

Рајко С. Радошевић, асистент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
R.Radosevic@pf.uns.ac.rs

ПРУЖАЊЕ ЈАВНИХ УСЛУГА У ОБЛАСТИ БИОМЕДИЦИНЕ*

Сажетак: У раду се анализира једна од новина, уведених Законом о оштринем ујравном јосиујуку – јружање јавних услуга. У складу са овим Законом, јружање јавних услуга требало би да сјада у јредмеј ујравној јосиујука и јредсјаваља један од облика „ујравној јосиујуања“. Суштински јосмајрано, међујим, јод јружањем јавних услуга не ради се о „ујравном јосиујуању“, него о делатностима јавних служби. Сисао нормирања ових делатности Законом о оштринем ујравном јосиујуку огледа се у обезбеђивању јравне заштинје корисницима јавних услуга. На јримеру здравствених услуга у области биомедицине јоказује се да законодавац на овај начин само нејојребно удаја и комјликује јравну заштинју корисника јавних услуга, с обзиром на то да она већ јоситоји и да је уређена јосебним јројисима.

Кључне речи: ујравни јосиујуак, јружање јавних услуга, јавне службе, јриговор, саветник за заштинју јрава јацијенаја, биомедицина.

1. УВОД

О биомедицини, у оквиру управног права, до сада је могло да се говори само у контексту послова државне управе, који се у овој области обављају. Нови Закон о општем управном поступку, међутим, даје нам и један нови угао посматрања. Једна од управних активности, у складу са овим Законом, постаје и пружање јавних услуга. Под јавне услуге подводе се и здравствене услуге, које се пружају у области биомедицине. Предмет управног поступка

* Рад је резултат истраживања на пројекту “Биомедицина, заштита животне средине и право“ (број пројекта 179079) који се финансира средствима Министарства просвете, науке и технолошког развоја. (Рад је резултат истраживања у 2018. години)

тима се проширује, тако да обухвата и оне активности које не спадају у полове државне управе, већ у делатности јавних служби.

Овакво проширење предмета управног поступка доноси са собом бројне дилеме. Да ли се овде заиста ради о делатности која се врши по правилима Закона о општем управном поступку? Или то само изгледа тако, формално и на први поглед? У чему се огледа прави смисао повезивања делатности јавних служби и управног поступка?

При покушају да одговори на ова питања, аутор полази од неколико основних теза. Полази најпре од тезе да пружање јавних услуга (вршење делатности јавних служби) није предмет управног поступка. Смисао пружања јавних услуга, као новог облика „управног поступања“, огледа се у обезбеђивању правне заштите њиховим корисницима; правне заштите која се на овај начин удваја, с обзиром на то да она већ постоји и да је уређена посебним прописима. Ова теза може да се провери и на примеру здравствене делатности у области биомедицине.

2. ПРУЖАЊЕ ЈАВНИХ УСЛУГА – НОВИ ОБЛИК „УПРАВНОГ ПОСТУПАЊА“?

У складу са Законом о општем управном поступку, под изразом „управно поступање“ подразумева се поступање у управним стварима. Оно обухвата различите активности, повезане тиме што се врше у појединачним ситуацијама, у којима се, непосредном применом прописа, правно или фактички утиче на положај странака. „Управно поступање“ тако обухвата доношење управних и гарантних аката, закључење управних уговора, предузимање управних радњи и пружање јавних услуга.¹

У основи стварања овог појма, новог у нашем правном систему, налази се идеја о проширењу предмета управног поступка.² У предмет управног

¹ Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016 – ЗУП, чл. 2, у вези са чл. 16-32. У првобитном Предлогу новог Закона о општем управном поступку, из 2012. године, уместо о „управном поступању“, говорило се о „управним активностима“. (Предлог Закона о општем управном поступку, усвојен на 620. седници Владе Републике Србије [за време мандата Владе Републике Србије изабране 7. јула 2008. године и реконструисане 14. марта 2011. године], 23. фебруара 2012. године, http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=168120 [приступљено: 20.01.2018] – Предлог ЗУП-а из 2012, чл. 17) „Сам термин ‘управно поступање’ представља новину у нашем правном систему и неуспешан покушај да се ове суштински различите ствари повежу у једну целину. Ради се, заправо, само о ‘игри речима’, која би, претпостављамо, требало да нам укаже на то да се правила која уређују управни поступак примењују приликом ‘управног поступања’.“ (Драган Милков, Ратко Радосевић, „Неке новине у Закону о општем управном поступку: ‘управно поступање’“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду [Зборник радова ПФНС]*, 3/2016, 737)

² Једна од „стратешких новина“ Закона о општем управном поступку тиче се „знатног проширивања процесног предмета закона, поред оног стандардног, управног акта – и на

поступка, поред доношења управних аката и издавања јавних исправа, сада би требало да спадају и остале активности управе, које се врше у појединачним ситуацијама. Другим речима, то значи да би правила о управном поступку требало да се примењују на доношење и вршење свих појединачних аката и радњи управе. Неке од ових активности управе и до сада су постојале у нашем правном систему, али има и оних које су новина.³

Једну од новина, уведених Законом о општем управном поступку, представља и пружање јавних услуга. Под пружањем јавних услуга подразумева се, првенствено, вршење привредних и друштвених делатности, за које је законом утврђено да се врше у општем интересу. Вршење ових делатности служи задовољавању потреба корисника јавних услуга и остваривању њихових права и правних интереса; под претпоставком да ове делатности не представљају неки други облик управног поступања.⁴

Под истим условом, у пружање јавних услуга сврставају се и остале делатности, односно послови управе којима се задовољавају потребе корисника јавних услуга и остварују њихова права и правни интереси. Остваривање права и правних интереса корисника јавних услуга и задовољавање њихових потреба мора да буде уредно, квалитетно и под једнаким условима, без обзира на врсту јавне услуге која се пружа.⁵

Законска дефиниција јавних услуга исувише је широка и непрецизна, тако да није сасвим јасно на које се тачно делатности она односи. Имајући у виду чињеницу да се у законској дефиницији првенствено говори о при-

гарантни акт, на управне уговоре и остале облике управних активности, на управне радње и на обезбеђивање пружања, односно само пружање јавних услуга; при чему је појму управне ствари одређена шира садржина“. (Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд 2017, 38)

³ Проширењем предмета управног поступка и стварањем нових облика „управног поступања“, Законом о општем управном поступку, одступа се, термилошки и појмовно, од осталих важећих прописа. Активности које обавља државна управа у Уставу Републике Србије означене су термином „послови државне управе“. (Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 136, ст. 2-3) Исти термин користи се и у Закону о државној управи. (Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон, чл. 1) Суштински посматрано, послови државне управе не поклапају се са активностима које спадају у „управно поступање“ (Вид. Закон о државној управи, чл. 12-21) У домаћој правној теорији оваква неусаглашеност исправно се оцењује као проблематична: „[О]сновни смисао доношења Закона о општем управном поступку би требало да буде уређивање поступка вршења задатака и послова управе који су претходно одређени у Закону о државној управи, као основним организационим прописом којим су на основу Устава утврђене основне групе задатака и послова органа управе. Ако се већ жели у постојећи правни систем увести неки нови задатак или посао органа управе, онда то треба уредити кроз измене постојећег Закона о државној управи [...]“. (Зоран Лончар, „О Нацрту Закона о општем управном поступку“, *Правна ријеч*, 35/2013, 433-434)

⁴ ЗУП, чл. 31, ст. 1.

⁵ ЗУП, чл. 31, ст. 2-3.

вредним и друштвеним делатностима од општег интереса, могло би да се закључи да се под пружањем јавних услуга подразумевају оне делатности које врше јавне службе.⁶ На такав закључак наводи нас и дефиниција јавних служби. Под делатностима јавних служби, према Закону о јавним службама, подразумевају се оне делатности којима се уредно, квалитетно и под једнаким условима, обезбеђује остваривање права, односно задовољавање потреба грађана и организација.⁷

Проблем се састоји у препознавању осталих делатности, односно послова управе. Ова формулација потпуно је неодређена и не даје готово никакве смернице при покушају да се утврди о каквим је то јавним услугама реч. О томе да ли се и овде ради о неким делатностима јавних служби може само да се нагађа. Законодавац је понудио искључиво негативан критеријум – то су делатности које не представљају неки други облик управног поступања. Не знамо једино чијег: јавних служби – или свих оних субјеката који у управном поступку имају улогу органа, укључујући и органе управе. Одређујући ове јавне услуге „по остатку“, законодавац и помиње органе, а не јавне службе.⁸ Питање је само које то „јавне услуге“ пружају органи управе, а да се при томе не мисли на данас све чешће присутан софизам о управи као „сервису грађана“ и „услугама“ које им она пружа.⁹

Сама идеја о томе да јавне службе пружају јавне услуге није спорна. Није чак ни сасвим нова; о пружању услуга корисницима говори се и у Закону о јавним службама.¹⁰ Јавне услуге су се и до сада пружале – оне нису изми-

⁶ У првобитном Предлогу новог Закона о општем управном поступку, из 2012. године, изрчито је било наведено да се под пружањем јавних услуга подразумевају активности јавних служби. (Предлог ЗУП-а из 2012, чл. 40) Исто важи и за Предлог новог Закона о општем управном поступку из 2013. године (Предлог Закона о општем управном поступку, усвојен на 120. седници Владе Републике Србије [за време мандата Владе Републике Србије изабране 27. јула 2012. године и реконструисане 2. септембра 2013. године], 18. децембра 2013. године, http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=201834 [приступљено: 20.01.2018], чл. 31) У овим предлозима нису се помињале никакве „делатности, односно послови управе од стране органа“.

⁷ Закон о јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 42/91, 71/94, 79/2005 – др. закон, 81/2005 – испр. др. закона, 83/2005 – испр. др. закона и 83/2014 – др. закон, чл. 1, ст. 1, у вези са чл. 8, ст. 1.

⁸ У смислу Закона о општем управном поступку, под органом се подразумевају „државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења“. (ЗУП, чл. 1)

⁹ Идеја о управи као „сервису грађана“ само је још један у низу покушаја да се прикрије суштина управне делатности – као једне од функција државне власти. Никакви еуфемизми, међутим, ослоњени више на идеолошке представе о управи него на важеће право, не могу да промене њену суштину.

¹⁰ Закон о јавним службама, чл. 8, ст. 2.

шљене новим Законом о општем управном поступку. Спорна новина огледа се у томе што се пружање јавних услуга сада третира као управни поступак, као облик „управног поступања“.

Зашто је ова новина спорна? Зато што привредне и друштвене делатности не могу да се врше у управном поступку. Правни поступци служе томе да се донесе одговарајућа одлука. У управном поступку та одлука има карактер управног акта. Пружање јавних услуга и управни поступак представљају активности различите правне природе и не могу да се споје, јер би то довело до апсурдних ситуација.¹¹

Оно што је немогуће, законодавац изгледа није ни желео да уради. Неспретним сврставањем пружања јавних услуга у предмет управног поступка, законодавац је изгледа желео да постигне нешто сасвим друго. Његова намера није била то да се према правилима о управном поступку пружају сâме јавне услуге, него то да се у управном поступку обезбеди заштита права корисника јавних услуга. Сâмо пружање јавних услуга, дакле, није облик „управног поступања“, нити то може да буде. Предмет управног поступка је заштита права корисника јавних услуга, која се остварује изјављивањем приговора.¹²

Тек пажљивим тумачењем открива се оно што би требало да буде прописано јасно и изричито: правила о управном поступку јавне службе не примењују онда када врше своју основну делатност, него онда када аутори-

¹¹ „Скрећемо пажњу на то да су и комуналне услуге јавне услуге, тако да би се по правилима управног поступка морале вршити и све комуналне услуге, као што су одржавање чистоће, градско зеленило, водовод, канализација итд. И јавне службе могу да врше одређене послове државне управе, као поверене послове (на пример могу да доносе управне акте, издају јавне исправе), али је то онда већ обухваћено одредбама управног поступка и нема потребе да се уводи нови, нејасан појам.“ (Драган Милков, „Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку: корак напред и десет у страну?“, *Зборник радова ПФНС*, 1/2013, 95)

¹² Овакво тумачење потврђује и образложење Предлога Закона о општем управном поступку, у којем пише: „Важно је разумети значај приговора код управних радњи и пружања јавних услуга. Предузимање ове две врсте управног поступања није регулисано Предлогом ЗУП-а (изузев једне врсте управних радњи која је уређена и постојећим ЗУП-ом на идентичан начин – издавање јавних исправа). Оно је уређено посебним прописима. Оно што је регулисано јесте правна заштита у случају њиховог незаконитог и/или нецелисходног (не)предузимања – и то кроз описани механизам изјављивања приговора, добијања управног акта и могућности да странка даље штити своја права и интересе уобичајеним управноправним путем (жалба, тужба).“ (Образложење Предлога Закона о општем управном поступку, усвојеног на 195. седници Владе Републике Србије [за време мандата Владе Републике Србије изабране 27. априла 2014. године], 2. фебруара 2016. године, http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=257741, [приступљено 20.01.2018] – Предлог ЗУП-а из 2016 [Образложење – анализа ефеката], 40) У хрватском Закону о општем управном поступку, који је послужио као непосредан узор за доношење нашег Закона, то чак и изричито пише: правила о управном поступку уређују искључиво правну заштиту корисника јавних услуга. (Закон о општем управном поступку, *Народне новине*, бр. 47/09, чл. 3, ст. 3, у вези са чл. 157-158)

тативно одлучују о правима и правним интересима странака. У складу са новом терминологијом, то би значило да јавне службе не примењују правила о управном поступку онда када пружају јавне услуге, него онда када корисници јавних услуга желе да заштите своја права и правне интересе.

3. ЈАВНЕ УСЛУГЕ И БИОМЕДИЦИНА

Полазећи од наших важећих прописа, гледано из угла управног права, област биомедицине односи се на пресађивање људских органа, биомедицински потпомогнуто оплођење, људске ћелије и ткива и трансфузијску медицину. Ради обављања послова државне управе у овој области, основан је и један специјализовани орган, Управа за биомедицину, као орган управе у саставу министарства надлежног за послове здравља.¹³

Под пружањем јавних услуга, међутим, не мисли се на послове Управе за биомедицину. Пружање јавних услуга не спада у послове државне управе, без обзира на то што је Законом о општем управном поступку сврстано међу управне активности; тачније, међу облике „управног поступања“.

Ко то онда пружа јавне услуге у области биомедицине и шта се под тим подразумева? Ако се под пружањем јавних услуга подразумевају друштвене делатности, за које је законом утврђено да се врше у општем интересу, онда то значи да ове делатности у области биомедицине не врше органи управе – него здравствене установе. Другачије речено, ако се под пружањем јавних услуга подразумевају делатности јавних служби, онда то значи да у области биомедицине јавне услуге пружају установе које се баве пословима здравствене заштите.¹⁴ Прецизније: пословима здравствене заштите везаним за људске ћелије и ткива, пресађивање људских органа, биомедицински потпомогнуто оплођење и трансфузијску медицину. Услови под којима се ови послови врше и сâм начин њиховог вршења уређени су посебним законима.¹⁵

¹³ Закон о пресађивању људских органа, *Службени гласник РС*, бр. 57/2018, чл. 1, ст. 2. О пословима државне управе у области биомедицине вид. Ратко Радошевић, „Организација и улога државне управе у области биомедицински потпомогнутог оплођења“, *Зборник радова ПФНС*, 3/2015, 1355-1369.

¹⁴ Закон о јавним службама, чл. 3, ст. 1. Здравствена заштита представља организовано и свеобухватно делатност друштва чији се циљ састоји у остваривању највишег могућег нивоа очувања здравља грађана и породице. Вршењем здравствене делатности, здравствену заштиту обезбеђују здравствене службе – здравствене установе и приватна пракса. (Закон о здравственој заштити, *Службени гласник РС*, бр. 107/2005, 72/2009 – др. закон, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 – др. закон, 93/2014, 96/2015, 106/2015, и 105/2017 – др. закон, чл. 2, ст. 1, у вези са чл. 5, ст. 1 и чл. 6) Остваривање општег интереса у здравственој заштити изричито је уређено законом. (Вид. Закон о здравственој заштити, чл. 18)

¹⁵ Уз већ поменути Закон о пресађивању људских органа ту спадају и: Закон о људским ћелијама и ткивима, *Службени гласник РС*, бр. 57/2018 ; Закон о трансфузиолошкој

Генерално посматрано, здравственим установама је за обављање ових делатности потребна дозвола директора Управе за биомедицину.¹⁶ Овде се на јасан начин уочава разлика између послова државне управе и пружања јавних услуга. У послове државне управе и „управно поступање“ спада доношење решења о издавању (и одузимању) дозволе за обављање ових здравствених делатности, а не само обављање здравствених делатности (пружање јавних услуга).

4. ПРИГОВОР ЗБОГ НАЧИНА ПРУЖАЊА ЈАВНИХ УСЛУГА У ОБЛАСТИ БИОМЕДИЦИНЕ – НЕОПХОДНОСТ ИЛИ НЕПОТРЕБНО УДВАЈАЊЕ?

Пружање јавних услуга није уређено правилима о управном поступку, као што је претходно и објашњено. Начин пружања јавних услуга уређен је посебним прописима, али и правилима одговарајуће струке (у контексту теме овог рада, то би била правила медицинске струке). Смисао нормирања јавних услуга у Закону о општем управном поступку састоји се у обезбеђивању заштите права њихових корисника. У том смислу, корисници јавних услуга могу да изјаве приговор, ако се њихова права и потребе не остварују уредно и квалитетно, под једнаким условима.¹⁷

У Закону о општем управном поступку приговор је дефинисан као ре-монстративно правно средство, које се изјављује руководиоцу оног субјекта

делатности, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009 (Од 01. јануара 2019. године почиње да се примењује нови Закон о трансфузијској медицини, *Службени гласник РС*, бр. 40/2017 и 113/2017 – др. закон); Закон о биомедицински потпомогнутој оплодњи, *Службени гласник РС*, бр. 40/2017 и 113/2017 – др. закон.

¹⁶ Закон о пресађивању људских органа, чл. 13-15; Закон о људским ћелијама и ткивима, чл. 9-11; Закон о биомедицински потпомогнутој оплодњи, чл. 15-17 (дозвола за обављање делатности биомедицински потпомогнутог оплођења може да се изда не само здравственим установама, већ и приватној пракси). У области трансфузиолошке делатности још увек се примењује стари Закон, у складу са којим дозволу за обављање ове делатности издаје министар надлежан за послове здравља. (Закон о трансфузиолошкој делатности, чл. 8-12) Када почне да се примењује нови Закон, од 01. јануара 2019. године, и ову дозволу ће издавати директор Управе за биомедицину. (Закон о трансфузијској медицини, чл. 11-14) Овим се заокружује промена правног режима управних аката којима се одлучује о издавању и одузимању дозвола за обављање здравствене делатности у области биомедицине. Раније су ови управни акти имали својство коначности у управном поступку, с обзиром на то да их је доносио министар надлежан за послове здравља. (Вид. Р. Радошевић, 1360-1363) Према новим прописима, ове управне акте доноси директор Управе за биомедицину, те они, самим тим, имају карактер првостепених управних аката. Против њих може да се изјави жалба у управном поступку – министру надлежном за послове здравља. Против решења министра, затим, може да се покрене управни спор.

¹⁷ ЗУП, чл. 32.

који пружа јавне услуге, у року од 15 дана од тренутка у којем јавна услуга није пружена на одговарајући начин (уредно и квалитетно, под једнаким условима).¹⁸ У области биомедицине, као и здравствене заштите уопште, то би значило да се приговор, у наведеном року, изјављује директору здравствене установе.¹⁹ О приговору се одлучује решењем, у року од 30 дана, а уколико је приговор основан, налаже се предузимање законом одређених мера ради отклањања недостатака у пружању јавне услуге.²⁰

Против решења о приговору, по правилу, странка може да изјави жалбу. Орган који одлучује о жалби има иста овлашћења као и орган који је одлучивао о приговору у првом степену.²¹ Против коначног решења о приговору (по правилу другостепеног, а изузетно и првостепеног – ако жалба није дозвољена) странка може да покрене управни спор, као што је то и иначе могуће против коначних управних аката.

Зашто је приговор предвиђен новим Законом о општем управном поступку? Зашто је уопште и нормирана заштита права корисника јавних услуга? Најбоље је да нам то кажу сâми приређивачи Закона:

„Значај приговора се састоји управо у томе што досад није постојао управноправни пут заштите од неправилности у њиховом предузимању. Лицима чија права и интереси би били повређени неправилним предузимањем ових врста управног поступања стајале су две могућности на располагању. Они су могли да траже накнаду причињене штете или да поднесу некакву притужбу субјекту који их је предузео. Недостатак прве могућности је у томе што штета која се може потраживати у парничном поступку не мора увек настати или тражење накнаде штете у судском поступку може бити неисплативо (било због незнатног износа штете, било због њене несразмере са средствима (време и новац) која треба ангажовати у парничном поступку). Мана друге опције лежи у чињеници да је реч о обичној представци по којој орган може али не мора да поступи, а не о правном средству. Приговор је тај који отклања ову празнину у постојећем систему правне заштите. Он даје могућност

¹⁸ ЗУП, чл. 148, ст. 1, у вези са чл. 147, ст. 2, тач. 3. У првобитном Предлогу новог Закона приговор због начина пружања јавних услуга био је одређен као деволутивно правно средство: „Ако корисник јавних услуга сматра да су поступањем јавних служби повређена његова права или правни интереси, може изјавити приговор ради заштите својих права, односно правних интереса органу надлежном за спровођење надзора над обављањем тих активности.“ (Предлог ЗУП-а из 2012, чл. 40, ст. 2)

¹⁹ „Директор организује рад и руководи процесом рада, представља и заступа здравствену установу и одговоран је за законитост рада здравствене установе.“ (Закон о здравственој заштити, чл. 131, ст. 1)

²⁰ ЗУП, чл. 149, ст. 1 и ст. 3, тач. 3.

²¹ ЗУП, чл. 150.

странци да своја права и интересе заштити било пред субјектом који је предузео поступање, било пред вишом управном инстанцом или Управним судом.²²

Разлог нормирања приговора је, дакле, по речима приређивача новог Закона о општем управном поступку, отклањање празнине у постојећем систему правне заштите корисника јавних услуга. Ова празнина последица је тога што захтев за накнаду штете у парничном поступку и „некаква притужба“, по којој не мора да се поступи, не омогућавају корисницима јавних услуга да заштите своја права и правне интересе. Да ли ова празнина заиста постоји, може да се провери и на примеру здравствене делатности у области биомедицине, односно здравствене заштите уопште, будући да и ова делатност спада у пружање јавних услуга.

Заштита права пацијената, односно корисника здравствених услуга, а то значи и оних у области биомедицине, уређена је посебним законом – Законом о правима пацијената.²³ У складу са овим Законом, пацијенти имају право на приговор и право на накнаду штете. Право на приговор постоји онда када пацијент сматра да му је ускраћено право на здравствену заштиту, или да му је поступком здравственог радника, односно здравственог сарадника, ускраћено неко од права из области здравствене заштите.²⁴ Право на накнаду штете, које унапред не може да се искључи или ограничи, има онај пацијент који у остваривању здравствене заштите претрпи штету на свом телу или погоршање здравственог стања због стручне грешке здравственог радника, односно здравственог сарадника. Ово право остварује се према општим правилима о одговорности за штету.²⁵

Приговор се подноси саветнику за заштиту права пацијената (саветник пацијената).²⁶ Послове саветника пацијената обавља лице које одређује јединица локалне самоуправе. То лице мора да буде дипломирани правник са положеним стручним испитом за рад у органима државне управе, који

²² Предлог ЗУП-а из 2016 [Образложење – анализа ефеката], 40.

²³ „[П]ацијент је лице, односно осигурано лице у смислу Закона о здравственом осигурању, болесно или здраво, које затражи или коме се пружа здравствена услуга ради очувања и унапређења здравља, спречавања, сузбијања и раног откривања болести, повреда и других поремећаја здравља и благовременог и ефикасног лечења и рехабилитације.“ (Закон о правима пацијената, *Службени гласник РС*, бр. 45/2013, чл. 2, ст. 1, тач. 1)

²⁴ Закон о правима пацијената, чл. 30.

²⁵ Закон о правима пацијената, чл. 31.

²⁶ Закон о правима пацијената, чл. 30. У Закону заправо пише да се приговор изјављује „здравственом раднику који руководи процесом рада или директору здравствене установе, односно оснивачу приватне праксе или саветнику за заштиту права пацијената“. У даљем тексту Закона, међутим, уређено је само подношење приговора саветнику за заштиту права пацијената. О приговору који се подноси осталим лицима у Закону нема никаквих правила.

има најмање три године радног искуства у струци и који познаје прописе у области здравства. Здравствена установа дужна је да на видном месту истакне име и презиме саветника пацијената, његово радно време, адресу и број телефона.²⁷

Приговор саветнику пацијената може да се поднесе у писаном облику, или усмено на записник. Саветник пацијената одмах, а најкасније у року од пет радних дана од дана подношења приговора, утврђује све битне околности и чињенице. Здравствена установа дужна је да саветнику пацијената, у присуству здравственог радника, омогући увид у медицинску документацију пацијента, која је у вези са наводима изнетим у приговору. Дужна је такође да саветнику пацијената, на његов захтев, без одлагања, а најкасније у року од пет радних дана, достави све тражене информације, податке и мишљења.²⁸

Када утврди све релевантне чињенице и околности, саветник пацијената сачињава извештај, који одмах, а најкасније у року од три радна дана, доставља подносиоцу приговора, руководиоцу организационе јединице и директору здравствене установе. Директор здравствене установе има обавезу да у року од пет радних дана од добијања извештаја достави саветнику пацијената обавештење о поступању и предузетим мерама.²⁹

Подносилац приговора који је незадовољан извештајем саветника пацијената може да се обрати Савету за здравље, здравственој инспекцији, односно надлежном органу организације здравственог осигурања код које је пацијент здравствено осигуран. Савет за здравље, као и саветник пацијената, оснива се у јединици локалне самоуправе, а поступајући по поднетим приговорима овлашћен је да даје одговарајуће препоруке.³⁰

Враћајући се на питање о потреби за увођењем приговора у управном поступку, као средства правне заштите корисника јавних услуга, мора да се примети да редактори новог Закона о општем управном поступку нису сасвим у праву. На примеру здравствене делатности може да се уочи да тврдња о празнини у систему правне заштите корисника јавних услуга није сасвим оправдана. Остављајући по страни право на накнаду штете, које у овом случају није спорно, тврдња о томе да корисницима јавних услуга остаје само „некаква притужба“, на коју не мора ни да се одговори, неоправдано је упрошћена и стога није прихватљива.

О правној природи приговора који се изјављује саветнику пацијената и контроли коју он спроводи у односу на здравствене установе могло би да

²⁷ Закон о правима пацијената, чл. 38, ст. 1, чл. 39, ст. 1, чл. 40, ст. 3. Све обавезе које имају здравствене установе и њихови директори имају и други субјекти који обављају здравствену делатност (приватна пракса и њен оснивач, између осталих).

²⁸ Закон о правима пацијената, чл. 41, ст. 1-2, чл. 40, ст. 4-5.

²⁹ Закон о правима пацијената, чл. 41, ст. 3-4.

³⁰ Закон о правима пацијената, чл. 41, ст. 5, чл. 42, ст. 1, тач. 2.

се расправља. Међутим, тај приговор не би могао да се назове „некаквом притужбом“, по којој не мора ни да се поступи. Напротив, обавеза поступања по изјављеном приговору изричито је предвиђена. Одређени су и веома кратки рокови за то поступање, као и овлашћења саветника пацијената која служе утврђивању релевантних чињеница и околности. Овим овлашћењима саветника пацијената одговарају и обавезе здравствене установе која врши здравствену делатност, укључујући и обавезу директора здравствене установе да саветнику пацијената достави обавештење о поступању и предузетим мерама. Подносилац приговора који је незадовољан исходом спроведеног поступка и извештајем саветника пацијената има могућност да своје незадовољство изрази и пред Саветом за здравље, али и пред здравственом инспекцијом.

Резултат је следећи: пацијент има право да изјави два приговора због начина пружања здравствене услуге. Један приговор изјављује се саветнику пацијената, на основу Закона о правима пацијената, а други директору здравствене установе, на основу Закона о општем управном поступку. У каквом су онда односу ова два приговора? Да ли они могу да се користе паралелно или могућност изјављивања једног приговора спречава изјављивање другог?

У Закону о правима пацијената одговор на ова питања не може да се пронађе. То није необично, с обзиром на то да при доношењу овог Закона није ни могло да се узме у обзир оно што није ни постојало – приговор у општем управном поступку. При доношењу Закона о општем управном поступку пак овакве ситуације могле су и морале да се узму у обзир. Зато је и наведено ограничење у складу са којим приговор у управном поступку може да се изјави под условом да не може да се изјави неко друго правно средство (у управном поступку).³¹ Нажалост, ово ограничење нам у анализираној ситуацији не помаже много, с обзиром на то да приговор који се изјављује саветнику пацијената није правно средство у управном поступку. Њиме се иницира један посебан поступак контроле пружања здравствених услуга, који нема карактер управног поступка. До управноправног режима контроле здравствених услуга долази се тек онда када се пацијент обрати надлежној инспекцији, али то не мења правну природу приговора саветнику пацијената и поступка који се по његовом изјављивању спроводи. Норме које уређују тај поступак ни на једном месту не упућују на општа правила о управном поступку, што би указало на то да је у питању посебан управни поступак.³²

³¹ ЗУП, чл. 147, ст. 1.

³² Напротив, у Закону о правима пацијената пише да начин поступања по приговору, образац и садржај записника и извештаја саветника пацијената прописује министар надлежан за послове здравља. (Закон о правима пацијената, чл. 41, ст. 8) Правилник који уређује начин поступања саветника пацијената донет је 2013. године. (Правилник о начину поступања по приговору, образцу и садржају записника и извештаја саветника за заштиту права пацијената, *Службени гласник РС*, бр. 71/2013 и 40/2014 – испр.)

Полазећи од тврдње о томе да корисници јавних услуга не уживају правну заштиту, законодавац је одлучио да то промени, нормирајући приговор у Закону о општем управном поступку. Пажљивије истраживање, међутим, на примеру пружања здравствених услуга, показује да је та тврдња у одређеној мери произвољна. Правна заштита ипак постоји; и то специфична правна заштита, прилагођена области у којој се пружа ова врста јавних услуга. Да ли је онда приговор нормиран Законом о општем управном поступку заиста неопходан? Ако је његов смисао у томе да попуни празнину у режиму правне заштите корисника јавних услуга, онда се чини да није. Ако пак није неопходан, да ли је онда сувишан? Да ли се њиме само непотребно изазива конфузија и уводи двоструки режим заштите права корисника јавних услуга?

Можда би увођење приговора у управном поступку и могло да се разуме, као израз тежње да се корисницима јавних услуга обезбеди управноправни режим заштите (који након одлучивања о приговору подразумева жалбу у управном поступку и тужбу у управном спору). Можда би могло да се каже да таква заштита пружа више гаранција корисницима јавних услуга од заштите коју пружа саветник пацијената, који, по својој природи, може да се сврста у институцију специјализованог омбудсмана.³³ То, међутим, не значи да је начин на који законодавац жели да оствари своју идеју исправан. Области у којима јавне службе обављају своју делатност суштински су различите и за сваку од њих мора да постоји примерен и прилагођен режим правне заштите. Проблем не може да се реши једним потезом пера и увођењем једног „каучук правног средства“ које би требало да се растегне на све те области. Не смемо да заборавимо ни то да контрола коју врши саветник пацијената не искључује могућност контроле здравствених установа од стране надлежне инспекције.³⁴ Инспекцијски надзор такође је подведен под управноправни режим који пружа управноправне гаранције корисницима јавних услуга.

На крају, морамо да се запитамо да ли приговор и жалба у управном поступку и тужба у управном спору заиста могу да се сматрају делотворнијом

³³ Саветник за заштиту права пацијената представља специјализованог омбудсмана екстерног типа, за разлику од заштитника пацијентових права, који је, као специјализовани омбудсман интерног типа (формиран при здравственој установи), постојао пре доношења Закона о правима пацијената. (О карактеру Заштитника пацијентових права вид. Драган Милков, „Специјализовани омбудсмани“, *Зборник радова ПФНС*, 3/2007, 117)

³⁴ Надлежној инспекцији може да се обрати подносилац приговора, о чему је већ било речи. Надлежној инспекцији, међутим, мора да се обрати и саветник пацијената, уколико директор здравствене установе у року од пет радних дана од дана добијања извештаја не достави саветнику пацијената обавештење о поступању и предузетим мерама у вези са приговором. (Правилник о начину поступања по приговору, обрасцу и садржају записника и извештаја саветника за заштиту права пацијената, чл. 15)

заштитом права пацијената од заштите коју пружа саветник пацијената? Колико би то дуго пацијент требало да чега док се не реши о његовом приговору, жалби и тужби? Свакако неупоредиво дуже него што се поступа по приговору саветнику пацијената. Правна заштита која би трајала толико дуго, никако не може да се назове бољом и примеренијом. Напротив, у ситуацијама у којима се врши здравствена делатност она је, чини се, непримерена.

5. ЗАКЉУЧАК

Пружање јавних услуга, у складу са новим Законом о општем управном поступку, замишљено је као нови предмет управног поступка и нови облик „управног поступања“. Имајући у виду чињеницу да се у законској дефиницији јавних услуга, формулисаној широко и непрецизно, првенствено говори о привредним и друштвеним делатностима од општег интереса, оправдано може да се закључи да се под пружањем јавних услуга подразумевају делатности јавних служби.

Делатност јавних служби, међутим, не може да се врши у управном поступку. Упркос томе што је законодавац ову делатност, формално посматрано, сврстао међу облике „управног поступања“, она не може да се подведе под предмет управног поступка. У управном поступку не врши се делатност јавних служби (не пружају се јавне услуге); у управном поступку обезбеђује се правна заштита корисницима услуга које пружају јавне службе (корисницима јавних услуга). Смисао нормирања јавних услуга Законом о општем управном поступку огледа се, дакле, у обезбеђивању правне заштите њиховим корисницима.

У области биомедицине, јавне услуге пружају здравствене установе, оне које се баве пословима здравствене заштите везаним за људске ћелије и ткива, пресађивање људских органа, биомедицински потпомогнуто оплођење и трансфузијску медицину. Правна заштита корисника ових услуга требало би да се остварује, онако како је то замишљено Законом о општем управном поступку, изјављивањем приговора директору здравствене установе. О изјављеном приговору, директор здравствене установе одлучује решењем, против којег касније, по правилу, може да се изјави жалба. Када се донесе и коначно решење, онда може да се покрене и управни спор.

Законодавац је нормирање јавних услуга у Закону о општем управном поступку и образложио потребом да се њиховим корисницима обезбеди управноправна заштита, полазећи од тога да друга правна заштита у оваквим ситуацијама ни не постоји. Ова полазна претпоставка, међутим, не може да се прихвати као сасвим исправна, о чему сведочи и начин на који је уређена заштита корисника здравствених услуга. У складу са Законом о

правима пацијената, ова заштита остварује се такође изјављивањем приговора – саветнику за заштиту права пацијената.

Пацијент сада има право да изјави два приговора због начина пружања здравствене услуге. Један приговор изјављује се саветнику пацијената, на основу Закона о правима пацијената, а други директору здравствене установе, на основу Закона о општем управном поступку. Овакво удвајање правне заштите неизбежно наводи на питање о односу између ова два приговора и ова два различита пута заштите права пацијената. Ако је представа законодавца о празнини у области правне заштите корисника јавних услуга нетачна, онда се чини да је и приговор у управном поступку сувишан. Нарочито ако узмемо у обзир то да је правна заштита корисника јавних услуга уређена у зависности од конкретне делатности и прилагођена њиховим специфичностима. Једно „каучук правно средство“, које би требало да се растегне на све те делатности, само додатно компликује правну заштиту корисника јавних услуга, али је не унапређује.

Ratko S. Radošević, Assistant
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
R.Radoševic@pf.uns.ac.rs

Providing of Public Services in the Field of Biomedicine

Abstract: *The paper analyzes one of the new notions in Serbian administrative law, created by the Law on General Administrative Procedure – providing of public services. In accordance with this Law, the providing of public services should fall within the scope of the administrative procedure and should constitute one of the forms of “administrative proceedings”. Substantially, however, the provision of public services is not an “administrative proceeding”. The real reason for regulating these activities by the Law on General Administrative Procedure is to provide legal protection to users of public services. Taking the health services in the field of biomedicine as an example, we can see that the legislator in this way only duplicates and complicates the legal protection of public services users, unnecessarily, since it is already regulated by special regulations.*

Keywords: *administrative procedure, providing of public services, objection, patients’ rights protection counselor, biomedicine.*

Датум пријема рада: 08.11.2018.