

У.бр.147/2021

21/02/2024



Уставен суд на
Република Северна Македонија
У.бр.147/2021
Скопје, 21.02.2024 година

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозаџиева, д-р Јадранка Дабовиќ-Анастасовска, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, д-р Ана Павловска-Данева и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 21 февруари 2024 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. **СЕ ПОВЕДУВА** постапка за оценка на законитоста на Одлуката за критериуми при избор на спроведувачи на континуирано стручно усовршување, број 17-234/3 од 19.02.2021 година и Јавниот повик за избор на спроведувачи на континуирано стручно усовршување за период 2021-2025 година, број 17-271/1 од 19.02.2021 година, донесени од Комисијата за стручни стоматолошки прашања на Стоматолошката комора на Македонија.
2. **НЕ СЕ ПОВЕДУВА** постапка за оценка на законитоста на член 20 став 2, член 23 став 3 и член 24 став 1 точки 4 и 5, од Правилникот за облиците на континуирано стручно усовршување, критериумите за распоредување на облиците, критериумите за избор на спроведувачите на облиците на континуирано стручно усовршување и бодовите на континуирано стручно усовршување за обновување на лиценцата за работа за здравствените работници со високо образование од областа на стоматологијата („Службен весник на Република Македонија“ број 62/2017 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 217/2020), донесен од Собранието на Стоматолошката комора на Македонија.
3. **СЕ ЗАПИРА** извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на Одлуката и Јавниот повик означени во точката 1 од ова решение.

4. Ова решение ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Образложение

I

Здружението на приватни стоматолошки установи и приватни доктори по дентална медицина, од Кавадарци, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценка на законитоста на актите означени во точките 1 и 2 од ова решение.

Според наводите во иницијативата, Законот за здравствена заштита пропишал јавно овластување на Стоматолошката комора да издава, обновува, продолжува и одзема лиценца за работа на здравствените работници со високо образование од областа на стоматологијата и да донесува општи акти на кои министерот дава согласност. Лиценцата за работа се издава за период од седум години.

Согласно со член 129 од овој закон, на здравствениот работник со високо образование може да му се обнови лиценцата ако во периодот на важноста на лиценцата со континуирано стручно усовршување, преку следење на новините во медицината, стоматологијата, односно фармацијата и унапредување на сопственото знаење, се стекнал со одреден број на бодови и најмалку 60% од времето на важноста на лиценцата за работа, работел во дејноста за која стекнал лиценца за работа.

Облиците на континуирано стручно усовршување, критериумите за распоредување на облиците, критериумите за избор на спроведувачите на облиците на континуирано стручно усовршување и бодовите од ставот 1 на овој член, ги утврдува Лекарската, Стоматолошката, односно Фармацевтската комора, со општ акт за кој согласност дава Министерството за здравство.

Врз основа на оваа законска одредба, Собранието на Стоматолошката комора го донело предметниот Правилник.

Со член 266 од Законот за здравствена заштита, меѓу другото, било уредено дека здравствените работници од одделни специјалности може да се здружуваат во стручни здруженија во состав на Македонското стоматолошко друштво заради следење на достигнувањата и унапредувањата во одделни гранки на стоматологијата и дека Македонското стоматолошко друштво и други стоматолошки друштва преку стручни здруженија организираат различни форми на стручно усовршување на здравствените работници, учествуваат во изработување на стручни упатства за работа по одделни специјалности и предлагаат мерки за унапредување на стручната работа на здравствените работници.

Оспорените одредби од член 20 став 2 и член 23 став 3 од Правилникот, уредуваат право на стручните стоматолошки друштва да бидат спроведувачи на стручни

настани и да бидат акредитирани за два облици на континирано стручно усовршување на годишно ниво, преку акредитација која им ја дава Комисијата за стручни стоматолошки прашања на Стоматолошката комора. Воедно, следователно на ова право дадено со Правилникот, со оспорените одредби од член 24 став 1 точки 4 и 5 од Правилникот, е уредено дека како критериуми за избор на спроведувачите на облиците на континирано стручно усовршување се и стоматолошките друштва да имаат најмалку 50 члена кои истовремено се и членови на Комората, а стоматолошките здруженија најмалку 20 члена кои истовремено се и членови на Комората. Стоматолошките друштва и стоматолошките здруженија треба да имаат статутарно формирано стручно тело за континуирано спроведување на стручно усовршување согласно со одредбите на Статутот на Комората.

Со оспорените одредби од член 20 став 2, член 23 став 3 и член 24 став 1 точки 4 и 5 од Правилникот, биле повредени наведените одредби од Законот за здравствена заштита, со оглед на тоа што стручните здруженија го чинат составот на Македонското стоматолошко друштво и други стоматолошки друштва и дека само стоматолошките здруженија, а не стоматолошките друштва можат да бидат спроведувачи на обуки и да организираат различни форми на стручно усовршување на здравствените работници. Ова затоа што Законот за здравствена заштита во член 266 јасно дефинирал дека друштвата преку стручните здруженија тоа го вршат.

Во иницијативата се наведува дека Законот за здруженија и фондации со одредбите од член 3 точка 1, член 4 став 1, членови 5, 6 и 20, пропишал дека организација е секое здружение, фондација, сојуз и друга форма на здружување регистрирани согласно закон; право на слободно здружување се остварува за остварување на нивни цели, дејности и заштита на права, интереси; две или повеќе организации можат да се здружат во сојуз или друга форма на здружување која може да стекне својство на правно лице со регистрација согласно закон, а организациите кои се здружиле со здружувањето не го губат својството на правно лице; здружението води регистар на членови и евиденција на членови на органите, а здружението ја гарантира анонимноста на личните податоци на членовите кои тоа го побарале и се заштитени во согласност со прописите за заштита на личните податоци и класифицирани информации.

Оттука, стручните стоматолошки друштва се само организациона форма на здружување која се стекнала со својство на правно лице во согласност со наведениот закон, односно со здружување на две или повеќе регистрирани стоматолошки здруженија (организации).

Значи, согласно со Законот за здравствена заштита и Законот за здруженија и фондации, само стручните здруженија здружени во друштво можат да организираат континуирано стручно усовршување (КСУ). Друштвото како правно лице може да

извршува само одредени заеднички работи од интерес на сите здруженија кои се здружиле и кои работи се определени со статутот.

Покрај тоа што стоматолошкото друштво не може да организира континуирано стручно усовршување, со Законот за здравствена заштита во член 266 став 2, не е предвидено да вршат и високообразовните институции (стоматолошките факултети) и не може истите да бидат акредитирани.

Оттука, со оспорените одредби од Правилникот, се излегло надвор од рамките на правата, обврските и односите, кои биле со закон пропишани, а со Правилникот неосновано се пропишуваат права и обврски кои можат да бидат само предмет на законско уредување, а доуредени со Правилник, па поради погоре изнесеното се предлага Судот да поведе постапка за оценка на законитоста на оспорените одредби од Правилникот. Воедно, се предлага Судот да донесе и временна мерка до конечното одлучување, односно да го запре извршувањето на актите донесени врз основа на член 20 став 2 од Правилникот.

Со иницијативата се оспорува и законитоста на Одлуката за критериуми при избор на спроведувачи на континуирано стручно усовршување, број 17-234/3 донесена на 19.02.2021 година од Комисијата за стручни стоматолошки прашања на Стоматолошката комора на Македонија. Според подносителот на иницијативата, Одлуката не е во согласност со членовите 129, 168 и 262 од Законот за здравствена заштита, а е спротивна и на предметниот Правилник и Статутот на Комората.

Ова поради тоа што Комисијата донела општ акт насловен како Одлука, за што таа не е надлежна да донесува општи акти кои воедно и немаат согласност од надлежен министер, бидејќи според Законот за здравствената заштита општите акти ги донесува Комората, а не други тела, и согласност дава министер. Комисијата не е орган на Комората и не може да донесува одлуки кои добиваат статус на општ акт. Комисијата може да донесува само акти кои се однесуваат на организација на нејзината работа или поединечни управни акти кои произлегуваат од спроведувањето на Правилникот на Комората.

Комисијата си зела за право да креира и регулира материја од јавно овластување на Комората надвор од Правилникот, и не е дозволено Комисија да менува и дополнува прашања на односи веќе уредени со Правилникот. Имено, Комисијата со Одлуката пропишува дополнителни и нови критериуми кои не постојат во Правилникот (кој е општ акт за уредување на критериуми), во однос на избор на спроведувачи на облиците на континуирано стручно усовршување, како што е следново:

- со Одлуката воспоставува „јавен повик“ за избор, а во Правилникот нема јавен повик и е дозволено барања да се доставуваат до 30 март во тековната година;
- нов критериум е здружението како барател на решение за избор во последните 3

години континуирано да има организирано најмалку 3 стручни настани што не се пониско бодирани од стручен настан – симпозиум со домашно учество. Ваков критериум не е содржан во Правилникот кој уредува прашања од оваа област. Имено, со временската рамка од 3 години со новиот критериум во Одлуката, монопол имаат оние здруженија кои се основани само пред 19.02.2019 година; – нов критериум е здруженијата во своите статuti да уредат дека имаат стручно тело за спроведување на континуирано стручно усовршување со седум активни членови на Комората и кои не се пензионери, што значи Комисијата наметнува статутарна интервенција кај здруженијата и покрај тоа што самиот Статут на Комората има уредено задолжително членство и доброволно и почесно членство, а нема термин „активни“ членови. Одлуката на Комисијата и во овој дел е неправилна. Законот за здравствена заштита не предвидува Комората преку своја комисија да спречува и лимитира членување во стручни тела поврзано со работниот статус и пензионирање. Овој закон со член 168 дозволува здравствени работници да можат да бидат консултанти, предавачи, претседавачи на стручни и научни настани, да земат учество на научни студии.

Според став 2 на овој член од Законот е предвидено дека здравствени работници со високо образование од областа на медицината кои се корисници на пензија можат да бидат ангажирани во здравствените установи како консултанти и советници на здравствените работници вработени во здравствена установа каде таквото учество подразбира хонорар или патување. Ако вакви законски права се дадени на здравствени работници корисници на пензија, нема право Комисија како тело на Стоматолошката комора да го оневозможува нивното членување во стручно тело на едно стручно здружение, а често се работи за истакнати универзитетски професори од областа на стоматологијата.

Сумарно, оспорената одлука е донесена од Комисијата како помошно тело на Комората, не е нејзин орган, и не може да донесува општи акти, бидејќи Одлуката која нема согласност од министерот, по својата суштина е општ акт со кој суштински се менува и дополнува Правилникот кој ги уредил критериумите, а Правилникот може да се применува само со согласност на министерот. Оттука, Одлуката е спротивна на Уставот и закон и за истата се предлага Судот да поведе постапка за оценка на уставноста и законитоста, како и со времена мерка да го запре извршувањето на актите кои се носат врз основа на Одлуката, до конечно одлучување на Судот.

Со иницијативата, исто така, се оспорува и законитоста на Јавниот повик за избор на спроведувачи на континуирано стручно усовршување за период 2021-2025 година, број 17-271/1 од 19.02.2021 година, кој бил распишан од Комисијата за стручни стоматолошки прашања на Стоматолошката комора на Македонија.

Овој јавен повик, се повикува на Правилникот и Одлуката како основа за негово распишување и покрај фактот што во ниту еден член од Правилникот не е уредено дека изборот треба да се прави со распишан јавен повик и всушност Комисијата сама си креирала Одлука и Јавен повик, по своја иницијатива и со елементи кои сама си ги уредила без основ за тоа.

Имено, Правилникот во член 25 дозволува барања да се поднесуваат до 30 март во текот на годината, за секој кој има право на тоа, а Јавниот повик се повикува за избор за наредните 4 години што значи во наредните 4 години се затвора можноста за други здруженија да аплицираат со барање за решение за спроведување континуирана стручна обука. Јавниот повик не упатува во случајов дека секоја година Комисијата ќе распишува јавен повик, а Правилникот токму тоа го регулира, за секоја тековна година.

Покрај тоа, во Јавниот повик се бараат дополнителни услови, критериуми и докази кои се креирани од Комисијата, без правен основ. Имено, се бараат општи и посебни услови што ги нема во Правилникот. Потоа се бара доказ дека статутот на здружението е доставен во Централниот регистар, а таков посебен доказ-документ Централниот регистар не издава бидејќи без статут здружението не ни може да се регистрира. Потоа се бара доказ дека членовите на здружението се активни членови, а таков документ нема кој да издаде бидејќи Комората не издава членски легитимации. Се бара список на членови на друштвата и здруженијата по име, презиме и број на лиценца на докторот стоматолог, со што директно се повредува член 20 од Законот за здруженија и фондации, спрема кој здружението е должно да ја чува анонимноста на личните податоци на своите членови.

Од погоре изнесеното се предлага Судот да поведе постапка за оценка на законитоста на оспорениот Јавен повик како несогласен со Законот за здравствена заштита и Законот за здруженија и фондации.

II

На седницата Судот утврди дека Правилникот за облиците на континуирано стручно усовршување, критериумите за распоредување на облиците, критериумите за избор на спроведувачите на облиците на континуирано стручно усовршување и бодовите на континуирано стручно усовршување за обновување на лиценцата за работа за здравствените работници со високо образование од областа на стоматологијата, во одредбите од член 20 став 2, член 23 став 3 и член 24 став 1 точки 4 и 5, предвидел:

Член 20 став 2

(2) Спроведувачите на стручни настани имаат право да организираат: стручно здружение – два облика на стручна едукација, стручните стоматолошки друштва – најмногу два облика, а акредитираните високообразовни институции

(стоматолошките факултети) еден облик на континуирано стручно усовршување, при што облиците на теоретско практичната едукација од член 7 точка 3, односно член 18 и член 19 од Правилникот не влегуваат во погоре наведените ограничувања по однос на дозволен број на облици.

Член 23 став 3

(3) Комисијата за стручни стоматолшки прашања на годишно ниво врши акредитација на два облика на континуирано стручно усовршување за стручните стоматолошки здруженија и два облика на континуирано стручно усовршување за стручните стоматолошки друштва и еден облик за акредитираните стоматолошки факултети.

Член 24 став 1 точки 4 и 5

(1) Изборот на спроведувачите на облиците на континуирано стручно усовршување се врши според следниве критериуми:

1.

2.

3.

4. стоматолошките друштва да имаат најмалку 50 членови кои истовремено се членови и на Комората, а стоматолошките здруженија најмалку 20 членови кои истовремено се членови на Комората,

5. да имаат статутарно формирано стручно тело за континуирано спроведување на стручно усовршување, согласно одредбите од Статутот на Комората.

Понатаму, Комисијата за стручни стоматолошки прашања како тело на Стоматолошката комора на Македонија, на седница одржана на 19.02.2021 година, донела Одлука за критериуми при избор на спроведувачи на континуирано стручно усовршување, број 17-234/3.

Во член 1 од Одлуката е утврдено дека изборот на спроведувачи на континуирано стручно усовршување за период 2021-2025 година ќе се врши со објава на јавен повик за изборот кој ќе се објави, по истекот на 8 дена од денот на објавата на оваа одлука на веб- страницата на Комората.

Во член 2 од Одлуката е наведено дека барателите за избор на спроведувачи на континуирано стручно усовршување треба да ги исполнуваат критериумите од член 24 од Правилникот.

Во член 3 од Одлуката е утврдено дека дополнителен критериум – посебен услов кој треба да го исполнат барателите, за донесување на решение за спроведувач на континуирано стручно усовршување е во последните 3 години континуирано да имаат организирано најмалку 3 стручни настани што не се пониско бодирани од стручен настан – симпозиум со домашно учество.

Во член 4 од Одлуката е наведено дека статутарно формирано стручно тело за континуирано спроведување на стручно усовршување, треба да е составено од 7 (седум) активни членови на Комората (согласно член 15 став 1 од Статутот на Комората), кои не се пензионери, од кои минимум 5 членови се доктори на науки од областа. Секој од членовите на стручното тело може да биде член на стручно тело на максимум две друштва или здруженија.

Во член 5 од Одлуката е утврдено дека таа стапува на сила од денот на нејзиното донесување.

Исто така, Комисијата за стручни стоматолошки прашања како тело на Стоматолошката комора на Македонија, со акт бр.17-271/1 од 19.02.2021 година распишала Јавен повик за избор на спроведувачите на континуирано стручно усовршување за период 2021-2025 година.

Во јавниот повик Комисијата навела дека се однесува за избор на спроведувачи на континуираното стручно усовршување од предметната материја, општите и посебните услови за барателите и дека јавниот повик се објавува на веб-страницата на Комората.

Имено, Комисијата во јавниот повик навела дека истиот се објавува согласно со Правилникот и Одлуката, право на учество на јавниот повик за избор на спроведувачи на континуирано стручно усовршување имаат стоматолошките друштва и здруженија кои ги исполнуваат општите и посебните услови од овој јавен повик.

Како општи услови се наведени: да се регистрирани како правно лице во Централниот регистар, да достават статут, да имаат активна и неблокирана трансакциона сметка, стоматолошките друштва да имаат најмалку 50 члена, а стоматолошките здруженија најмалку 20 члена кои истовремено се членови и на Комората и да имаат статутарно формирано стручно тело за спроведување на континуираното стручно усовршување.

Како посебни услови во јавниот повик се наведени: во последните 3 години континуирано да имаат организирано најмалку 3 стручни настани што не се пониско бодирани од стручен настан-симпозиум со домашно учество, да достават барање за донесување решение за спроведување на континуирано стручно усовршување, потпишано од одговорно лице со комплетна документација наведена во точка 3 од јавниот повик и барањето да се достави најдоцна до 30 март 2021 година до Стоматолошката комора, а како докази кон барањето да достават тековна сметка не постара од 1 месец, важечки статут доставен до Централниот регистар, потврда за активна сметка од Централниот регистар или од банка, доказ дека организирале најмалку 3 стручни настани во последните 3 години, изјава за формирано статутарно стручно тело од одговорното лице на барателот со прилог

доказ дека членовите на стручното тело се активни членови на Комората, не се пензионери, најмалку 5 члена се доктори на науки од областа, изјава од членовите на стручното тело дека не се членови на стручно тело на повеќе од две друштва или здруженија, список на членови на друштвото/здружението, со име и презиме и број на лиценца за работа, изјава заверена на нотар од одговорното лице на барателот, дека списокот на членовите на друштвото/здружението, со име, презиме и број на лиценца за работа соодветствува со вистинското членство, изјава заверена на нотар од одговорното лице на барателот со која гарантира за точноста на податоците наведени во барањето и вистинитоста на доказите и прилозите кон барањето.

Комисијата за стручни стоматолошки прашања на Комората врши избор на спроведувачите на облиците на континуирано стручно усовршување во период од 15 дена од денот на доставување на барањето. Доколку Комисијата утврди дека документацијата не е целосна, ќе побара барателот да ја дополни во рок од 10 дена од датумот на прием на известувањето, а доколку барателот не постапи по известувањето, поднесеното барање нема да биде предмет на разгледување.

Комисијата за стручни стоматолошки прашања за изборот на спроведувачи на облиците на континуирано стручно усовршување донесува одлука за избор на спроведувачи и соодветно решение за друштва и здруженија кои ги исполнуваат критериумите за спроведувачи. Изборот на спроведувачи на континуирано стручно усовршување се врши за период од 4 години.

Со избраните спроведувачи како организатори на облиците на континуирано стручно усовршување, Комората склучува договор за уредување на меѓусебните права и обврски. Во договорот особено се наведени обврските на организаторот на облиците на континуирано стручно усовршување, правото на комората да го контролира спроведувањето и последиците од неправилно спроведување на облиците на континуирано стручно усовршување.

Јавниот повик ќе се објави на веб-страницата на Комората.

Јавниот повик е распишан од Комисијата за стручни стоматолошки прашања и е потпишан од претседателот на Комисијата. Јавниот повик е со број 17-271/1 од 19.02.2021 година и е распишан на истиот датум кога е донесена оспорената одлука погоре наведена.

III

Согласно член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со закон.

Согласно член 39 од Уставот, на секој граѓанин му се гарантира правото на здравствена заштита. Граѓанинот има право и должност да го чува и унапредува сопственото здравје и здравјето на другите.

Со член 51 од Уставот е утврдено дека во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Законот за здравствената заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр.43/2012, 145/2012, 87/2013, 164/2013, 39/2014, 43/2014, 188/2014, 10/2015, 61/2015, 154/2015, 192/2015, 17/2016, 37/2016, 20/2019 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.101/2019, 153/2019, 180/2019, 275/2019, 77/2021, 122/2021, 178/2021, 150/2022, 236/2022, 199/2023 и 236/2023), во член 1 определил дека предмет на уредување на овој закон се прашањата кои се однесуваат на системот и организацијата на здравствената заштита и вршењето на здравствената дејност, загарантираните права и утврдените потреби и интереси на државата во обезбедувањето на здравствената заштита, здравствените установи, вработувањето, правата и должностите, одговорноста, евалуацијата, престанокот на вработувањето, заштитата и одлучувањето за правата и обврските на здравствените работници и здравствените соработници, квалитетот и сигурноста во здравствената дејност, коморите и стручните здруженија, рекламирањето и огласувањето на здравствената дејност, вршењето на здравствената дејност во вонредни услови и надзорот над вршењето на здравствената дејност.

Согласно со одредбите од овој закон, здравствената дејност е дејност од јавен интерес, а здравствените работници со високо образование од областа на медицината, стоматологијата и фармацијата (здравствени работници со високо образование) можат самостојно да вршат здравствени услуги со завршување на пробната работа, положување на стручниот испит и добивање лиценца за работа, како и здравствените соработници со средно, вишо и високо стручно образование по завршување на пробната работа и положување на стручниот испит, видно од член 115.

Согласно со член 123 ставови 1 и 2 од овој закон, издавањето, обновувањето, продолжувањето и одземањето лиценца за работа на здравствените работници со високо образование го вршат Лекарската, Стоматолошката, односно Фармацевтската комора заради утврдување на стручната оспособеност на здравствените работници за самостојна работа, а лиценцата за работа се издава за период од седум години.

Согласно со член 129 став 1 од овој закон, на здравствен работник со високо образование може да му се обнови лиценцата за работа ако во периодот на важноста на лиценцата со континуирано стручно усовршување, преку следење на новините во медицината, стоматологијата, односно фармацијата и унапредување на

сопственото знаење се стекнал со соодветен број бодови и најмалку 60% од времето на важноста на лиценцата за работа работел во дејноста за која стекнал лиценца за работа.

Облиците на континуирано стручно усовршување, критериумите за распоредување на облиците, критериумите за избор на спроведувачите на облиците на континуирано стручно усовршување и бодовите од ставот (1) на овој член ги утврдува Лекарската, Стоматолошката, односно Фармацевтската комора со општ акт на кој согласност дава министерот за здравство (став 4).

Со овој закон, во член 127 став 1 е уредено и дека програмата за дополнителна обука и проверка на стручните знаења и способности на здравствените работници со високо образование, составот на испитната комисија и начинот на спроведувањето на проверката ги утврдува Лекарската, Стоматолошката, односно Фармацевтската комора со акт на кој министерот за здравство дава согласност. Согласно со став 2, проверката од ставот (1) на овој член ја вршат Лекарската, Стоматолошката, односно Фармацевтската комора.

Значи, законодавецот со Законот за здравствена заштита ги уредил односите од предметната материја, но неговата интенција со Законот е преку давање на јавно овластување на Стоматолошката комора во врска со дејноста од областа на стоматологијата, таа да донесува програми и општи акти на кои министерот за здравство е надлежен да ги одобри со давање согласност или да не ги одобри според проценката на тие општи акти, во кои Стоматолошката комора ќе ја уредува комплексната материја од областа на стоматологијата за прашањата согласно со закон и во домен на лиценците за вршење на дејноста. Оттука, Стоматолошката комора има законски основ за вршење на законски определените јавни овластувања.

Согласно со член 129 од Законот за здравствената заштита, Собранието на Стоматолошката комора на Македонија го донела предметниот Правилник за облиците на континуирано стручно усовршување, критериумите за распоредување на облиците, критериумите за избор на спроведувачите на облиците на континуирано стручно усовршување и бодовите на континуирано стручно усовршување за обновување на лиценцата за работа за здравствените работници со високо образование од областа на стоматологијата. Собранието е орган на Стоматолошката комора кој донесува акти што произлегуваат од Законот за здравствената заштита, согласно со член 21 точка 21 од Статутот на Стоматолошката комора на Македонија.

Министерот за здравство со акти од 28.04.2017 година и 26.08.2020 година дал согласност за Правилникот и неговите измени и дополнувања.

Со одредбите од Законот за здравствена заштита, се уредени статусот, организацијата и надлежностите на Стоматолошката комора, која е правно лице што се запишува во Централниот регистар на Република Северна Македонија, има собрание, статут, извршен одбор, надзорен одбор и претседател на комората. Таа издава, обновува, продолжува и одзема лиценца за работа, води регистар на лиценци и врши стручен надзор над работата на здравствените установи и здравствените работници и двапати годишно доставува извештај за работите за издавање, продолжување, обновување и одземање на лиценците за работа до Министерството за здравство. Општите акти согласно со закон, ги донесува со согласност на министерот за здравство, а надзор над работата на комората во вршењето на јавното овластување го врши Министерството за здравство и Државниот санитарен и здравствен инспекторат.

Со член 266 од овој закон е уредено, меѓу другото, дека здравствените работници од одделни специјалности можат да се здружуваат во стручни здруженија во состав и на Македонското стоматолошко друштво и други друштва, заради следење на достигнувањата во одделни гранки на стоматологијата.

Според ставот 2 од овој член од Законот, Македонското лекарско друштво, Македонското стоматолошко друштво, Македонското фармацевтско друштво и други лекарски, стоматолошки и фармацевтски друштва, преку стручните здруженија и преку други стручни здруженија организираат различни форми на стручно усовршување на здравствените работници, учествуваат во изработување стручни упатства за работа по одделни специјалности и предлагаат мерки за унапредување на стручната работа на здравствените работници.

Од погоре изнесеното, произлегува дека:

- Стоматолошката комора на Македонија има со закон утврдени јавни овластувања, посебно во доменот на вршење на работите на издавање, продолжување, обновување и одземање на лиценците за работа.
- Донесува програми за дополнителна обука и проверка на стручни знаења и способности на здравствените работници со високо образование.
- Донесува општи акти согласно со закон, на кои министерот за здравство дава согласност и на таа основа од член 129 од Законот е донесен и оспорениот правилник.
- Член 129 од Законот е основ за донесување на Правилникот по согласност од министерот за здравство, во кој се уредени и критериумите за избор на спроведувачите на континуирано стручно усовршување и бодови, како што е пропишано со одредбите од овој член од Законот.
- Член 266 од Законот, не уредува прашања во однос на континуирано стручно усовршување, кое е поврзано со делот од погоре наведените норми од Законот кои децидно се однесуваат на правата и обврските на Стоматолошката комора да ги

врши со закон дадените јавни овластувања за вршење на работите за издавање, обновување, продолжување и одземање на лиценца за работа на здравствените работници со високо образование од областа на стоматологијата. Членот 266 од Законот, не уредува права и обврски и односи кои се во доменот на Стоматолошката комора за донесувањето на оспорениот правилник, во однос на прашањата кои се уредени со оспорените членови 20 став 2, 23 став 3 и 24 став 1 точки 4 и 5.

Имено, со одредбите од член 266 од Законот за здравствена заштита, се уредува право на здравствените работници од одделни специјалности да се здружуваат во Македонско стоматолошко друштво и други стоматолошки друштва особено заради следење на достигнувањата и унапредувањата во одделни гранки на стоматологијата и Македонското стоматолошко друштво и други стоматолошки друштва преку стручни здруженија можат да организираат различни форми на стручно усовршување на здравствените работници и да учествуваат во изработување на упатства како и да предлагаат мерки за унапредување на стручната работа на здравствените работници.

Оттука, континуираното стручно усовршување, како предмет на уредување со Законот и оспорените одредби од Правилникот, член 20 став 2, член 23 став 3 и член 24 став 1 точки 4 и 5, се во делот на јавните овластувања утврдени на Стоматолошката комора, која за таа цел и го донела Правилникот во кој ги уредила односите како што е тоа содржано во одредбите, со оглед на тоа што за тоа има основ во член 129 од Законот.

Континуираното стручно усовршување кое е критериум и услов за лиценца за работа на здравствениот работник со високо образование, не е спорно за подносителите на иницијативата, туку како спорни ги наведуваат правата на субјектите кои можат истото да го спроведуваат, односно според иницијативата, исклучиво стручните здруженија би требало да се единствени спроведувачи. Меѓутоа, одредбите од Законот за здравствена заштита не пропишуваат исклучива надлежност на стручните здруженија да бидат спроведувачи на континуирано стручно усовршување, а член 266 од Законот не се занимава со прашањето на континуирано стручно усовршување, поради што Стоматолошката комора со одредбите од Правилникот кои се оспоруваат со иницијативата, уредуваат прашања за кои Комората има јавно овластување дадено со закон, а тоа е прашањето за континуирано стручно усовршување. Наспроти ова, Законот за здравствена заштита со член 266 дозволил широки рамки на организирање различни форми на стручно усовршување на здравствените работници кои можат да се здружуваат во Македонското стоматолошко друштво и други стоматолошки друштва, што е општо во сферата на унапредување на стручната работа.

Законот за здруженија и фондации („Службен весник на Република Македонија“ бр.52/2010, 135/2011, 55/2016 и („Службен весник на Република Северна

Македонија“ бр. 238/22) во член 1 ги уредува начинот, условите и постапката за основање, регистрација и престанок на здруженијата, фондациите, сојузите, организационите облици на странските организации во Република Македонија, имотот со кој располагаат, надзорот, статусните промени и статусот на организациите од јавен интерес.

Од одредбите на овој закон произлегува дека правото на слободно здружување се остварува преку здружување во здруженија, фондации, сојузи и организациони облици на странски организации (во натамошниот текст: организации) за остварување на нивните цели, дејности и заштита на правата, интересите и уверувањата во согласност со Уставот и закон, согласно член 4 став 1; две или повеќе организации можат да се здружуваат во сојуз или друга форма на здружување која може да стекне својство на правно лице со регистрација во согласност со овој закон и со здружувањето организациите не го губат својството на правно лице, согласно член 5; Здружението води регистар на членови и евиденција на членовите на органите, здруженијата ја гарантираат анонимноста на личните податоци на членовите кои тоа го побарале и податоците се заштитени во согласност со прописите за заштита на личните податоци и класифицирани информации, видно од член 20 од Законот за здруженија и фондации.

Со Законот за здруженија и фондации, како *lex generalis*, општо се уредува предметната материја за здруженија и фондации во правниот поредок на Републиката, на чија основа со посебните закони се пропишуваат посебните организирани облици за здружувања во врска со предметот на уредување на тие закони со спецификите на вршењето на работите, како и надлежностите дадени со јавни овластувања.

Оттука, во однос на Стоматолошката комора на Македонија не може да се смета дека уредува прашања во несогласност со Законот за здравствената заштита и Законот за здруженија и фондации, кога со оспорените одредби од Правилникот ги регулира облиците на континуирано стручно усовршување за да можат да го спроведуваат истото не само стручни здруженија (два облици на стручна едукација) туку и стручни стоматолошки друштва (најмалку два облици на стручна едукација) и акредитирани високообразовни институции (стоматолошки факултети) еден облик на стручно усовршување. Во таа постапка е уредено дека Комисијата на Комората, формирана за стручни стоматолошки прашања, на годишно ниво врши акредитација на два облици на континуирано стручно усовршување за стручните стоматолошки здруженија и два облици на континуирано стручно усовршување за стручните стоматолошки друштва и еден облик за акредитирани стоматолошки факултети, за кои прашањето за акредитација е веќе исполнето со фактот што стоматолошкиот факултет поседува акредитација при основањето. Притоа, изборот за спроведувачи на облиците на континуирано стручно усовршување се врши според критериуми,

меѓу кои и стоматолошките друштва да имаат намалку 50 члена кои истовремено се и членови на Комората, а стоматолошките здруженија најмалку 20 члена кои истовремено се и членови на Комората, како и тие да имаат статутарно формирано свое стручно тело за континуирано спроведување на стручното усовршување, согласно со одредбите од Статутот на Комората.

Континуираното стручно усовршување е предмет на уредување со Правилникот, па оттука Стоматолошката комора уредила прашања од оваа содржина во Правилникот, а со оспорените одредби од Правилникот допуштила секоја година да акредитира спроведувачи, кои поради тоа што со закон не се лимитира исклучиво да бидат стручните здруженија, оттука и определбата за учество и на други субјекти како спроведувачи, не го прави Правилникот со оспорените одредби незаконит. Притоа битно е и што со критериумот за бројноста на членови во стручните здруженија и стручните друштва кои се и членови на Комората во оспорените одредби од Правилникот не се однесува исклучиво на основачи на овие организации, согласно со Законот за здруженија и фондации туку на членови (во кои припаѓаат и основачите), при што Комората го поставува условот дека ако некое здружение или друштво сака да спроведува облик на континуирано стручно усовршување кој ќе се вреднува со бодови согласно со Правилникот, мора да има членови на Комората, што ја следи интенцијата на законодавецот дека Стоматолошката комора ги врши работите од доменот на јавно овластување во врска со лиценците за работа кои се поврзани со континуираното стручно усовршување.

Од аспект на условот за легитимирање на членовите, согласно членовите 9 и 10 од Законот за заштита на личните податоци („Службен весник на Република Македонија“ бр.42/2020 и 294/2021), меѓу другото, е предвидено дека личните податоци се точни и каде што е потребно ажурирани, при што се преземаат сите соодветни мерки за навремено бришење или коригирање на податоците што се неточни или нецелосни, имајќи ги предвид целите заради кои биле обработувани („точност“), се собираат за конкретни, јасни и легитимни цели и нема да се обработуваат на начин што не е во согласност со тие цели, се соодветни, релевантни и ограничени на она што е неопходно во однос на целите заради кои се обработуваат („минимален обем на податоци“), обработката е потребна за исполнување на законска обврска на контролорот (во случајов е Комората), а обработката е потребна за извршување на работи од јавен интерес или при вршење на јавно овластување на контролорот утврден со закон (како што е во случајов на јавното овластување на Комората), и обработката е потребна за целите на легитимните интереси на контролорот.

Оттука, со оспорените одредби од Правилникот, Стоматолошката комора на Македонија не уредила прашања спротивни на закон, и од аспект на условот за соодветна бројност на членството на стоматолошките друштва и стоматолошките

здруженија и тие да се членови на Комората кои за тоа плаќаат членарина што може да се докаже од соодветните регистри, што е процесно прашање. Со оглед на тоа што континуираното стручно усовршување директно се вреднува со бодови согласно со Правилникот, спроведувачот на обликот на континуираното стручно усовршување односно барателот, покрај наведените услови со својот статут мора да има формирано стручно тело за вршење на работата, што е критериум воспоставен со Правилникот како елемент кој го подига нивото на спремноста и организираноста на организацијата да има статус на спроведувач.

Воедно, Собранието на Комората, а не друг орган на Комората согласно со член 21 точка 21 од нејзиниот Статут, донесува акти што произлегуваат од Законот за здравствена заштита, па оттука оспорениот правилник и од овој аспект е донесен од надлежен орган од страна на Стоматолошката комора.

Од овие причини за оспорените одредби од Правилникот, не може основано да се постави прашањето за несогласност со законите. Во однос на барањето за времена мерка, односно за запирање на извршување на актите донесени врз основа на член 20 став 2 од Правилникот нема основ за изрекување.

– Комисијата за стручни стоматолошки прашања на Стоматолошката комора на Македонија, врз основа на одредби од нејзиниот Деловник за работа, на седница одржана на 19.02.2021 година ја донела Одлуката за критериуми при избор на спроведувачи на континуирано стручно усовршување, која е оспорена со иницијативата, од причини дека е акт на тело на Комората, а не од орган, односно од Собранието на Комората и дека утврдува критериуми, а не е надлежност на Комисијата да креира услови и критериуми за избор на спроведувачи на континуирано стручно усовршување, паралелно на Правилникот. Од овој аспект, Судот оцени дека наводите во иницијативата се основани.

Со оглед на фактот што оспорената одлука се однесува општо на неопределен круг на лица, таа по својата суштина е општ акт, кој притоа е донесен од Комисијата за стручни стоматолошки прашања, како тело на Комората, врз основа на деловнички одредби за работа на Комисијата. Оттука, факт е дека општиот акт Одлуката, не е акт на Комората односно од нејзиниот орган – Собранието, и не се заснова на основа на одредби од закон или од предметниот правилник. Со Одлуката, Комисијата сама презела надлежност за која нема правен основ да регулира критериуми при избор на спроведувачи на континуирано стручно усовршување, за што всушност Комората, на ниво на Собрание на Комората има надлежност да ги уредува овие прашања и за таа цел донесува правилник по претходна согласност од министерот за здравство. При анализата на оспорената одлука, која има наслов „Одлука за критериуми при избор на спроведувачи на континуирано стручно усовршување“, произлегува, меѓу другото, дека ова тело како доносител на Одлуката, со одредбите утврдува правила и одредени дополнителни критериуми при што утврдува јавен повик за избор на

спроведувачи, рок за пријавување, период на траење на спроведувачките работи 2021-2025 година, потоа покрај критериуми од Правилникот се предвидува и исполнување на дополнителен критериум – посебен услов кој треба да го исполнат барателите за донесување решение за спроведување на континуирано стручно усовршување, а тоа е во последните три години континуирано да имаат организирано најмалку три стручни настани што не се пониско бодирани од стручен настан – симпозиум со домашно учество, како и критериумот дека треба да имаат статутарно формирано стручно тело за континуирано стручно усовршување, кое треба да биде составено од седум активни членови на Комората (активноста ја поврзува со член 15 став 1 од Статутот на Комората) кои не се пензионери, од кои минимум пет члена се доктори на науки од областа, а секој од членовите на стручното тело може да биде член на стручно тело на максимум две друштва или здруженија.

Член 15 став 1 од Статутот на Комората уредува начини на кои престанува членството во Комората – трајно одземање на лиценцата согласно со закон, времено одземање на лиценцата за време на траење на оваа мерка согласно со Законот, барање за престанување на членството, неоправдано неплаќање на членарина повеќе од 12 месеци и смрт на членот на Комората. Со член 11 од Статутот е утврдено дека членувањето во Комората е право и задолжителна обврска на сите доктори по стоматологија кои имаат важечка лиценца за вршење стоматолошка дејност или вршат едукативно-образовна, научна работа од областа на стоматологијата на територија на Република Македонија, а согласно со важечките законски и подзаконски прописи, од областа на здравствената заштита и овој статут. Со член 12 е уредено дека членството во Комората може да биде и доброволно и почесно. Оттука, неспорно е дека членството е прашање кое се утврдува од самата Комора.

Со оглед на тоа дека без правен основ со оспорената одлука на предметната Комисија, ова тело презело надлежност да уредува прашања за критериуми при избор на спроведувачи на континуирано стручно усовршување и донело општ акт надвор од Собранието на Комората за прашања за кои Комората е надлежна, при што паралелно со Правилникот на Собранието на Комората, оваа комисија уредувала критериуми и услови за прашања за кои Комората може само со Правилникот да ги уредува, произлегува дека оспорената одлука е спротивна на Законот за здравствена заштита и може да се постави прашањето за нејзината согласност со закон.

Воедно, оспорениот јавен повик за избор на спроведувачи на континуирано стручно усовршување за период 2021-2025 година, е донесен од Комисијата за стручни стоматолошки прашања, кој јавен повик произлегува непосредно од оспорената одлука на оваа комисија, и се заснова на Одлуката за која од уставно-правната анализа се постави сомнеж за нејзината согласност со закон, и од тие причини и за

оспорениот јавен повик кој е општ акт насочен кон неопределен број на субјекти со кој се поставуваат услови и критериуми согласно со оспорената одлука, може да се изрази сомнеж за согласност со Законот за здравствена заштита, кој наспроти ова утврдил законско исклучиво право на Стоматолошката комора со општ акт донесен по претходна согласност од министерот за здравство, да ги уредува критериумите за избор на спроведувачи на континуирано стручно усовршување. Имено, оспорениот јавен повик и оспорената одлука се во суштина два општи акти на Комисијата, со кои таа регулира права, обврски и односи на субјектите во правото за кои не е надлежна и нема јавно овластување согласно со закон за нивно донесување со кои ја регулира предметната материја.

Воедно, Судот оцени дека се настапени условите за донесување времена мерка и согласно со член 27 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, да го запре извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на оспорената одлука и оспорениот јавен повик донесени од Комисијата за стручни стоматолошки прашања, до конечното одлучување на Судот.

IV

Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во диспозитивот на ова решение.

ПРЕТСЕДАТЕЛ

на Уставниот суд на Република Северна Македонија,
Добрила Кацарска