za zbornice, ustanovljene na podlagi njegovega 87. člena, ne določa postopka in kriterijev za njihovo ustanovitev.

2. Državni zbor je dolžan ugotovljeno neskladnost z ustavo odpraviti v roku enega leta od dneva objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

O b r a z l o ž i t e v

A)

1. Pobudnica je navedla, da je bila ustanovljena dne 8. 5. 1993 na podlagi 87. člena zakona o zdravstveni dejavnosti (v nadaljevanju: ZZDej), po katerem se glede na interes zdravstvenih delavcev in zdravstvenih zavodov lahko ustanovijo tudi druge zbornice. Meni, da je ZZDej glede organiziranosti zbornic na področju zdravstva – razen zbornic, v katere se vključujejo zdravniki, zobozdravniki in farmacevti – pomanjkljiv. Zakon naj bi ne opredeljeval statusa zbornic, katerih ustanovitev v 87. členu dopušča. Posledice pomanjkljivosti zakonske ureditve se kažejo pri pridobivanju mnenj, ki so pogoj za opravljanje fizioterapevske dejavnosti kot zasebne zdravstvene dejavnosti (peta alineja prvega odstavka 35. člena ZZDej), in mnenj, ki jih mora pristojni organ pridobiti v postopku odločanja o podelitvi koncesije za opravljanje javne službe fizioterapevtov kot zdravstvene dejavnosti (tretji odstavek 42. člena ZZDej). Sprva naj bi Ministrstvo za zdravstvo zahtevalo, da zasebni zdravstveni delavci kot mnenje iz 35. člena ZZDej predložijo mnenje pobudnice, po ustanovitvi Društva fizioterapevtov Slovenije pa naj bi zahtevalo še mnenje tega društva. Pobudnica naj bi z izdanim mnenjem jamčila, da je prosilec osebno in strokovno usposobljen za izvajanje zasebne fizioterapevske dejavnosti. S tem naj bi bila zagotovljena tudi kakovost teh storitev. Zaradi neurejenosti pravnega položaja zbornice pa naj bi bila dana možnost za opravljanje zasebne fizioterapevske dejavnosti tudi osebam, ki v zdravstveni smeri niso usposobljene. V register zasebnih zdravstvenih delavcev naj bi bilo tako že vpisanih osem oseb, ki niso izpolnjevale pogojev za pridobitev pobudničinega mnenja.

2. Državni zbor meni, da pobuda ni utemeljena. Navedel je, da so zbornice, ki se ustanovijo na podlagi 87. člena ZZDej, prostovoljna interesna združenja. Zakon naj bi zanje ne določal niti obvezne ustanovitve niti obveznega članstva in naj bi nanje tudi ne prenesel javnih pooblastil. Ker je ministrstvo odgovorno za strokovnost registriranih zasebnih zdravstvenih delavcev in oseb, ki izvajajo koncesijo, pa naj bi ne bilo v nasprotju s pravnim redom, če v ustreznem postopku pridobi tudi mnenje Društva fizioterapevtov. Mnenje naj bi ne bilo obvezujoče, njegova edina funkcija pa naj bi bila v tem, da prispeva k boljši presoji o strokovni usposobljenosti kandidatov. Iz teh razlogov naj bi pridobitev takega mnenja tudi ne posegala v pravno varnost kandidatov.

3. Ministrstvo meni, da naj bi mnenje iz 35. člena ZZDej dalo strokovno oceno dela in ostalih pogojev za pridobitev dovoljenja za opravljanje zasebnega dela za posameznega kandidata. Ker naj bi tako pobudnica kot Društvo fizioterapevtov Slovenije imela ustrezno znanje in ker sta veliko izobraževanj za fizioterapevte obe osebi organizirali skupaj, naj bi

ministrstvo v postopku za vpis v register zasebnih zdravstvenih delavcev oziroma sodelavcev pridobivalo mnenja od obeh oseb. Enaka naj bi bila vloga mnenja v postopku za podelitev koncesije.

B)

4. Pobudnica želi doseči, da bi bil njen pravni položaj urejen na enak način, kot je v ZZDej urejen pravni položaj Zdravniške zbornice Slovenije. S tem izkazuje pravni interes, ki ga kot predpostavko za vložitev pobude določa 24. člen zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – v nadaljevanju: ZUstS). Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in na podlagi četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

5. Izpodbijane zakonske določbe naj bi bile v nasprotju z načeli pravne države (2. člen ustave), ker v njih ni jasno določeno, da ima tudi zbornica, ustanovljena na podlagi 87. člena ZZDej, pristojnosti, ki jih po ZZDej opravlja "pristojna zbornica". Očitek je utemeljen, kolikor se nanaša na nejasen pravni položaj zbornic, ustanovljenih na podlagi navedene določbe ZZDej, ne pa tudi v delu, v katerem zahteva, da se tem zbornicam dá položaj, ki ga imajo po zakonu "pristojne zbornice".

6. Načela pravne države (2. člen ustave) zahtevajo, da so predpisi jasni in določni, rešitve, sprejete v njih, pa splošne in abstraktne. Zakon je s stališča jasnosti in določnosti skladen z ustavo, če je mogoče z uporabo pravil o interpretaciji pravnih norm ugotoviti vsebino predpisa in je na ta način ravnanje organov in oseb, ki ga morajo izvajati, opredeljeno.

7. V poglavju o združenjih in zbornicah ZZDej določa obstoj Zdravniške zbornice Slovenije, v katero se obvezno včlanijo zdravniki in zobozdravniki, ki opravljajo zdravstveno dejavnost in delajo neposredno z bolniki (85. člen). V isti določbi zakon našteva naloge zbornice, med njimi navede tiste, ki jih opravlja kot javno pooblastilo, ter določa, da je zbornica pravna oseba. Poleg tega zakon natančno opredeljuje način in čas prenosa javnih pooblastil na Zdravniško zbornico (99. člen). Ustanovitev drugih zbornic je po ZZDej prepuščena interesu zdravstvenih delavcev. Zakon določa le, da so pravne osebe (87. člen).

8. Na določbe o zbornicah je ZZDej navezal vrsto drugih določb. Na nekaterih mestih iz zakona jasno izhaja, da pristojnosti, ki jih glede zdravnikov in zobozdravnikov po zakonu opravlja Zdravniška zbornica, za druge zdravstvene delavce opravlja pristojno ministrstvo (npr. 68. in 69. člen). V drugih primerih pa zakon uporablja splošen izraz "pristojna zbornica". Taki sta na primer tudi izpodbijani določbi 35. in 42. člena. Člen 35 nalaga osebi, ki se želi vpisati v register zasebnih zdravstvenih delavcev, da pridobi mnenje pristojne zbornice oziroma strokovnega združenja, če ni organizirane pristojne zbornice. Po 42. členu pa je mnenje pristojne zbornice dolžan pridobiti organ, ki odloča o podelitvi koncesije za opravljanje javne službe. Iz obeh določb izhaja obveznost bodisi upravnega organa bodisi posameznika, da pridobita mnenje pristojne zbornice. Kot izhaja iz mnenja ministrstva in Službe Vlade za zakonodajo, naj bi to mnenje pristojnemu organu omogočilo zanesljivejše odločanje v zadevah, ki terjajo strokovno znanje. Gre torej za mnenje o strokovni usposobljenosti osebe, ki želi opravljati zasebno zdravstveno dejavnost oziroma se poteguje za pridobitev koncesije za opravljanje javne službe. Iz teh razlogov zakona ni mogoče razumeti drugače, kot da poleg obstoja Zdravniške zbornice, katere ustanovitev in položaj podrobneje ureja, predpostavlja tudi obstoj zbornic drugih zdravstvenih delavcev.

9. Ker je zakon predvidel obstoj takih zbornic, pa bi moral določiti tudi postopek in kriterije za njihovo ustanovitev. Zbornica kot tip pravne osebe namreč v zakonodaji ni urejena. Iz posamičnih zakonov, kot so na primer zakon o lekarniški dejavnosti (Uradni list RS, št. 9/92 – ZLD), zakon o Gospodarski zbornici Slovenije (Uradni list RS, št. 14/90 – ZGZS), obrtni zakon (Uradni list RS, št. 50/94 - ObrZ) in zakon o odvetništvu (Uradni list RS,

št. 18/93 – ZOdv), je mogoče sklepati, da gre za tip pravne osebe, ki je ustanovljen z zakonom in ki ji zakon določa naloge, med katerimi je tudi izvrševanje javnih pooblastil. Na enak način je ZZDej uredil Zdravniško zbornico, ne pa tudi zbornic drugih zdravstvenih delavcev. Tako v ZZDej niso določeni ne postopek ustanovitve, ne pogoji za ustanovitev, ne trenutek nastanka pravne osebnosti. Ni jasno, ali gre za zbornice posameznih poklicev zdravstvenih delavcev in katerih, in prav tako ne, ali gre za zbornice z obveznim ali s prostovoljnim članstvom. Zaradi takšne ureditve tudi ni izključena možnost, da se za položaj zbornice, "pristojne" za isto skupino poklicev, poteguje tudi večje, teoretično neomejeno število oblik združevanja – s čimer lahko pride do nejasnosti in nasprotij, ki jih ob obstoječi zakonski ureditvi ni mogoče razrešiti. Določen tudi ni način financiranja in nadzora nad izvrševanjem javnih pooblastil, ki bi bil moral biti določen, če naj imajo tudi te zbornice položaj pristojne zbornice v smislu določb ZZDej. Ker je zakon predvidel obstoj zbornic zdravstvenih delavcev s pravno osebnostjo, ni pa določil postopka in kriterijev za njihovo ustanovitev, je v nasprotju z načeli pravne države (2. člen).

10. Ni pa utemeljena pobudničina trditev, da bi moral zakon predvideti obstoj zbornic za vsako skupino zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev ter jim določiti pristojnosti, ki jih ZZDej določa Zdravniški zbornici. Obveznost zakonodajalca, da pristojnost za opravljanje strokovnega nadzora nad delom zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev, izvajanje nalog s področja izobraževanja ipd. prenese na določen pravni subjekt, iz ustave ne izhaja.

11. V obravnavani zadevi ni sporno, da je ZZDej izvrševanje določenih nalog, povezanih z opravljanjem zdravstvene dejavnosti, zaupal zbornicam zdravstvenih delavcev. Sporno je, da je zakon zgolj predvidel njihov obstoj, ni pa določno opredelil njihovih pooblastil. Ustavno sodišče je zato ugotovilo, da je zakon v neskladju z ustavo in določilo rok za odpravo ugotovljenega neskladja.

C)

12. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, dr. Miroslava Geč-Korošec, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Lojze Ude, dr. Mirjam Škrk in dr. Dragica Wedam-Lukić. Odločbo je sprejelo soglasno. Pritrdilno ločeno mnenje sta dala sodnika Čebulj in Ude.

Št. U-I-77/98

Ljubljana, dne 17. junija 1999.

Predsednik

Franc Testen l. r.