



Kabinet Zaštitnika 020/241-642
Savjetnici 020/225-395
Centrala 020/225-395
Fax: 020/241-642
E-mail: ombudsman@t-com.me
www.ombudsman.co.me

Broj: 01-226/22
Podgorica, 7. septembar 2022. godine
MP/MP

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu čl. 20 i člana 41 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl.list CG", br.42/11, 32/14 i 21/17), sproveo je ispitni postupak po pritužbi XX, iz Bijelog Polja i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi.

I UVOD

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore, odnosi se na nepostupanje Fonda za zdravstveno osiguranje po zahtjevima/ urgencijama podnosioca pritužbe u vezi neisplaćivanja faktura za usluge koje je stomatološka ordinacija "XX" pružala osiguranicima Fonda.

II ČINJENICE

2. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnosioca pritužbe, kao i izjašnjenja dostavljenih tokom ispitnog postupka, te cjelokupne dokumentacije koja egzistira u spisima predmeta, mogu se sublimirati na sledeći način.

3. Dana 29. aprila 2021. godine i 15. septembra 2021. godine, Fondu za zdravstveno osiguranje podnosilac pritužbe dostavio je urgencije tražeći odgovor tog Fonda zbog neisplaćivanja faktura koje su dostavljene istom u periodu od februara mjeseca 2021. godine, do 15 septembra 2021. godine.

4. U spisima predmeta nema dokaza da je na predmetne urgencije Fond za zdravstveno osiguranje dostavio odgovor podnoiocu pritužbe.

5. Dana 12. oktobra 2021. godine, podnosilac pritužbe podnio je urgenciju Ministarstvu zdravlja zbog nepostupanja Fonda za zdravstveno osiguranje po njegovim zahtjevima.

6. Iz spisa predmeta nema dokza da je Ministarstvo zdravlja odgovorilo na urgenciju podnosioca pritužbe.

7. Dana 28. oktobra 2021. godine, Fond za zdravstveno osiguranje aktom br. 01-10619 jula 2020. godine, dostavio je obavještenje podnosiocu pritužbe o raskidu ugovora o pružanju stomatoloških usluga koji je zaključen sa njegovom stomatološkom ordinacijom "XX" Bijelo Polje.

III -druge okolnosti-

8. Prema stanju u spisima predmeta utvrđeno je da je podnosilac pritužbe u papirnoj formi Fondu za zdravstveno osiguranje dostavio fakture za period 1. februar -28. februara 2021. godine, za 1. april do

30 aprila 2021. godine, za 18. maj do 25. maja 2021. godine, za 1. jun do 30 juna 2021. godine, 1. jul do 31. jula 2021 godine.

IV RELEVANTNO PRAVO

Ustav Crne Gore („Sl.list CG“, br. 1/07)

Član 6

Crna Gora jemči i štiti prava i slobode.

Prava i slobode su nepovredivi.

Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih.

Član 57 stav 1

Svako ima pravo da se, pojedinačno ili zajedno sa drugim, obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor.

Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Službeni list CG“ br.42/11 i 32/14)

Član 41 stav 1

Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.

Član 42 stav 1

Starješina, odnosno lice koje rukovodi organom na čiji se rad preporuka odnosi obavezan je da, u ostavljenom roku, dostavi izvještaj o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke.

V DRUGA RELEVANTNA DOKUMENTA

Povelja o temeljnim pravima EU (2000) u članu 41 garantuje pravo na dobru upravu na način propisuje da:

Svako ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrasno, pravično i u razumnom roku.

Evropski kodeksom dobrog administrativnog ponašanja, koji je na osnovu posebnog izveštaja Evropskog ombudsmana i na njegovu inicijativu usvojio Evropski parlament Rezolucijom 6. septembra 2001. godine, Evropski parlament je pozvao Evropskog ombudsmana da svakodnevno primenjuje Kodeks kada ispituje pravilnost rada organa Unije, a kako bi se osnažilo pravo građana na dobru upravu.

Kodeks dobre uprave odražava principe Evropskog upravnog prostora. Organi javne vlasti i javni službenici uvijek djeluju u okviru i na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa i primjenjuju pravila i postupke propisane važećim propisima.

VI ZAKLJUČNA OCJENA ZAŠTITNIKA

9. Podnosilac pritužbe ističe da je Fondu za zdravstveno osiguranje uputio urgencije kojima je tražio odgovor zašto Fond ne vrši isplatu po dostavljenim fakturama za stomatološke usluge koje je pružala ordinacija "XX", osiguranicma Fonda, ali da po istima nije postupljeno, odnosno nije mu odgovoreno.

10. Fond za zdravstveno osiguranje u svom izjašnjenju istaklo je da je Opšta stomatološka ambulanta "XX" Bijelo Polje samovoljno od februara mjeseca tekuće godine prestala da ispostavlja Fondu elektronske fakture za pružene stomatološke usluge, da je Služba za finansije u cilju rješavanja navedene problematike više puta kontaktirala direktora pomenute ambulante, gdje mu je ukazano na nužnost dostavljanja kako elektronskih, tako i papirnih faktura za pružene stomatološke usluge, da je posljednja ispostavljena faktura od strane pomenute ambulante bila u januaru mjesecu 2021. godine, te da je ista isplaćena u određenom iznosu i da budući da navedena ordinacija više nije dostavljala fakture Fondu čime je prekršen član 13 ugovora, dana 28. oktobra 2021. godine, Fond je dostavio obavještenje podnosiocu pritužeb o raskidu ugovora.

11. U izjašnjenju Ministarstva zdravlja se navodi da je Fond za zdravstveno osiguranje ukazao Ministarstvu zdravlja na činjenice u vezi sa predmetnim postupkom i obrazložio razloge za raskid ugovora sa ordinacijom "XX", te kako je preispitivanje osnova za raskid ugovora, kao i utvrđivanje eventualne naknade štete u nadležnosti sudova, to Ministarstvo zdravlja nema ingerencije u ovom postupku.

VII Navodna povreda prava pravo na odgovor, iz člana 57 Ustava Crne Gore.

Zaštitnik cijeni da predmetnu pritužbu u odnosu na ne(postupanje) organa, imajući u vidu izložene navode i utvrđeno činjenično stanje, treba ispitivati na osnovu člana 57 Ustava Crne Gore koji obezbjeđuje pravo obraćanja građana državnom organu i da se dobije odgovor, u vezi ispunjavanja zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po podnijetim zahtjevima/urgencijama.

(a) Opšti principi – relevantna načela

13. Komitet ministara Savjeta Evrope usvojio je više preporuka, koje imaju za cilj postizanje određenih segmenata dobre uprave. Dostignuti standardi u okviru Savjeta Evrope, kao i usvajanje Evropskog kodeksa dobrog administrativnog ponašanja (2001) na nivou Evropske unije, stvorili su uslove za donošenje jedne sveobuhvatne preporuke o dobroj upravi, koja definiše osnovno pravo na dobru upravu i time olakšava njegovu efektivnu primjenu u praksi.

14. Preporuka R. (2007) 7 o dobroj upravi je veoma važan dokument koji postavlja načela i pravila koja organi javne uprave treba da primenjuju u svom odnosu sa građanima, tj. javnošću, kako bi se izgradila dobra uprava. Preporuka sadrži načelo postupanja u okviru razumnog vremenskog roka, koje podrazumijeva da javna uprava vrši svoje dužnosti u razumnom vremenskom roku¹.

15. Rezolucija (77) 31 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti pojedinaca u odnosu na akte uprave² sadrži preporuke državama članicama da se u svojoj zakonskoj i upravnoj praksi uvažavaju sledeća načela: a) pravo na saslušanje, b) pravo na pristup informacijama, c) pravo na pomoć i pravnu zaštitu, d) navođenje razloga i obrazloženje, i e) pouka o pravnim ljkovima.

16. Na nužnost dostavljanja odgovora ukazuje i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (član 13) koji utvrđuje da je službenik dužan da se postara da svaki građanin koji se pismenim putem

¹ Preporuka R (2007)7 o dobroj upravi. Načelo 6 postupanja u okviru razumnog vremenskog roka

² Silvija Panović-Đurić, Gordana Arackić, *Zbirka odabranih preporuka Savjeta Evrope*, Savjet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2004, str. 202–213.

obratu instituciji dobije odgovor³. Kodeks predstavlja opšti okvir pravilnog administrativnog ponašanja (dobre uprave) za organe javne vlasti i javne službenike, koji sadrži profesionalne standarde i etička pravila ponašanja za obavljanje službenih poslova i ostvarivanje komunikacije sa građanima. Njegovi osnovni principi odnose se na zakonitost, srazmjernost i svrsishodnost, objektivnost i poštovanje opravdanih očekivanja, a što se traži od svih državnih organa i službenika.

17. Obaveza implementacije navedenih pravnih standarda, odnosno prava EU u nacionalni pravni poredak proizilazi iz odredbe člana 72 Sporazuma o asocijaciji i stabilizaciji koji je za Crnu Goru stupio na snagu 01. maja 2010. godine.

(b) Primjena principa na konkretni slučaj

18. Vraćajući se na predmetni slučaj, na osnovu stanja u spisima predmeta, Zaštitnik je konstatovao da se Fondu za zdravstveno osiguranje, podnosilac pritužbe obratio urgencijama od 29. aprila 2021. godine i 15. septembra 2021. godine, tražeći odgovor u vezi neisplaćivanja određenog novčanog iznosa po ispostavljenim fakturama za pružene stomatološke usluge osiguranicima Fonda od strane stomatološke ambulante "XX".

19. Isto tako konstatovano je da i Ministarstvo zdravlja podnosiocu pritužbe nije dostavilo odgovor na podnijeti zahtjev/urgenciju od 12. oktobra 2021. godine.

20. Po mišljenju Zaštitnika, Fond za zdravstveno osiguranje i Ministarstvo zdravlja u okviru svojih nadležnosti bili su dužni da razmotre zahtjev/ urgencije podnosioca pritužbe i da mu odgovore u pisanoj formi.

21. Iz sadržine izjašnjenja navedenih organa, dostavljeni Instituciji Zaštitnika, proizilazi da su se ti organi izjasnili povodom navoda iznijetih u urgencijama podnosioca pritužbe, dali svoj stav u vezi predmetnog pitanja. Međutim, svoj odgovor Fond za zdravstveno osiguranje i Ministarstvo zdravlja nijesu iznijeli u pisanoj formi i o tome obavijestili stranku, odnosno podnosioca urgencija.

22. Istovremeno Zaštitnik zapaža da je podnosilac pritužbe Fondu za zdravstveno osiguranje dostavio u papirnoj formi fakture za određeni vremenski period (bliže naveden u tački 7 ovog mišljenja) povodom pruženih stomatoloških usluga, na šta se Fond za zdravstveno osiguranje u svom izjašnjenju nije izjasnio, osim konsatacije da je posljednja faktura tom Fondu ispostavljena januara mjeseca 2021. godine.

23. Ne ulazeći u osnovanost zahtjeva i ispitivanje valjanosti dostavljenih faktura, opravdano se postavlja pitanje iz kojih razloga Fond nije se izjasnio, odnosno dao objašnjenje za eventualno nepostupanje po ispostavljenim fakturama, ako se uzme u obzir činjenica da su Fondu predmetne fakture uredno dostavljene, što se konstatuje iz potvrda o prijemu pošiljki zavedene pod određenim brojem i datumom.

24. Zaštitnik ukazuje da organi javne vlasti dužni su da, u okviru svojih zakonom određenih nadležnosti, postupaju po zahtjevima/urgencijama građana na dosljedan način, poštujući opravdana očekivanja građana, jer bilo kakvo drugo ponašanje je akt loše uprave koji za posljedicu ima neostvarivanje prava građana, kod kojih se stvara osjećaj sumnje i nesigurnosti.

³ Evropski kodeks dobrog administrativnog postupanja. Dostupno na: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>

25. Uskraćivanjem odgovora na podnijete urgencije od strane pomenutih organa po ocjeni Zaštitnika nije u skadu sa odredbom člana 57 stav 1 Ustava Crne Gore, kojim se određuje da svako ima pravo da se obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor. Smisao ustavne odredbe o pravu na odgovor po zahtjevu ili obraćanju stranke podrazumijeva pružanje mogućnosti stranci koja je nezadovoljna odgovorom da iskoristi raspoloživa pravna sredstva za zaštitu svojih prava.

26. Zaštitnik ocjenjuje da ovakvo postupanje nadležnih organa predstavlja ignorisanje zahtjeva stranke za dobijanje odgovora, što ukazuje na neažurnost u njegovom postupanju, kršenje načela dobre uprave i prava podnosioca pritužbe.

27. Dobra uprava, shodno svojim načelima i principima, podrazumijeva da je uprava okrenuta potrebama građana, da je otvorena i dostupna građanima, da postupa sa uvažavanjem i pažnjom, da jednako postupa sa građanima u istim i sličnim situacijama, kao i da blagovremeno postupa po zahtjevima građana.

28. Imajući u vidu da Zaštitnik u vršenju funkcije djeluje i na način što ukazuje, upozorava i kritikuje, u ovom predmetu, Zaštitnik primjećuje da je nepostupanje po urgencijama, tačnije nedostavljanje odgovora od strane nadležnih organa, objektivno moglo izazvati utisak podnosiocu pritužbe da njegovim navodima nije posvećena dužna pažnja i da kao građanin nije uvažen na odgovarajući način.

VIII Ostale pritužbe

29. Zaštitnik je cijenio navode podnosioca pritužbe u kojima osporava osnov raskidanja Ugovora o pružanju stomatoloških usluga koji je zaključen između Fonda za zdravstveno osiguranje i stomatološke ordinacije "XX" Bijelo Polje. U tom pravcu, Zaštitnik naglašava da ne sprovodi instacionu kontrolu, niti preuzima funkciju državnih organa, kao što ne može istupati kao supervizijski organ koji može oduzeti pravnu valjanost akata/odluka koje su ti organi donijeli u okviru svoje nadležnosti, pa u konkretnom slučaju nije nadležan da preispituje osnov za raskid predmetnog ugovora.

Stoga, imajući u vidu da se u konkretnom slučaju radi o dvostrano obaveznom ugovoru, za čije neispunjenje ugovorenih obaveza, ukoliko nema postignutog sporazuma, rješava nadležni sud, Zaštitnik upućuje podnosioca pritužbe na mogućnost pokretanja sudskog postupka u cilju preispitivanja osnova za raskid predmetnog ugovora, kao i utvrđivanje eventualne naknade štete.

32. Shodno svemu naprijed navedenom, a na osnovu člana 41 stav 2 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik daje **sljedeće**

M I Š L J E N J E

Podnosiocu pritužbe, nepostupanjem po urgencijama od 29. aprila 2021. godine, 15. septembra 2021. godine podnijete Fondu za zdravstveno osiguranje i urgenciji od 12. oktobra 2021. godine, podnijete Ministarstvu zdravlja, od strane pomenutih organa povrijeđeno je pravo na odgovor, iz člana 57 Ustava Crne Gore.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

P R E P O R U K U

Fondu za zdravstveno osiguranje i Ministarstvu zdravlja

Da u svim budućim istimi/ili analognim situacijama, blagovremeno postupaju po zahtjevima/urgencijama građana, dostavljaju potpune, precizne i konkretne odgovore, potkrijepljene odgovarajućom dokumentacijom kao potvrdom pruženih informacija, jer se drugačije postupanje tretira kao kršenje načela dobre uprave i prava građana.

Fond za zdravstveno osiguranje i Ministarstvo zdravlja dužni su da, po isteku roka od 15 dana od dana prijema ovog akta, dostave izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore o preduzetim radnjama na izvršenju ove preporuke.

**ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE**
Snežana Armenko

Dostavljeno:

- podnosiocu pritužbe
- Fondu za zdravstveno osiguranje
- Ministarstvu zdravlja
- a/a.