

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E
P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda Dijane Vidović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Senke Orlić-Zaninović i Gordane Marušić-Babić, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Tatjane Ilić zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog po zahtjevima, A. P., Z., koju zastupa opunomoćenik I. P., odvjetnik u Z., N. B. T., Z., koju zastupa opunomoćenik H. R., odvjetnik u Odvjetničkom društvu K. & R. d.o.o., S., te S. O. M., Z., M. A. Ž., Z., i J. M. B., Z., koje zastupa opunomoćenica D. K. Ž., odvjetnica u Odvjetničkom društvu K. i P., Z., na sjednici vijeća održanoj 27. rujna 2021.

presudio je

Zahtjevi se odbijaju.

Obrazloženje

1. Zahtjeve za ocjenu zakonitosti Odluke o broju ordinacija koje će djelatnost obavljati u okviru domova zdravlja kojih je osnivač Grad Zagreb te uvjetima za davanje u zakup poslovnog prostora radnicima domova zdravlja (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj: 24 od 17. prosinca 2019.) – dalje: Odluka, podnijeli su uvodno označeni podnositelji.
2. S obzirom da je osporen isti opći akt sud je, sukladno odredbi članaka 113. i 114. Sudskog poslovnika (Narodne novine, 37/14., 49/14., 8/15., 35/15., 123/15., 45/16., 29/17., 33/17., 34/17., 57/17., 101/18., 119/18., 81/19., 128/19., 47/20., 138/20., 147/20., 70/21. i 99/21.), spise zavedene pod poslovnim brojevima: Usoz-45/20 i Usoz-49/20, spojio na spis u kojem je ranije pokrenut postupak, a radi provođenja jedinstvenog postupka i donošenja zajedničke odluke.
3. Podnositeljica A. P., koja je podnijela obavijest i prijedlog za pokretanje postupka ocjene zakonitosti, ali je tijekom postupka dostavila i pojedinačni akt, osporava, u prvome redu, odredbu članka 7. alineja 2. Odluke, za koju smatra da je protivna odredbi članka 268. stavak 1. i 4. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (Narodne novine, 100/18. i 147/20.) – dalje: ZZZ. Smatra da jedinica lokalne samouprave nije ovlaštena propisati strože uvjete za obavljanje privatne prakse od onih propisanih zakonom. S tim u svezi, poziva se i na članke 14. stavak 2. i 19. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. i 5/14.) – dalje: Ustav, te smatra da osporena odredba potiče nedopuštenu diskriminaciju među pružateljima usluga u primarnoj zdravstvenoj zaštiti. Podredno, osporava i odredbu članka 3. u svezi sa člankom 5. Odluke te obrazlaže da

nije smisljena i primjenjiva formulacija „25% ordinacija“ jer pretpostavlja da u svakoj od djelatnosti u domu zdravlja postoje četiri ordinacije ili broj istih djeljiv sa četiri. Predlaže sudu da ukine osporene odredbe Odluke.

4. Podnositeljica N. B. T. osporava odredbe članka 6. i 7. Odluke. Smatra da je člankom 6. Odluke donositelj proizvoljno napravio distinkciju između Mreže javne zdravstvene zaštite (Narodne novine, 101/12., 31/13., 113/15., 20/18. i 100/18.) – dalje: Mreža, i tzv. postojeće mreže, što je također protivno tumačenju odredbe članka 103. stavak 3. ZZZ-a iz dopisa Ministarstva zdravstva od 4. siječnja 2019. Obrazlaže da se broj ordinacija (i sukladno članku 1. Odluke) mora iskazati kao postotak od ukupnog broja ordinacija prema Mreži, a ne od postojećeg broja timova te da bi primjena članka 6. Odluke izazvala daljnje protupravne učinke jer će domovi zdravlja i dalje imati broj timova veći od propisanih 25% te odbijati zahtjeve za sklapanje ugovora o zakupu tzv. domskim liječnicima. U odnosu na članak 7. Odluke, smatra da je jasno da je donositelj izašao iz propisanog zakonskog okvira od jedne godine te arbitrarno odredio maksimum uvjeta potrebnog radnog staža. Također, smatra da uvjet radnog odnosa u domu zdravlja mora pretpostaviti i kumulativni radni odnos i rad na pola radnog vremena, a ne samo rad u punom radnom vremenu, sukladno odredbi članka 268. ZZZ-a. Također navodi da joj je odbijanjem zahtjeva za davanje u zakup poslovnog prostora u domu zdravlja pričinjena nenadoknativa šteta te predlaže sudu da Odluku obustavi od izvršenja te ukine osporene odredbe odluke. 5.

Podnositelji S. O. M., M. A. Ž. i J. M. B., smatraju da je odredba članka 6. Odluke protivna članke 103. stavak 3. ZZZ-a, a odredba članka 7. alineja 1., 2. i 5. Odluke protivna članku 268. stavak 1. istoga zakona. Obrazlažu da je zakonodavac odredio minimum ordinacija (konkretno timova dentalne zdravstvene zaštite), što ne znači da se i u domovima zdravlja u kojima postoji „višak“ timova, ne može sklopiti ugovor o zakupu s novim zakupnikom dok se broj ordinacija ne smanji na broj određen Mrežom javne zdravstvene zaštite. Naime, na području njihovog Doma zdravlja (Z.-C.) radi 171 tim dok je Mrežom određen broj od 140 timova, pa bi se sklapanjem novih ugovora povećao broj privatnih praksi, a smanjio broj zaposlenika doma zdravlja, dok se postojećom praksom uvode dvostruki kriteriji, bez zakonske osnove. U svezi osporenih odredbi članka 7. Odluke, smatraju nezakonitim uvođenje strožih uvjeta od onih propisanih zakonom, kako u odnosu na dužinu obavljanja djelatnosti tako i u odnosu na kumulativni radni odnos i radni odnos s nepunim radnim vremenom. Pozivaju se i na članke 14. stavak 2. i 19. stavak 1. Ustava jer jedinice lokalne samouprave ne mogu građanima nametati strože uvjete od onih propisanih zakonom i stavljati u nejednak položaj zdravstvene radnike ovisno o mjestu obavljanja prakse. Predlažu sudu da ukine osporene odredbe Odluke.

6. Sukladno odredbi članka 32. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) – dalje: ZUS, zahtjevi svih podnositelja dostavljeni su na očitovanje donositelju.

7. Očitovanja je dostavio predsjednik Odbora za Statut, Poslovnik i propise Gradske skupštine, koji navodi da nema nesuglasnosti osporenih odredaba sa ZZZ-om. Isti odgovara na sve istaknute prigovore te u bitnome navodi da je dom zdravlja obvezan osigurati djelatnosti: obiteljske (opće) medicine, dentalne zdravstvene zaštite, zdravstvene zaštite žena i zdravstvene zaštite predškolske djece, po 25% ordinacija, odnosno timova zdravstvenih radnika, u odnosu na broj timova određen Mrežom javne zdravstvene službe (koju donosi ministar), a što je u skladu sa člankom 103. stavkom 3. ZZZ-a. Ističe da dom zdravlja, kao nositelj zdravstvene zaštite na primarnoj razini, a

ni jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno Grad Zagreb, nema nikakve ingerencije nad radom privatne prakse, što ih onemogućuje u organiziranju pružanja zdravstvene zaštite stanovništva u slučajevima izvanrednog stanja (npr. epidemije), provođenju zdravstvenog odgoja, prosvjećivanja i promicanja zdravlja. Navodi da je, zbog stabilnosti sustava na primarnoj razini zdravstvene zaštite, u slučaju izvanrednog stanja, zbog jednostavnije organizacije ispunjenja zakonskih obveza i lakše provedbe određenih nadstandarda zdravstvene zaštite, trajno opredjeljenje da postotak ordinacija domova zdravlja u svakoj djelatnosti bude zastupljen u što većoj mogućoj mjeri, odnosno maksimalnih 25%, isključivo prirodnim odljevom te da tek na taj način Grad Zagreb može osigurati minimum zdravstvene zaštite na koju se mogu aplicirati sustavne smjernice i ciljevi, a jedini mogući način smanjenja broja ordinacija na broj određen Mrežom, je nesklapanje ugovora o zakupu s novim zakupnikom dok se broj ordinacija ne uskladi s brojem propisanim Mrežom. Također, smatra da ZZZ-om nije zabranjeno propisivanje radnog odnosa u domu zdravlja kao uvjeta za dobivanje zakupa, a da je uvjet od pet godina određen u vezi (prosječnog) trajanja specijalizacije zdravstvenog radnika na teret doma zdravlja te da se mora omogućiti da domovi zdravlja pružaju neprekidnu zdravstvenu zaštitu stanovništva. Ukoliko zaposlenik radi u manjem opsegu od punog radnog vremena, dom zdravlja mora preuzeti obvezu zbrinjavanja pacijenata opredijeljenih za tim koji ne radi u punom radnom vremenu. Predlaže sudu da zahtjeve odbije.

8. Zahtjevi nisu osnovani.

9. Odluka je donesena na temelju članka 103. stavka 3. u svezi sa člankom 268. ZZZ-a i članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 23/16, 2/18 i 23/18) – dalje: Statut. Odredba Statuta odnosi se na mjerodavnost Gradske skupštine da donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba. Odredbom članka 103. ZZZ-a propisane su djelatnosti, opseg pružanja zdravstvene zaštite i obveze doma zdravlja kao nositelja zdravstvene zaštite na primarnoj razini zdravstvene djelatnosti, dok članak 268. stavak 1. istoga zakona (u prijelaznim i završnim odredbama) propisuje uvjete za izdavanje rješenja o obavljanju privatne prakse u ordinaciji radnicima koji su u radnom odnosu u domu zdravlja.

10. Imajući u vidu razloge koje su podnositelji iznijeli osporavajući određene odredbe Odluke, ovaj sud nije našao osnove da iste ocijeni nezakonitima.

11. U svezi s odredbom člankom 3. Odluke, kojom je propisano da je dom zdravlja obvezan osigurati 25% ordinacija, odnosno timova zdravstvenih radnika koji su u radnom odnosu u domu zdravlja, u odnosu na broj timova određen Mrežom javne zdravstvene službe, u djelatnosti obiteljske (opće) medicine, dentalne zdravstvene zaštite, zdravstvene zaštite žena, zdravstvene zaštite predškolske djece, donositelj nije prekoračio zakonom propisane kriterije. Sud nalazi da je udio od 25% ordinacija u svakoj od propisanih djelatnosti primarne zdravstvene zaštite, u dosegu zakonskog okvira propisanih „do 25%“ te takvom formulacijom ne bi bilo povrede naprijed citirane zakonske odredbe. Mrežom javne zdravstvene službe, za područje Grada Z., propisan je potreban broj timova po pojedinim djelatnostima u gradskim četvrtima, sukladno broju stanovnika, imajući u vidu da su postojeće ordinacije neravnomjerno raspoređene po gradskim četvrtima i potrebu ujednačavanja dostupnosti izabranih doktora, propisivanjem udjela od maksimalnih 25% ordinacija osnivač može osigurati minimum zdravstvene zaštite i načelo kontinuiranosti i cjelovitog pristupa primarnoj zdravstvenoj zaštiti stanovništva Grada Z. Nastavno na tu odredbu, u članku 5. Odluke,

propisano je postupanje kod sklapanja ugovora o zakupu s novim zakupnikom do osiguranja potrebnog broja zdravstvenih radnika koji su u radnom odnosu u domu zdravlja, odnosno u članku 6. Odluke postupanje za djelatnosti u kojima postoji višak ugovorenih ordinacija odnosno timova zdravstvenih radnika koji su u radnom odnosu u domu zdravlja za svaku pojedinu djelatnost, dok se broj ne smanji na onaj određen Mrežom.

12. Odredbom članka 7. Odluke propisani su uvjeti pod kojima se daje u zakup poslovni prostor zdravstvenom radniku koji je u radnom odnosu u domu zdravlja, radi nastavka obavljanja zdravstvene djelatnosti u privatnoj praksi. Kriterij da zdravstveni radnik nije u ugovornom kumulativnom radnom odnosu (alineja 1.) te da je zdravstveni radnik zaposlen u punom radnom vremenu u domu zdravlja (alineja 5.), određeni su radi poštivanja načela dostupnosti, kontinuiranosti i sveobuhvatnosti iz ZZZ-a, jer se mora omogućiti da domovi zdravlja pružaju odgovarajuću zdravstvenu zaštitu stanovništvu. Ukoliko zaposlenik radi u manjem opsegu od punog radnog vremena, dom zdravlja mora preuzeti obvezu zbrinjavanja pacijenata opredijeljenih za tim koji ne radi u punom radnom vremenu te nisu protivni zakonu. Kriterij iz alineje 2. članka 7. Odluke, nije u protivnosti s odredbom članka 103. stavak 1. ZZZ-a. Tom odredbom propisuje se uvjet (radni odnos u domu zdravlja najmanje posljednju godinu dana) za podnošenje zahtjeva mjerodavnom ministarstvu za obavljanje privatne prakse, dok osporena odredba Odluke propisuje iskazivanje interesa za zakup poslovnog prostora u domu zdravlja od najmanje 5 godina. Pritom valja napomenuti da sud nalazi opravdanim razloge donositelja za određivanje toga roka u svezi s potrebom rada liječnika specijalista i prosječnog trajanja specijalizacije.

13. Ovaj sud nije ovlašten ocjenjivati ustavnost pojedinih odredbi Odluke.

14. S obzirom na način rješavanja stvari, posebno odlučivanje o prijedlogu za izdavanje privremene mjere je bez osnove.

15. Slijedom navedenog, odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu, 27. rujna 2021.

Predsjednica vijeća
Dijana Vidović, v.r.