

Ljekarska Komora Crne Gore

Podgorica

Predmet : Mišljenje

Vašim aktom od 11.02.2017. godine kojim ste nam se obratili za davanje stručnog mišljenja o primjeni zakona kojima se uređuje pravni položaj Ljekarske komore u upravnom sistemu Crne Gore međusobnih odnosa Komore i resornog ministarstva, sa posebnim ostvrtom na sljedeća pitanja:

1. Da li je sa stanovišta pravne nauke i uporedne prakse prihvatljivo da se članovi Skupštine Komore biraju u izvršne organe iste?
2. Sa stanovišta pravne nauke i uporedne prakse ko ima izvorno pravo tumačenja Statuta, Skupština kao donosilac Statuta ili Ministarstvo koje daje saglasnost na isti?
3. Da li Ministarstvo zdravlja Rješenjem može da naloži Skupštini Komore da poništi svoje ranije odluke o izboru predsjednika i potpredsjednika LJKCG?
4. Koje nezakonitosti u radu Komore je Ministarstvo ovlašćeno da utvrđuje u postupku upravnog nadzora, nezakonitosti u odnosu na prenešene poslove ili nezakonitosti u odnosu na sve poslove Komore uključujući i one izvorne?

Dostavljamo Vam naše

STRUČNO MIŠLJENJE

Uvodni osvrt.

U cilju potpunijeg razumijevanja pravnog položaja Komore u teorijskom smislu i upravnom sistemu Crne Gore cijenimo korisnim dati samo par kratkih napomena za koje smatramo da su veoma važne. Komore kao organizacioni oblici vršenja određenih stručnih ali javnih djelatnosti imaju dva pravna obeležja. Prvo, dominantno obilježje Komora, kao organizacionog oblika, kojim se realizuje zajamčena sloboda građana na udruživanje građana. U konkretnom slučaju zajamčena sloboda građana ostvaruje se u okvirima odgovarajuće struke i u tom kontekstu može se zaključiti da su Komore dominantno strukovne organizacije raznih profesionalnih profila čiji je krucijalni cilj unapređenje i razvoj struke uz naglašeno poštovanje

etičkih standarda u struci. U tom smislu uobičajena je pojava u svim demokratskim sistemima osnivanja raznih vrsta komora kao što su ljekarska, farmaceutska, inženjerska, veterinarska, advokatska itd. To znači da komore imaju specifičnost "zatvorenih ili ograničenih" oblika udruživanja građana u okvirima odgovarajućih profesionalnih zanimanja. U tom smislu komparativno je poznata praksa da države svojim zakonodavstvom samo daju pravo pripadnicima određenih struka da mogu osnivati komore, ali nerijetko komore se zakonom osnivaju kao obavezna strukovna udruženja od strane države naročito u oblastima od javnog interesa.

Drugo obilježje Komora kao strukovnih udruženja čini i "javno pravni" aspect tj. uobičajena pojava da pored stručnih poslova Komore vrše i javna ovlašćenja države, kao izvorne poslove državnih organa, delegirana (prenijeta) na komore posebnim zakonima. Obim prenešenih državnih poslova zavisi od samog zakonodavca i njegovove ocjene koliki obim javnih ovlašćenja želi da zakonom prenese komorama na izvršenje. Pri tome treba imati u vidu da ove dvije vrste ovlašćenja koje Komore obavljaju imaju različitu pravnu prirodu. Pravu vrstu poslova tzv. izvornih ili sopstvenih poslova komore uređuju samostalno tzv. autonomnim propisima koje donose predstavnički organi komore (najčešće Skupštine) i to putem Statuta kao najvišeg pravnog akta Komore koji se uređuju najvažniji odnosi u organizovanju i funkcionisanju komore, ali i drugim propisima i odlukama koji su statutom dati u nadležnost drugih organa kako izvršnih tako i stručnih. U tom kontekstu autonomno pravo komore njena prava i obaveze u vršenju takvih poslova obezbeđuju nadležni organi komore a državni organi, po pravilu, ne mogu imati ovlašćenja u vršenju nadzora nad tom vrstom ovlašćenja izuzev obezbeđenja principa zakonitosti tj. saglasnosti propisa komore sa ustavom i zakonima koji uređuju datu društvenu oblast u kojoj je formirana komora.

Drugačija pravna priroda a samim tim i nadležnost državnih organa u vršenju nadzora nad radom komora odnosi se na delegirana (prenešena) ovlašćenja državnih organa na komore kada izvršenje državnih poslova obezbeđuje komora ali pod strogim nadzorom državnih organa iz čijeg djelokruga rada su zakonom prenijeti državni poslovi na komoru. U tom kontekstu državni organi moraju imati jasna zakonska ovlašćenja u obezbeđivanju prenešenih poslova komorama, jer u krajnjoj liniji odgovornosti za izvršenje državnih poslova snosi državni organ koji vrši nadzor.

Pravni okvir Ljekarske komore Crne Gore

Pravni položaj Ljekarske komore Crne Gore uređen je Zakonom o zdravstvenoj zaštiti.¹ ali i autonomnim aktima Ljekarske Komore, prevashodno Statutom Ljekarske komore i drugim aktima autonomnog prava. U tom smislu primjetno je da zakonodavac propisuje da se radi unapređenja uslova za obavljanje profesije, zaštite njihovih profesionalnih interesa, unapređenja profesionalne zdravstvene etike i učešća na unapređenju kvaliteta zdravstvene zaštite, organizuju se Ljekarska komora Crne Gore, Stomatološka komora Crne Gore i Farmaceutska komora Crne Gore (član 119 stav 1). Iz navedene odredbe da se zaključiti da se ove komore osnivaju zakonom kao obavezne ali se organizuju autonomnim aktima organa komore. Takođe zakon propisuje i uslove za članstvo u komori (član 119 stav 2,3,4).

¹ ("Službeni list Crne Gore", br. 003/16 od 15.01.2016, 039/16 od 29.06.2016, 002/17 od 10.01.2017)

Za razliku od ovih komora zakonodavac samo daje pravo "drugim zdravstvenim radnicima" da mogu da organizuju rad njihovih (neobaveznih) komora (npr. medicinski radnici srednjih i viših škola iz oblasti zdravstva) (član 120 stav 1).

Takođe, Zakonom je uređen pravni položaj komora u ovoj oblasti i to da Komore : imaju svojstvo pravnog lica, sa pravima, obavezama i odgovornostima utvrđenim zakonom i statutom komore. Da Komora donosi statut, kojim se uređuju: ciljevi i zadaci osnivanja, rad i funkcionisanje, organi, način rada organa i njihov izbor i ovlašćenja, način odlučivanja i sprovođenja odluka, način finansiranja rada, prava i dužnosti članova komore i druga pitanja od značaja za rad komore. Takođe, djelimično je uređen i nadzor nad Komorama u smisli da nadležno ministarstvo daje saglasnost na statut komore i da nadzor nad zakonitošću rada komore i kontrolu rada u vršenju prenešenih poslova vrši Ministarstvo, u skladu sa zakonom (član 121).

Način finansiranja Komora uređen je, takođe, zakonom (član 122) a njihove samostalne i prenešene nadležnosti uređene su članom 123 Zakona. Pri tome neophodno je imati u vidu da od 13 zakonskih nadležnosti Komore samo 4 su prenešene državne nadležnosti i to;

- 1) izdaje, obnavlja i oduzima licence za rad i privremene licence za rad;
- 2) vodi registar licenci propisanih ovim zakonom;
- 3) izdaje uvjerenja o činjenicama o kojima vodi evidenciju;
- 4) donosi pravila o vrednovanju koja se odnose na stručna usavršavanja, obuke, seminare itd., u smislu člana 108 Zakona.

1. Da li je sa stanovišta pravne nauke i uporedne prakse prihvatljivo da se članovi Skupštine Komore biraju u izvršne organe iste?

Statutom Komore uređeni su organi komore i način njihovog izbora. Član 14 uređuje organe Komore: Skupština, Predsjednik, Izvršni odbor, Sud Komore, Tužilac i Nadzorni odbor za finansijsko poslovanje Komore, a komora ima i svoja radna tijela a mandat članova Skupštine i drugih organa Komore traje četiri godine, uz mogućnost ponovnog izbora (član 14 Statuta). Skupština komore, kao najviši organ, shodno statutu, ima 53 člana a članovi Skupštine biraju se proporcionalno prema broju članova zdravstvenih ustanova. Izuzetno, zdravstvene ustanove koje imaju manje od proporcije određenog broja biraju po jednog člana (član 15 Statuta). Nadležnosti Komore su uređene sistemom enumeracije tj taksativnog nabranjanja (član 16 Statuta). Izbor članova Skupštine vrši se javnim ili tajnim glasanjem (Član 17) a mandat članova Skupštine verifikuje se na prvoj sjednici sjednici Skupštine (član 18). Po pravilu verifikaciju mandata provjerava odgovarajuća komisija za verifikaciju koja sačinjava izvještaj i dostavlja Skupštini na verifikaciju tj. potvrđivanje. Takođe, Statut uređuje i ostala pitanja za funkcionisanje skupštine kao što su: nadležnost Skupštine (član 16), prestanak mandata (član 19), način sazivanja i održavanja sjednica, rukovođenje skupštinom, način odlučivanja Skupštine (član 20 i 21) i druga pitanja.

Statutom Komore nijesu propisana ograničenja tj. "klauzule konflikta" interesa članova komore u organima komore, a posebno za izbore u skupštini kao predstavničkom organu i izvršnom odboru kao organu komore ali ni u drugim organima i tijelima komore (Sud komore, tužilac, branilac, komisije itd). Ovo je posebno uočljivo u odnosu na članove Skupštine Komore i

izvršni organ Komore što može biti diskutabilno sa sistemskog aspekta organizacije i funkcionisanja ova dva organa komore. Kada je riječ uopšte o predstavničkim i izvršnim organima mora se imati u vidu način njihovog funkcionisanja, nadležnosti ali i međusobni odnosi a naročito kontrolna funkcija Skupštine prema izvršnom organu. Izvršni organi, po pravilu, imaju predlagačke funkcije prema predstavničkom organu u odnosu na pitanja za koja je zakonom, statutom ili drugim propisom uređeno da Skupština donosi odgovarajuće odluke. Takođe, izvršni organi imaju izvršne funkcije u pogledu izvršavanja odluka predstavničkih organa (Skupštine) i odgovornost prema predstavničkom organu (Skupštini) na način da izvršene organe tradicionalno biraju predstavnički organi i da izvršni organi odgovaraju predstavničkim organima kao najvišim organima koji imaju puni legitimitet za razliku od ostalih organa koji imaju samo legalitet izbora i načina funkcionisanja. U tom kontekstu međusobnih odnosa predstavničkih i izvršnih organa nije, teorijski, prihvatljivo da članovi izvršnog organa budu i članovi predstavničkog organa jer se tada radi o konfliktu interesa ali i mogućem ugrožavanju pozicije predstavnikog organa. Ovo u smislu da nije sistemski prihvatljivo da članovi izvršnog organa predlažu odluke Skupštini a da istovremeno sami, kao članovi Skupštine, odlučuju o istim pitanjima o kojima su dali prijedloge. Takođe, ovdje se radi o kumulaciji dvije funkcije predstavničke i izvršne, kao i o diskutabilnom pitanju odgovornosti izvršnog odbora prema Skupštini ako takvi članovi treba da odlučuju, između ostalog, i o sopstvenoj odgovornosti kao člana izvršnog organa.

U tom sistemskom li funkcionalnom kontekstu cijenimo da je nužno uvođenje klauzule "konflikta" interesa i nespojivosti članstva u Skupštini i izvršnom odboru. U svakom slučaju poželjno je ovu klauzulu propisati i za ostale organe komore Sud, Tužilac, Branilac pa čak i za radna tijela Komore, čime bi se povećao stepen demokratičnosti rada komore i omogućilo učešće većeg broja članova u redovnim aktivnostima organa i radnih tijela komore.

Takođe, Statutom su uređena i pitanja nadležnosti izvršnog odbora Komore (član 22), njegove nadležnosti (član 23), sastav izvršnog odbora, način rukovođenja, odlučivanja i druga pitanja (član 24) . Takođe, statutom su uređeni i drugi organi i tijela komore: predsjednik komore (član 25 i 26) njegove nadležnosti i odgovornosti, sud komore (član 27-31), branilac komore (član 32,33,35) i tužilac komore (član 36-39) i Nadzorni odbor za finansijsko poslovanje (40,41) i komisije komore (član 42).

2. Sa stanovišta pravne nauke i uporedne prakse ko ima izvorno pravo tumačenja Statuta, Skupština kao donosilac Statuta ili Ministarstvo koje daje saglasnost na isti?

Ovo pitanje se odnosi na tumačenje i primjenu prava. U teorijskom smislu u procesu primjene prava značajno mesto zauzima materija tumačenja prava. Da bismo dobro primijenili pravo moramo dobro protumačiti pravnu normu. Tumačenje prava je utvrđivanje pravog, istinitog, autentičnog značenja pravne norme tj. cilja i svrhe zakona u smislu shvatanja šta je zakonodavac htio da postigne pravnom normom odnosno koji društveni cilj i vrijednost želi da ostvari. Pošto se pravnom normom regulišu društveni odnosi koji su vrlo složeni, sa subjektima različitih interesa, sposobnosti, kulture, društvenog položaja i uslova života, to je potrebno sa mnogo znanja ne samo prava, nego i drugih disciplina (sociologije, psihologije itd.), kao i dosta

tehnike i prakse da bi se pravna norma pravilno protumačila i kasnije da se primjenom norme može ostvariti cilj prava i države.

Ovaj proces je posebno složen i težak kada se tumačenjem pravne norme dođe do više značenja ili kada su subjekti u sukobu i sa raznim tumačenjima pravne norme i objašnjavaju svoja prava a službeno lice koje odlučuje je dužan da u tim sukobima, tumačenjem pravne norme, nađe pravo značenje tj. cilj, svrhu i društvenu vrijednost koja se želi postići. Nekada je i tumačenje komplikovano i kada smo došli do jasnog pravnog značenja pravne norme, jer ono mora odgovoriti cilju pravnog poretka i države a njega nekada je teško sagledati. Zbog svega ovoga, tumačenje je uvek predstavljalo i predstavlja vrlo važnu materiju kako za praksu tako i za teoriju.

Predmet tumačenja prava je pravna norma. Pošto se pravne norme nalaze u pravnim aktima, to se vrlo često pojavljuje shvatanje da je predmet tumačenja pravni akt. Međutim, ne tumači se pravni akt nego pravna norma. Isto tako, iako je često primjena samo jedne pravne norme, u procesu tumačenja te norme uvijek dolazi do tumačenja i drugih pravnih normi koje su vezane na određeni način sa normom koja se tumači. To dovodi do složenosti društvenih odnosa koji se regulišu pravnim normama, pa da bi se tačno utvrdilo značenje pravne norme koja je u pitanju, potrebno je protumačiti i druge norme koje su povezane sa normom koja se tumači, bilo da su te norme slične ili čak suprotne sa normom koja se tumači. Tako imamo različitih normi o ubistvu, krađi, kupoprodaji itd., pa da bismo utvrdili tačnost norme koju treba primijeniti moramo se poslužiti i tumačenjem raznih normi koje regulišu razne vrste ubistava, krađa, kupoprodaje itd. To povezivanje pravnih normi ne ukazuje da je predmet tumačenja pravna norma, već ukazuje na značaj i potrebu da se u tumačenju vrši jedan složen proces da bi se došlo do tačnog značenja pravne norme koju treba primijeniti. Naravno da se u primjeni može desiti da je potrebno primijeniti i više pravnih normi što zavisi od slučaja koji se rješava. Predmet tumačenja je svaka pravna norma, opšta, konkretna itd. Isto tako, nije važno ko je stvorio pravnu normu, kojim aktom. Tumače se pravne norme koje su stvorene pravnim aktom državnog organa, kao i pravne norme stvorene pravnim aktom privatnog lica. Tako, tumače se pravne norme zakona, presude, rešenja, kao i pravne norme stvorene ugovorom, testamentom itd.

Iz samog pojma tumačenja prava i procesa tumačenja može se sagledati značaj i važnost tumačenja. Prije svega, utvrđivanje pravog značenja pravne norme odmah ukazuje koliko je važno i značajno za primjenu proces tumačenja, jer samo utvrđivanje pravog značenja pravne norme može pružiti garancije da smo na pravom putu da se pravna norma i pravilno primjeni. Međutim, treba ukazati da i pored svega ovoga, može se desiti da se pravna norma ne primjeni onako kako je dobro protumačena, jer krajnja radnja primjene pravne norme je ljudska radnja koja može biti i suprotna dobro protumačenoj pravnoj normi.

U procesu primjene pravne norme, utvrđivanje autentičnog teksta pravne norme, utvrđivanje važenja pravne norme itd. predstavljaju vrlo složene i važne radnje, ali su neke od njih i više tehničkog karaktera. Tako, utvrđivanje autentičnog teksta pravne norme sastoji se samo u utvrđivanju službenog glasila u kome je objavljen akt pravne norme koja je u pitanju. Međutim, kod tumačenja imamo vrlo složen proces utvrđivanja pravog značenja pravne norme koji traži ne samo pravno znanje, već i druga znanja, praksu i studiozni rad.

Na značaj tumačenja prava ukazuju i drugi principi i njihova ostvarenja u pravnom poretku. Naročito treba istaći princip zakonitosti. Bez dobrog tumačenja prava ne može se

očekivati zakonita primena pravnog poretka i njegovo ostvarivanje. To ukazuje ne samo na zakonitost pravnog poretka, nego i na sigurnost svih subjekata u državi, na ostvarenje ljudskih i humanih prava. Iz svih tih razloga, tumačenju prava dato je posebno mjesto ne samo u praksi, već i u teoriji.

U tumačenju imamo dvije strane: tvorca pravne norme i tumača. Na strani tvorca pojavljuju se državni organi, razne organizacije i privatna lica. A i na strani tumača imamo iste subjekte. Ranije se smatralo da na strani tumača može biti samo državni organ, da samo on tumači pravnu normu. Međutim, u savremenom pravu svaki subjekt može tumačiti pravne norme. Tako i privatno lice može tumačiti pravne norme, naročito one koje je sam stvorio ugovorom ili drugim aktom. Tu privatni subjekt može tačno kazati šta je htio sa pravnom normom u takvom aktu.

U procesu tumačenja pravne norme tvorac, po pravilu, mora zadržati ulogu stvaraoca pravne norme i ne smije biti tumač svoje pravne norme. Ukoliko bi tvorac posta i tumač, izgubila bi se uloga tumača, tumač bi samo primijenio već protumačenu normu od strane tvorca pravne norme. Međutim, postoji još jedan vrlo važan razlog. Tvorac pravne norme prilikom tumačenja svoje pravne norme može joj dati i vrlo široko značenje, pa čak stvoriti i novu pravnu normu, umesto da učini u propisanom postupku za stvaranje pravne norme. To je naročito važno kod davanja tumačenja od strane zakonodavnog organa. Ta su tumačenja vrlo tačna, jer ih daje organ koji je stvarao pravnu normu i zovu se autentična tumačenja. Ranije se smatralo da samo zakonodavni organ može davati ovakva tumačenja, dok se danas ovakva tumačenja mogu davati od svakog tvorca pravne norme, dakle, autentično tumačenje je tumačenje pravne norme od samog tvorca pravne norme. Ali, treba ukazati da se u praksi, autentično tumačenje vezuje samo za tumačenje zakonodavnog organa koje on daje o svojoj pravnoj normi.

Tumačenje pravne norme može vršiti svaki subjekt, a ne samo državni organ. Prema subjektima koji mogu tumačiti pravne norme, imamo i podjelu tumačenja prema tumačima na: tumačenje državnih organa, tumačenje raznih organizacija, tumačenje privatnih subjekata i tumačenje nauke. Posebno za ovu situaciju je značajno i *tumačenje raznih organizacija*. U današnjoj državi postoje mnogobrojne i raznovrsne organizacije, a naročito organizacije koje vrše javna ovlašćenja, rešavaju o pravima i obavezama građana (komore, direkcije, zavodi, fondovi, ustanove, preduzeća itd.). S obzirom na ovakav predmet poslovanja organizacija, postoji i važnost tumačenja pravnih normi od strane ovih organa, i to kako tumačenje svojih normi (statuta, pravnih normi itd.), tako i normi državnih organa (zakona, uredbi itd.).

U vršenju ovakvih poslova, razne organizacije imaju ista prava kao državni organi, pa je njihovo tumačenje od velike važnosti za pravni poredak i građane. Pored navedenog značajno je pomenuti i *Naučno (doktrinarno) tumačenje* tj. tumačenje koje je od posebnog značaja. To je tumačenje od strane teoretičara, stručnjaka, komentatora, ličnosti koje se bave proučavanjem prava i u tome čine posebne doprinose u tumačenju pravnih normi. Polazeći od stručnosti i znanja ovih lica i studioznog tumačenja pravnih normi, može se reći da je ovo tumačenje vrlo važno i značajno, ne samo sa teorijskog, već i sa praktičnog značaja za pravni poredak. Međutim, ono što se ovom tumačenju zamjera, to je da se ovo tumačenje vrši van društvene stvarnosti, rješavanja određenih društvenih odnosa i sporova kao što je to slučaj sa tumačenjima državnih organa. Međutim, nauka isto mora voditi računa o društvenim zbivanjima, jer pravo je društvena kategorija i taj karakter mora biti uvijek prisutan kako u izučavanju prava tako i u komentaranju i tumačenju pravnih normi.

Pošto se pravne norme stvaraju i izražavaju putem jezika, po pravilu u pisanoj formi, da pravo predstavlja jednu sređenu logičnu cjelinu, da su pravne norme nastale u određenom istorijskom razvoju, kao sistem pravnih normi sa određenim ciljem, to se i tumačenje pravnih normi vezuje za ove kvalitete pravnih normi, pa se razlikuju sledeća tumačenja: jezičko, logičko, sistematsko, istorijsko i ciljno sa svojim podvrstama.

Sumarno posmatrano ciljnim tumačenjem istovremeno provjeravamo sva ranija tumačenja. Naime, utvrđujem, da li su ta tumačenja takva da se njima ostvaruje određeni željeni cilj. Ako smo u tumačenju čak dobili više značenja, tada moramo utvrditi koje značenje najbolje ostvaruje cilj države. Tako se ciljno tumačenje pojavljuje kao **kruna** svih tumačenja, završnica vrlo složenog procesa utvrđivanja pravog značenja pravne norme, što pruža garancije da će se pravo dobro primijeniti i njime ostvariti postavljeni ciljevi. U praktičnom smilu primjene prava i njegovom oživotvorenju "vrhunski" tumači su nadležni državni organi koji donose pravosnažne i izvršne akte protiv kojih nijesu više dozvoljena pravna sredstva a kada je riječ o upravnim stvarima svakako da su u unutrašnjem pravu „vrhunski“ tumači Vrhovni sud Crne Gore i Ustavni sud Crne Gore ali i na međunarodnom nivou Međunarodi sud za ljudska prava u Strazburu.

3. Koje nezakonitosti u radu Komore je Ministarstvo ovlašćeno da utvrđuje u postupku upravnog nadzora, nezakonitosti u odnosu na prenešene poslove ili nezakonitosti u odnosu na sve poslove Komore uključujući i one izvorne?

Pravni okvir rada komora kao organizacija koje vrše pojedina javna ovlašćenja uređen je i Zakonom o državnoj upravi (ZDU). U tom smislu zakon propisuje da poslove državne uprave, pored organa Državne uprave, pojedine poslove državne uprave vrši lokalna samouprava ili drugo pravno lice, samim tim i komore, kada su im ti poslovi prenijeti, odnosno povjereni (član 3 stav 2 ZDU).

Ovo pitanje se odnosi na mnogo širu oblast – oblast nadzora ministarstva i drugih organa nad Komorom. Polazna osnova u apsolviranju ovog pitanja je svakako jasno razgraničenje samostalnih (autonomnih) poslova Komore i prenešenih državnih poslova na Komoru. Generalno posmatrano, nadzor ministarstva nad organizacijama koji vrše delegirane državne poslove (prenešene ili povjerene) sistemski je uređeno Zakonom o državnoj upravi (član 84-86) ali u odnosu na konkretnu pravnu stvar i Zakonom o zdravstvenoj zaštiti.

Kada je riječ o nadzoru nad radom komora kao nosilaca javnih ovlašćenja Ministarstvo vrši nadzor samo u odnosu na izvršenje zakona i povjerenih državnih poslova, ali ne i na izvršenje autonomnih akata – statuta i drugih autonomnih akata. Svakako nadzor na zakonitošću statuta, u smislu njegove usaglašenosti sa zakonom kojim se uređuje zdravstvena zaštita u okviru upravnog nadzora nad zakonitošću rada u vršenju prenešenih poslova, ostvaruje se u skladu sa članom 16 stav 1 tačka 2 kojim je jasno propisano da vršenje upravnog nadzora obuhvata: 1) nadzor nad zakonitošću upravnih akata; 2) nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa poslova; 3) inspekcijski nadzor.

Iako Zakon o zdravstvenoj zaštiti ne propisuje nadležnost Ministarstva da vrši nadzor nad zakonitošću upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti službenih lica komore ipak, sistemski posamtrano, ministarstvo jeste nadležno da vrši kontrolu zakonitosti upravnih akata kojima se, na osnovu zakona, rješava o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica i preduzimanje zakonom propisanih mjera (član 17 ZDU), ali i u odnosu na službeni nadzor nad pojedinačnim upravnim aktima putem tzv. vanredna pravna sredstva koje su izjavljenje na negativne upravne akte komore (npr.licence) smislu ZUP-a . Pored ovih oblika nadzora nadležni državni organ uprave vrši i inspekcijski nadzor nad komorom u granicama ovlašćenja inspekcija (član 19 ZDU). Ministarstvo takođe, obezbeđuje vršenja poslova komora od javnog interesa neposrednim izvršavanjem, davanjem koncesija, ulaganjem kapitala i drugim mjerama koje omogućavaju efikasno i racionalno vršenje tih djelatnosti u smislu člana 22 ZDU.

Kada je riječ o nadzoru ministarstva nad organizacijama koje vrše delegirane državne poslove (prenešene ili povjerene) sistemski je uređeno Zakonom o državnoj upravi (član 84-86). U tom smislu ovim zakonom je prisano da:

Ministarstvo, odnosno samostalni organ uprave obavlja kontrolu rada organa u vršenju prenijetih i povjerenih poslova i ima pravo i obavezu da:

- 1) daje prethodnu saglasnost na sve propise i akte koje donose u vezi sa vršenjem prenijetih i povjerenih poslova;
 - 2) daje saglasnost na organizaciju rada i uslove za vršenje prenijetih, odnosno povjerenih poslova;
 - 3) daje obavezna uputstva za vršenje prenijetih, odnosno povjerenih poslova i pruža stručnu pomoć;
 - 4) podataka, kao i neposrednim uvidom;
 - 5) pisano upozori organ na nevršenje prenijetih, odnosno povjerenih poslova i naloži da, u određenom roku, obezbijedi izvršenje posla;
- pisano upozori organ i odredi rok za otklanjanje nepravilnosti, kada utvrdi da prenijete, odnosno povjerene poslove ne izvršava zakonito, pravilno i blagovremeno;
 - preduzima mjere odgovornosti (Član 84).

Zakon, takođe, propisuje i ovlašćenja ministarstva u slučaju ne izvršenja preduzetih mjera nadzora. U tom smislu ZDU propisuje da: Kada organ ne postupi po upozorenju, ministarstvo, odnosno samostalni organ uprave može, o trošku organa, neposredno obaviti pojedini zadatak iz prenijetih, odnosno povjerenih poslova (član 85 stav 1).

Ministarstvo, odnosno samostalni organ uprave mora postupiti na navedeni način kada propuštanjem obavljanja posla mogu nastati štetne posljedice za život i zdravlje ljudi, životnu sredinu ili imovinu i ostvarivanje prava i interesa građana. Ministarstvo, odnosno samostalni organ uprave donosi rješenje o troškovima postupka (Član 85 stav 2).

Takođe, zakon propisuje i mogućnost povraćaja nadležnosti prenijetih poslova na način što Ministarstvo, odnosno samostalni organ uprave može predložiti Vladi da otpočne postupak za oduzimanje prenijetih, odnosno povjerenih poslova kada organ te poslove, i pored upozorenja, ne obavlja ili ih ne obavlja pravilno i ažurno. U slučaju oduzimanja prenijetih, odnosno povjerenih poslova ove poslove vrši nadležno ministarstvo, odnosno samostalni organ uprave (Član 86).

Iz citiranih odredbi Zakona o državnoj upravi, a naročito člana 84, jasno se može zaključiti da ministarstvo ima prevashodno preventivna ovlašćenja ali isključivo u odnosu na obezbedjenje vršenja prenešenih poslova ali ne i sopstvenih poslova Komore, što je i razumljivo jer bi zalaskom u vršenje nadzora nad samostalnim poslovima Komore ministarstvo ugrozilo autonomiju Komora. Dakle sva ovlašćenja koja su dominantno predlagačkog karaktera (saglasnosti, upustva, upozorenja) ali i represivna ovlašćenja u smislu pokretanja postupka odgovornosti za izvršavanje prenešenih poslova i povraćaj nadležnosti tih poslova ministarstvu, apsolutno odgovaraju pravnom položaju i funkcijama ministarstava ali i Komora. Dakle i sam zakonodavac je, sa pravom, ograničio nadzorna ovlašćenja ministarstva samo na prenešene ili povjerene poslove koja su prevashodno preventivnog karaktera, izuzetno represivnog karaktera uključujući i predloge za povraćaj zakonskih nadležnosti komore resornom ministarstvu. Argumentum a contrario (tumačenjem razloga suprotnosti) jasno se može zaključiti da ministarstvo nema nadzornih ovlašćenja nad sopstvenim – autonomnim poslovima iz nadležnosti Komore i da bi preduzimanje bilo kakvih ovlašćenja u odnosu na sopstvene poslove iz člana 123 stav 1 tačka 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12 i 13² po našoj ocjeni, bilo prekoračenje službenih ovlašćenja ministarstva.

Nadzor nad sprovođenjem Zakona o zdravstvenoj zaštiti i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši resorno ministarstvo nadležno za poslove zdravlja. Poslove inspekcijskog nadzora vrši organ uprave nadležan za poslove inspekcijskog nadzora, preko zdravstvene inspekcije, u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor i zakonom kojim je uređena zdravstvena inspekcija, ako ovim zakonom nije drukčije određeno (član 168).

Međutim, kada je riječ o nadzoru nad komorom resorno ministarstvo vrši nadzor nad zakonitošću rada, davanjem saglasnosti na statut Komore, što takođe može biti sporno u dijelu odredbi statuta kojima se autonomno uređuje organizacija i način rada organa komore. Takođe, nadležno ministarstvo vrši i instacioni (žalbeni) i službeni (vanredna pravna sredstva) nadzor na pojedinačne upravne akte Komore kojima komora odlučuje u upravnoj stvari o pravu, obavezi ili pravnom interesu članova Komore u odnosu na pomenute prenešene nadležnosti vezane za postupak izdavanja, obnavljanja i oduzimanja licenci (član 111-118, 123 stav 1 tačka 3). Ministarstvo takođe vrši nadzor i nad vođenjem odgovarajućih registara i izdavanje odgovarajućih uvjerenja o kojima vodi službenu evidenciju (član 123 stav 6) i donošenju pravila o vrednovanju u smislu člana 108 Zakona o zdravstvenoj zaštiti. U odnosu na vršenje inspekcijskog nadzora zdravstvena inspekcija nema nadležnosti za vršenje inspekcijskog nadzora nad Komorom ni u smislu Zakona o zdravstvenoj inspekciji ("Sl.list CG" br.30/2017).

Međutim, određene oblike upravnog inspekcijskog nadzora nad radom komora vrši i upravna inspekcija u skladu sa svojim nadležnostima a naročito u oblasti kancelarijskog poslovanja, upravnog rješavanja, slobodnog pristupa informacijama, u skladu sa Zakonom o

² 1) donosi plan i program rada komore; 2) donosi kodeks zdravstvene etike i obezbjeđuje njegovu primjenu; 5) dodjeljuje broj faksimila zdravstvenom radniku; 7) prati i analizira rad i uslove rada svojih članova u obavljanju zdravstvene djelatnosti; 8) donosi pravila o vrednovanju u smislu člana 108 ovog zakona; 9) utvrđuje visinu članarina, u skladu sa statutom; 10) preduzima potrebne mjere radi podizanja kvaliteta stručnog rada svojih članova; 11) daje mišljenja i učestvuje u postupku pripreme i primjene zakona, planskih dokumenata i drugih propisa iz oblasti zdravstva, u skladu sa zakonom; 12) predlaže zdravstvene radnike za dodjelu zvanja primarijus; 13) i druge poslove utvrđene zakonom i statutom komore.

upravnoj inspekciji. Posebno su interesantne odredbe Zakona kojima se uređuje da postupak izdavanja, obnavljanja, odnosno oduzimanja licence za rad propisuje nadležna komora, uz saglasnost Ministarstva, a da se taj postupak sprovodi po odredbama zakona kojim je uređen upravni postupak (član 118). Naime ova odredba nije usklađena sa ZUP-om jer u smislu člana 4 ZUP-a upravni postupci se ne mogu uređivati podzakonskim aktima već samo zakonom, tako da se „da postupak izdavanja, obnavljanja, odnosno oduzimanja licence za rad propisuje nadležna komora” nije pravno moguć a samim tim nije moguće ni da „saglasnost na takav akt daje Ministarstvo”. Ovo sa razloga što je članom 4 ZUP-a jasno prisano da se zakon primjenjuje u svim upravnim stvarima. Odredbe posebnih zakona kojima se, zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, propisuju neophodna odstupanja od pravila upravnog postupka ne mogu biti u suprotnosti sa načelima i ciljem ovog zakona, niti umanjivati nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka propisanih ovim zakonom

4). Da li Ministarstvo zdravlja Rješenjem može da naloži Skupštini Komore da poništi svoje ranije odluke o izboru predsjednika i potpredsjednika LJKCG?

Polazeći od iznešenih stanovišta i ograničenja ministarstva vezana za vršenje upravnog nadzora nad Komorama smatramo da ministarstvo ne može donositi rješenja kojima će naložiti Skupštini Komore da poništi svoje ranije odluke o izboru predsjednika i potpredsjednika Ljekarske komore Crne Gore, niti na bilo koji način ulaziti u autonomnu nadležnost komore jer je pitanje izbora organa par exelance samostalna nadležnost komore.

Dekan

Prof.dr Djordjije Blažić