

Hrvatska ljekarnička komora
Z.

Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
Direkcija
Z.

Hrvatska ljekarnička komora, Z., podnijela je ovom Sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti članka 2. stavka 1. i članka 7. stavka 5. Pravilnika o ortopedskim i drugim pomagalicama („Narodne novine“, 7/12., 14/12., 23/12., 25/12., 45/12., 69/12., 85/12., 92/12. – ispravak, 119/12., 147/12., 21/13., 38/13., 93/13., 119/13., 125/13. – ispravak, 129/13., 136/13., 141/13.-ispravak, 154/13., 11/14., 12/14. – ispravak, 22/14. – ispravak, 34/14., 45/14., 54/14., 59/14., 86/14., 92/14., 119/14., 129/14., 149/14., 17/15., 29/15., 41/15., 62/15., 77/15., 86/15., 124/15., 129/15., 132/15. i 139/15.), smatrajući ih nesuglasnim sa Zakonom o obveznom zdravstvenom osiguranju („Narodne novine“ 80/13.; u daljnjem tekstu: ZOZO/13.).

S obzirom da nije riječ o zahtjevu u smislu članka 83. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS), Sud je prijedlog uzeo u razmatranje na temelju članka 83. stavka 2. ZUS-a.

U prijedlogu se u bitnom navodi da članak 2. stavak 1. osporavanog Pravilnika, u dijelu koji glasi „odnosno drugih pravnih i fizičkih osoba koje imaju dozvolu za obavljanje prometa na malo medicinskim proizvodima“ nije u skladu sa zakonom budući da ta odredba daje ovlaštenje izdavati ortopedska pomagala fizičkim i pravnim osobama koje imaju dozvolu za obavljanje prometa na malo medicinskim proizvodima, a koje nisu osobe koje obavljaju zdravstvenu djelatnost odnosno nisu osobe u mreži javne zdravstvene službe. Podnositeljica prijedloga ističe da Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje općim aktom utvrđuje način provođenja zdravstvene zaštite isključivo sa zdravstvenim ustanovama i privatnim zdravstvenim radnicima koji su uključeni u mrežu javne zdravstvene službe. Stoga smatra da osporavani Pravilnik ne može specijaliziranim trgovinama koje nisu uključene u mrežu javne zdravstvene službe i koje obavljaju gospodarsku djelatnost, dati veća prava i proširiti njihove ovlasti određene zakonom i to na način da im se omogući izdavanje ortopedskih pomagala u sustavu zdravstvene zaštite. Podnositeljica upućuje na članak 87. ZOZO-a/13. kojim je propisano da zavod općim aktom, uz suglasnost ministra nadležnog za zdravlje, po prethodno pribavljenom mišljenju nadležnih komora, u skladu s utvrđenim opsegom prava na zdravstvenu zaštitu iz članaka 19., 20. i 23. toga Zakona te s utvrđenim standardima i normativima zdravstvene zaštite iz obveznoga zdravstvenog osiguranja sukladno članku 33. toga Zakona, utvrđuje (između ostalog) način provođenja zdravstvene zaštite, elemente i

kriterije za raspisivanje natječaja i osnove za sklapanje ugovora sa zdravstvenim ustanovama i privatnim zdravstvenim radnicima koji su uključeni u mrežu javne zdravstvene službe, mrežu hitne medicine i mrežu ugovornih subjekata medicine rada. Polazeći od navedene odredbe ZOZO-a/13., podnositeljica smatra da Zavod općim aktom može utvrditi način provođenja zdravstvene zaštite samo sa zdravstvenim ustanovama i privatnim zdravstvenim radnicima koji su uključeni u mrežu javne zdravstvene službe, a ne i s drugim pravnim i fizičkim osobama koje nisu zdravstvene ustanove i/ili privatni zdravstveni radnik koji nije uključen u mrežu javne zdravstvene službe.

Podnositeljica, nadalje, smatra da članak 7. stavak 5. osporavanog Pravilnika, u dijelu kojim je propisano da je sastavni dio cijene pomagala usluga izdavanja pomagala, nije suglasan sa zakonom. Obrazlažući navedenu tvrdnju, podnositeljica ističe da je taj dio odredbe članka 7. stavka 5. osporavanog Pravilnika u nesuglasju s člankom 90. ZOZO-a/13. kojim je propisano da se ugovorom za provođenje utvrđenog opsega prava na zdravstvenu zaštitu, između ostalog, određuje vrsta, opseg i kvaliteta zdravstvene zaštite iz obveznoga zdravstvenog osiguranja prema standardima i normativima za pojedine djelatnosti, rokovi u kojima se ugovorena zdravstvena zaštita mora pružiti osiguranoj osobi na primarnoj, sekundarnoj i tercijarnoj razini zdravstvene djelatnosti te na razini zdravstvenih zavoda u skladu s pravilnikom ministra nadležnog za zdravlje o određivanju medicinski opravdanog roka u kojem se mora pružiti potrebna zdravstvena zaštita, cijene po kojima ugovorni subjekt Zavoda ispostavlja račune za ugovorenu i pruženu zdravstvenu zaštitu iz obveznoga zdravstvenog osiguranja, način obračuna, rokovi ispostavljanja računa i rokovi plaćanja računa za pruženu zdravstvenu zaštitu. Smatra da iz navedene odredbe ZOZO-a/13. proizlazi da cijena usluge izdavanja pomagala ne može biti ugrađena u cijenu pomagala. Napominje da je utvrđivanje cijena ortopedskih pomagala uređeno Pravilnikom o mjerilima za određivanje cijena ortopedskih i drugih pomagala („Narodne novine“, 138/09. i 29/12.) i to na drugačiji način od onoga koji je sadržan u osporavanom dijelu članka 7. stavka 5. Pravilnika.

U svom očitovanju o prijedlogu, donositelj općeg akta u bitnom ističe da je osporavani Pravilnik, uz kasnije izmjene i dopune, kojima nije zadirano u članak 2. stavak 1. i članak 7. stavak 5., još uvijek na snazi. Smatra da su osporavane odredbe Pravilnika u cijelosti u skladu s mjerodavnim odredbama ZOZO-a/13. Obrazlažući mišljenje da je članak 2. stavak 1. Pravilnika u skladu sa ZOZO-m/13., ističe da osporavana odredba Pravilnika na istovjetan način kao i ZOZO/13. (u članku 18. stavku 5.) uređuje subjekte kod kojih osigurane osobe mogu ostvarivati zdravstvenu zaštitu u vezi s ortopedskim pomagalima. Pritom se poziva i na članak 87. stavak 2. ZOZO-a/13. koji propisuje da Zavod općim aktom uz suglasnost ministra nadležnog za zdravlje, u skladu s utvrđenim opsegom prava na zdravstvenu zaštitu iz članaka 19., 20. i 22. toga Zakona te utvrđenim standardom prava na ortopedska i druga pomagala sukladno općem aktu Zavoda, utvrđuje osnove za sklapanje ugovora s isporučiteljima ortopedskih i drugih pomagala koji ispunjavaju uvjete za proizvodnju, odnosno isporuku pomagala sukladno posebnom zakonu te cijene pomagala, način i rokove plaćanja računa za isporučena pomagala. U odnosu na podnositeljčinu tvrdnju o nesuglasnosti članka 7. stavka 5. osporavanog Pravilnika sa ZOZO-m/13., donositelj općeg akta ističe da ta tvrdnja nije obrazložena, niti su navodi u tom smislu jasni.

Ocjenjujući osnovanost prijedloga, ovaj Sud polazi od sljedećeg:

Osporavani Pravilnik donijelo je Upravno vijeće Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje 14. prosinca 2011. na temelju članka 19. stavka 3. i članka 77. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju („Narodne novine“ 150/08., 94/09., 153/09., 71/10., 139/10. i 49/11.; u daljnjem tekstu: ZOZO/08.) i članka 26. točke 8. Statuta Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje („Narodne novine“, 18/09., 33/10. i 08/11.).

Člankom 19. stavkom 3. ZOZO-a/08. bilo je propisano da osigurane osobe zdravstvenu zaštitu iz stavka 1. toga članka (pravo na ortopedska i druga pomagala te dentalno-protetsku pomoć i dentalno-protetske nadomjestke) ostvaruju sukladno općem aktu Zavoda.

Člankom 77. ZOZO-a/08. bilo je propisano da ugovaranje zdravstvene zaštite u dijelu ostvarivanja prava na ortopedska i druga pomagala u skladu s tim Zakonom, Zakonom o medicinskim proizvodima i posebnim propisima utvrđuje Zavod općim aktom.

Članak 26. Statuta Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje propisuje koje opće akte za provedbu obveznog zdravstvenog osiguranja donosi Upravno vijeće Zavoda. Među tim općim aktima je i opći akt o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na ortopedska i druga pomagala (točka 8. članka 26. Statuta).

S obzirom na činjenicu da je ZOZO/08. na temelju kojega je donesen osporavani Pravilnik prestao važiti, prije svega valja utvrditi je li osporavani Pravilnik na snazi.

Dana 1. srpnja 2013. stupio je na snagu ZOZO/13., osim odredaba:

- članaka 2. i 3. i članka 34., u dijelu koji se odnosi na primjenu Direktive 2011/24/EU i članaka 26. do 32., koji su stupili na snagu 25. listopada 2013.,
- članka 18. točaka 5. i 6., te članaka 19., 22., 23. i 25., u dijelu koji se odnosi na osnovnu i dodatnu listu ortopedskih i drugih pomagala, te dentalnih pomagala, koji su stupili na snagu 1. siječnja 2014.,
- članka 82. stavka 2. koji je stupio na snagu 1. siječnja 2015.

Člankom 164. ZOZO-a/13. propisano je da danom stupanja na snagu ZOZO-a/13. prestaje važiti ZOZO/08.

Članak 24. stavak 3. ZOZO-a/13. propisuje da osigurane osobe zdravstvenu zaštitu iz članaka 22. i 23. toga Zakona ostvaruju sukladno općem aktu Zavoda.

Članak 22. ZOZO-a/13. odnosi se na ortopedska i druga pomagala koja su utvrđena osnovnom i dodatnom listom ortopedskih i drugih pomagala Zavoda. Članak 23. ZOZO-a/13. odnosi se na dentalna pomagala.

Člankom 155. stavkom 4. ZOZO-a/13., između ostalog je propisano da će Zavod opći akt iz članka 24. stavka 3. ZOZO-a/13. donijeti najkasnije do 1. siječnja 2014.

Člankom 157. točkom 8. ZOZO-a/13. propisano je:

„Do stupanja na snagu pravilnika i općih akata iz članaka 154., 155. i 156. ovoga Zakona ostaju na snazi u dijelu u kojem nisu u suprotnosti s odredbama ovoga Zakona:

8. Pravilnik o ortopedskim i drugim pomagalima ('Narodne novine', 7/12., 14/12., 23/12., 25/12., 45/12., 69/12., 85/12., 92/12., 119/12., 147/12., 21/13. i 38/13.).”

Iz navedenih zakonskih odredaba proizlazi da je ZOZO/13. izrijekom obvezao Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje da u određenom roku donese opći akt kojim će urediti ostvarivanje prava osiguranih osoba Zavoda iz obveznog zdravstvenog osiguranja na ortopedska i druga pomagala u skladu sa ZOZO-m/13. Za donošenje toga općeg akta zakonodavac je odredio rok do 1. siječnja 2014.

Opći akti za provedbu ZOZO-a/08., uključujući i osporavani Pravilnik, koji su bili na snazi do stupanja na snagu ZOZO-a/13., prijelaznim su odredbama tog Zakona ostavljeni na snazi, ali samo do donošenja novih općih akata za provedbu ZOZO-a/13. pod uvjetom da nisu u suprotnosti sa ZOZO-m/13.

Visoki upravni sud utvrđuje da Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje nije donio opći akt iz članka 24. stavka 3. u vezi s člankom 155. stavkom 4. ZOZO-a/13.

Polazeći od navedenog, a imajući na umu odredbu članka 157. točke 8. ZOZO-a/13. koja izrijekom propisuje da do stupanja na snagu općih akata iz članaka 154., 155. i 156. toga Zakona (među kojima je i opći akt o ortopedskim i drugim pomagalima), ostaje na snazi

Pravilnik o ortopedskim i drugim pomagalima („Narodne novine“, 7/12., 14/12., 23/12., 25/12., 45/12., 69/12., 85/12., 92/12., 119/12., 147/12., 21/13. i 38/13.) u dijelu u kojem nije u suprotnosti s odredbama ZOZO-a/13., valja utvrditi je li osporavani Pravilnik u osporavanom dijelu u skladu sa ZOZO-m/13., o čemu ovisi odgovor na pitanje je li osporavani Pravilnik, u osporavanom dijelu, na snazi.

Osporavani članak 2. stavak 1. osporavanog Pravilnika glasi:

„Osigurana osoba u skladu s ovim Pravilnikom ostvaruje pravo na pomagalo, rezervni dio i potrošni materijal za pomagalo, te popravak pomagala kod pravnih i fizičkih osoba – proizvođača pomagala, odnosno drugih pravnih i fizičkih osoba koje imaju dozvolu za obavljanje prometa na malo medicinskim proizvodima, te u ugovornim ljekarnama kojima je sukladno posebnom zakonu dano odobrenje za obavljanje ljekarničke djelatnosti, a za dentalna pomagala u ugovornim zdravstvenim ustanovama i kod ugovornih zdravstvenih radnika privatne prakse, uključenim u mrežu javne zdravstvene službe (u daljnjem tekstu: isporučitelji pomagala).“

Za ocjenu suglasnosti članka 2. stavka 1. Pravilnika sa ZOZO-m/13. neposredno su mjerodavne odredbe članka 18. stavka 1. točke 6. i članka 18. stavka 5. ZOZO-a/13.

Članak 18. stavak 1. točka 6. ZOZO-a/13. glasi:

„Pravo na zdravstvenu zaštitu iz obveznoga zdravstvenog osiguranja iz članka 17. točke 1. ovoga Zakona u opsegu utvrđenom ovim Zakonom i propisima donesenim na temelju ovoga Zakona obuhvaća pravo na:

6. ortopedska i druga pomagala koja su utvrđena osnovnom i dodatnom listom ortopedskih i drugih pomagala Zavoda“

Članak 18. stavak 5. ZOZO-a/13. glasi:

„Osigurane osobe zdravstvenu zaštitu iz stavka 1. točke 6. ovoga članka na teret sredstava Zavoda ostvaruju kod pravnih ili fizičkih osoba koje imaju odobrenje za proizvodnju, odnosno promet na malo ortopedskim i drugim pomagalima u skladu s posebnim propisom te u ljekarnama s kojima je Zavod, u skladu s uvjetima i na način utvrđen općim aktom Zavoda, sklopio ugovor o isporuci ortopedskih i drugih pomagala osiguranim osobama (u daljnjem tekstu: ugovorni isporučitelji pomagala).“

Polazeći od članka 18. stavka 5. ZOZO-a/13. koji dopušta ostvarivanje zdravstvene zaštite koja se odnosi na ortopedska i druga pomagala na teret sredstava Zavoda kod pravnih ili fizičkih osoba koje imaju odobrenje za proizvodnju, odnosno promet na malo ortopedskim i drugim pomagalima, dakle, točno određenom vrstom medicinskih proizvoda, ovaj Sud utvrđuje da je članak 2. stavak 1. Pravilnika koji, kao subjekte kod kojih osigurane osobe mogu ostvariti takvu zaštitu, određuje pravne i fizičke osobe koje imaju dozvolu za obavljanje prometa na malo medicinskim proizvodima, neovisno o tome o kojim je medicinskim proizvodima riječ, nije u skladu s mjerodavnim odredbom članka 18. stavka 5. ZOZO-a/13. Naime, budući da su u smislu Zakona o medicinskim proizvodima ("Narodne novine", 76/13.) i ostalih mjerodavnih propisa, ortopedska i druga pomagala samo jedna vrsta odnosno skupina medicinskih proizvoda te da pored te vrste postoje i druge, različite vrste medicinskih proizvoda, Sud smatra da članak 2. stavak 1. osporavanog Pravilnika u dijelu koji u isti položaj s pravnim i fizičkim osobama koje imaju odobrenje za proizvodnju, odnosno promet na malo ortopedskim i drugim pomagalima, stavlja i druge pravne i fizičke osobe koje imaju dozvolu za obavljanje prometa na malo svim odnosno bilo kojim medicinskim proizvodima, nije u skladu s člankom 18. stavkom 5. ZOZO-a/13.

Na temelju ovoga utvrđenja, Sud zaključuje da članak 2. stavak 1. osporavanog Pravilnika nije na snazi na temelju prijelazne odredbe članka 157. točke 8. ZOZO-a/13.

Podnositeljica prijedloga osporava i članak 7. stavak 5. Pravilnika koji glasi:

*„Cijena pomagala, rezervnog dijela i potrošnog materijala u Popisu pomagala iskazana je u kunama bez uračunatog poreza na dodanu vrijednost. Sastavni dio cijene pomagala je usluga izdavanja pomagala. Pomagalo, rezervni dio i potrošni materijal koji prema posebnom propisu podliježe porezu na dodanu vrijednost i na čiju se iskazanu vrijednost mora zaračunati porez na dodanu vrijednost u Popisu pomagala označeni su oznakom (**).“*

Za ocjenu zakonitosti navedene odredbe Pravilnika neposredno je mjerodavan članak 22. stavak 3. ZOZO-a/13. koji glasi:

„Način uvrštenja pomagala na osnovnu i dodatnu listu pomagala Zavoda te način utvrđivanja cijena pomagala propisuje pravilnikom ministar nadležan za zdravlje, sukladno posebnom zakonu.“

Iz navedene odredbe ZOZO-a/13., promatrane zajedno s odredbom članka 22. stavka 1. ZOZO-a/13. koja se odnosi na ortopedska i druga pomagala utvrđena osnovnom i dodatnom listom ortopedskih i drugih pomagala Zavoda, proizlazi da je ovlast vezanu uz način utvrđivanja cijena pomagala zakonodavac dao ministru nadležnom za zdravlje, a ne Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje. Za razliku od navedene situacije, ovlast za propisivanje načina utvrđivanja cijena dentalnih pomagala dana je Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje (članak 23. stavak 3. ZOZO-a/13.).

Slijedom iznesenog, ovaj Sud ocjenjuje da članak 7. stavak 5. osporavanog Pravilnika nije u skladu sa ZOZO-m/13.

Promatrajući navedeno utvrđenje u svjetlu članka 157. točke 8. ZOZO-a/13., valja zaključiti da članak 7. stavak 5. osporavanog Pravilnika nije na snazi zbog svoje nesuglasnosti sa ZOZO-m/13.

Slijedom svega iznesenog, Sud je zaključio da zbog činjenice što osporavane odredbe Pravilnika nisu na snazi, ne postoje pretpostavke za pokretanje postupka ocjene njihove suglasnosti sa zakonom.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.