

Izvadak iz Časopisa br. 2/2019.g.

Koncesija u primarnoj razini zz, iako je ukinuta stupanjem na snagu novog Zakona o zdravstvenoj zaštiti, u primjeni od 1.1.2019. god. i dalje je „kamen smutnje“ zbog neadekvatnog / proizvoljnog tumačenja Zakona

Uvod

Notorna je pravna činjenica da je koncesija ukinuta, sa 31.12.2018.g., s danom koji prethodi danu početka primjene novog Zakona o zz, NN, 100/18., kako to propisuje članak 280. citiranog Zakona, a koji izvire iz primjene članka 281. istog Zakona.

To znači, da su svi pravni efekti primjene Zakona o zz iz 2008.god., pa i efekti primjene koncesije u djelatnosti primarne razine zdravstvene zaštite, prestali važiti, tj. bili su ukinuti sa zadnjim danom 2018.godine.

Poveznica Zakona o zdravstvenoj zaštiti iz 2008.god. i Zakona o koncesijama, te njihov odnos, odnos subordinacije, prema načelu poseban u odnosu na opći zakon

Zakon o koncesijama, u domeni koncesija je opći propis. To potvrđuje njegova odredba, koja propisuje, da se za svako područje primjene Zakona primjenjuje poseban propis, koji, za nabrojeno područje regulira primjenu koncesije u pravnom sustavu Države, prema citiranom Zakonu.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti iz 2008.god. je tom Zakonu, s izriječkom propisao, da se na odnose u domeni koncesije, koji nisu propisani tim Zakonom, primjenjuje Zakon o koncesijama, znači u tekstu koji je obrnuto koncipiran tekstu/normi iz Zakona o koncesijama.

No, i jedan i drugi Zakon, prema citiranim normama potvrđuju, da je zakon, koji obuhvaća područje primjene koncesije, u odnosu na Zakon o koncesijama, u statusu posebnog propisa prema općem, Zakonu o koncesijama.

Dilema o legalnosti primjene Zakona o koncesijama u području zdravstva?

Zašto dilema? Odgovor je zato, što je Zakon o zdravstvenoj zaštiti 2008.god. u sustav zdravstva – primarnu razinu zz – uveo sustav koncesije, a da Zakon o koncesijama iz 2008.god. u svom članku 4., kada je nabrajao područja njegove primjene, nije uvrstio i područje zdravstva! To znači, da de iure, taj Zakon nije mogao, kao opći propis biti primjenjiv u području zdravstva.

Propust, kako je navedeno u prethodnom stavku, zakonodavac je ispravio donošenjem novog Zakona o koncesijama 2012.god., kojim je u članku 5., uz nabrojena područja njegove primjene uvrstio i PODRUČJE ZDRAVSTVA.

To znači, da 4 godine područje zdravstva nije bilo „pokriveno“ propisom koji regulira taj pravni institut, koji počiva na načelima iz članka 52. Ustava RH, da se prirodna i rudna bogatstva države mogu eksploatirati uz plaćanje naknade = ekvivalent koristi.

Zakon o koncesiji i njegova retroaktivna primjena?

S obzirom na ustavnu odredbu da zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje (članak 90. Ustava RH), mogao bi zaključiti, da je koncesija u području zdravstva egzistirala bez poveznice s općim propisom za primjenu tog pravnog instituta, zbog ustavne ZABRANE NJEGOVE RETROAKTIVNE PRIMJENE.

Zašto se ističe inkompatibilnost primjene Zakona o koncesijama u području zdravstva, na opisani način?

Odgovor na pitanje iz podnaslova je, zbog tumačenja Ministarstva zdravstva, da se ugovori o koncesiji, glede odnosa koncesionara prema trećima, primjenjuju još 2 godine. Takvo

tumačenje je pravni apsurd, koji izvire, ne samo iz pravne činjenice ustavnosti primjene Zakona o koncesijama u području zdravstva, zbog retroaktivne primjene, već i zbog odnosa posebnog u odnosu na opći zakon/propis.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti, kao posebni propis ima, u primjeni jaču pravnu snagu od općeg propisa, a to je Zakon o koncesijama, ako bi u raspravi zanemarili njegovu neustavnu primjenu, zbog zabrane retroaktivnosti.

I stari Rimljani su uvažavali načelo „lex specialis derogat legi generali“, tj. da poseban propis ukida opći propis. U predmetu ovog komentiranja, jedan i drugi zakon je naglasio, da Zakon o zz/zakon za područje zdravstva ima snagu posebnog propisa koji ukida opći propis – Zakon o koncesijama, pa možemo konstatirati i sa danom prestanka njegove valjanosti, tj. 31.12.2018.god.

Za navedene odnose posebnog i općeg zakona, mogli bi citirati i drugo načelo starih Rimljana, tj. načelo „lex superior derogat legi inferiori“. Ponavljam, status superiornog zakona ima Zakon područja primjene koncesije, a to je u predmetu ovog komentara Zakon o zz, u odnosu na inferioran zakon, a to je opći Zakon o koncesijama.

Slijedom iznijetog, pogrešno je tumačenje/dato mišljenje Ministarstva zdravstva da ugovor o koncesijama, kojeg su sklopili subjekti primarne razine zz i županije/Grad Zagreb = koncedenti i dalje važi, tj. do isteka 2020.god.? Pogrešno! Danom prestanka važenja Zakona o zz PRESTALA JE I PRIMJENA Zakona o koncesijama, kao povezanog općeg propisa u odnosu na specijalni propis, pa tako i sve pravne posljedice primjene utemeljenog odnosa između koncesionara, koncedenta i trećih.

Identično, kako je navedeno u prethodnom stavku, prestali su u primjeni i neki benefiti iz takvog odnosa, u korist koncesionara.

Primjena članka 43. bivšeg Zakona o zz, za koncesionara imalo je korist zaštite od eventualne samovolje kažnjavanja, prijetnji i sl. HZZO-a

U praksi dešavali su se slučajevi da su kontrolori HZZO-a, u ime svog poslodavca, i nakon što su konstatirali određene propuste ili propuste pod znakom navodnika, prijetili koncesionaru kaznama, pa čak i raskidom ugovora o pružanju zdravstvene zaštite.

Udruga je pomagala članovima za otklon navedenih prijetnji ističući na njihovoj strani prigovor promašene aktivne legitimacije. „Aktivna legitimacija“ znači, da HZZO nije imao zakonsku ovlast izricati bilo kakve sankcije koncesionaru, poglavito ne raskid ugovora o provođenju zdravstvene zaštite.

Aktivnu legitimaciju za takvo postupanje imala je samo županija/Grad Zagreb = koncedent, kako je to propisivao članak 43. bivšeg Zakona o zz (izricanje opomena, prijetnji za sankcije, pa i raskid ugovora o koncesiji, ako koncesionar ne postupa u skladu s ugovorom, bila je u nadležnosti koncedenta). Ako bi koncedent raskinuo ugovor o koncesiji, automatizmom, prestao bi važiti i ugovor sklopljen o provođenju primarne zz takvog koncesionara (članci 20.36 i 39. Odluke o osnovama za sklapanje ugovora o provođenju zz propisivali su da HZZO sklapa ugovor sa koncesionarom na temelju njegovog sklopljenog ugovora o koncesiji sa koncedentom – obrnuti postupak za raskid ugovora).

Zaključak 1.

Sa 31.12.2018.g. ukinuta je koncesija.

Sa istim danom, po sili zakona, prestala je pravna valjanost i ugovora o koncesiji sklopljenog na relaciji koncedent – koncesionar.

S istim danom prestala je konzumacija moguće pravne zaštite privatnika – bivšeg koncesionara u poslovnom odnosu sa HZZO-om.

S istim danom, prestala je primjena odredbi Odluke o osnovama za ugovaranje zz, temeljem kojih je koncesionar sklapao ugovor sa HZZO-om prezentirajući mu ugovor o koncesiji, što znači, da je HZZO nije ulazio u poslovni odnos sa subjektom primarne razine zz natječajem, identično za subjekte ostalih razina zz, što je ponovno uvedeno u praksu, računajući od 1.1.o.g., zbog ukidanja Zakona o zz iz 2008.god. (automatizmom ukinuta i koncesija, kako je u svom aktu, obračunajući se ZRPP bivšim koncesionarima, naglasio HZZO).

Zaključak 2.

Predmet/sadržaj ovog komentara mogao bi se uklopiti u poruke opisane u članku novinarkе Goranke Jureško pod nazivom „**Stihijski put hrvatskog zdravstva u kaos**“ (objava JL, 23.4.2019.). Između ostalog, naglašava – citat: „**Svi zakoni koje je „progurala“ aktualna zdravstvena administracija toliko su dobri, da su u najvećem dijelu u sukobu sami sa sobom**“. Dalje, autorica članka također naglašava – citat: „**Umjesto oživljavanja primarne zdravstvene zaštite**“, aktualni je ministar učinio sve da pacijenti sve češće traže pomoć u bolnicama, što, dakako, poskupljuje zdravstvenu zaštitu. Dalje, autorica također naglašava – citat: „**Veliki su koraci revolucije/velikih koraka promjena, koje nisu donijele mnogo**.“ Dalje, autorica naglašava – citat: „**Nažalost, nema kod Kujundžića ni revolucije, ni evolucije, nego samo stihijski put u kaos iz kojeg će se kao izlaz, gotovo sigurno, prije ili poslije, ne samo potiho, kao dosad nuditi privatizacija sustava**“.