



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-39/2022-15

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 sudaca toga suda, Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Gordane Marušić-Babić, Ljiljane Karlovčan-Đurović i Blanše Turić članova vijeća, te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, radi ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti, na sjednici vijeća održanoj 30.siječnja 2023.

p r e s u d i o j e

I U Pravilniku o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalni rad (licenca) Hrvatske komore fizioterapeuta od 14. rujna 2015. godine
ukidaju se:
članak 11. stavak II.,
članak 6.,
u članku 7. stavak VII. riječi: "koji je zadovoljio u postupku provjere osposobljenosti" i " s datumom polaganja ispita",
u članku 8. stavak II.,III. i IV. riječi: nakon uspješno položenog ispita provjere osposobljenosti".

II Ukida se članak 11.a Pravilnika o Izmjenama i dopunama Pravilnika o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad (licenca) od 26. rujna 2015. godine.

Obrazloženje

1. Ministarstvo zdravstva Republike Hrvatske je, nakon što je u postupku upravnog nadzora i ovisno o rezultatima tog nadzora, u skladu s odredbom članka 30. stavka 2. podstavka 1. Zakona o sustavu državne uprave ("Narodne novine", broj 66/19.) i članka 227. stavka 2. točke 1. Zakona o zdravstvenoj zaštiti ("Narodne novine", broj 100/18., 125/19., 133/20., 147/20., dalje ZoZZ), obustavilo od izvršenja osporene odredbe, podnijelo zahtjev ovom Sudu, da temeljem članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21., dalje ZUS) ukine članak 11. stavak II. Pravilnika o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalni rad (licenca) Hrvatske komore

fizioterapeuta od 14. rujna 2015. godine (dalje: Pravilnik) i članak 11.a Pravilnika o Izmjenama i dopunama Pravilnika o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad (licenca) od 26. rujna 2015. godine (dalje: dopuna Pravilnika), kao nezakonite.

2. U zahtjevu se navodi da je tijekom izvanrednog upravnog nadzora nad zakonitošću rada i postupanja Hrvatske komore fizioterapeuta (dalje: Komora) utvrđena nesuglasnost spornih odredbi Pravilnika i dopune Pravilnika s odredbama članka 155. stavka 2., 168. i 171. ZoZZ-a, koju nesuglasnost Komora, unatoč mjerama naloženim nakon provedenog nadzora, nije otklonila, a zbog čega su sporne odredbe obustavljene od izvršenja. Podnositelj zahtjeva ističe da bez odluke Suda o zakonitosti ovih odredbi nije u mogućnosti zaštititi pravo na rad svih prvostupnika fizioterapije. Pojašnjava da se spornim odredbama stvara nezakonita prepreka prvostupnicima fizioterapije da pristupe tržištu rada jer odredbe određuju obvezu polaganja ispita osposobljenosti pri Komori, koji ispit nije zakonom propisan uvjet za izdavanje odobrenja za samostalan rad (dalje: licenca) nakon završenog studija pa Komora nema pravo od prvostupnika fizioterapije tražiti polaganje ispita osposobljenosti niti ima pravo propisivati iznimku od obveze polaganja ispita ako je prvostupnik dvije godine neprekidno radio u fizioterapeutskoj skrbi, jer ni taj uvjet nije sukladan zakonu. Predlaže da Sud najžurnije odluči o zahtjevu.

3. U svojem očitovanju na zahtjev Komora primarno prigovara nedostatku aktivne legitimacije za podnošenje zahtjeva, jer nalazi da podnositelj nije dokazao svoj pravni interes, potom ističe prigovor nepravovremenosti zahtjeva koji vezuje uz subjektivni rok od 30 dana, nadalje prigovara i nenadležnosti ovog Suda, smatrajući da je za ocjenu zakonitosti Pravilnika i njegove Dopune, koje smatra propisom, nadležan Ustavni sud Republike Hrvatske. Tvrdi da je Pravilnik (i dopune) obvezujući akt radi provedbe propisa više pravne snage, koji je Komora donijela na temelju ovlasti iz članka 15. stavka 7 Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti („Narodne novine“, broj 120/08., dalje: ZFD). Slijedom ovih prigovora predlaže odbaciti zahtjev.

4. U odnosu na sadržaj zahtjeva upućuje na odredbu članka 15. stavka 7. ZFD-a, koja ovlašćuje Komoru da uredi uvjete, način i postupak davanja, obnavljanja i oduzimanja odobrenja za samostalan rad svih članova Komore, jer je članstvo u Komori, sukladno odredbi članka 239. ZoZZ-a, obligatorno. Tvrdi da propisivanjem provjere osposobljenosti prvostupnika ne otežava pristup tržištu rada, već vodi računa o kvaliteti usluge, kako to proizlazi i iz tumačenja članka 35. ZFD-a i članka 15. stavka 3. Pravilnika o sadržaju, rokovima i postupku trajnog stručnog usavršavanja i provjere stručnosti fizioterapeuta, fizioterapeutskih tehničara i masera kupeljara te zaključuje da osobe koje dvije godine nisu radile u struci treba izložiti provjeri stručnosti kako bi se osigurala visoka razina kvalitete usluge. Zbog navedenog predlaže odbiti zahtjev.

5. U odgovoru na ovakvo očitovanje donositelja, podnositelj zahtjeva ukazuje na svoje zakonske ovlasti u provođenju upravnog nadzora. Ističe da je nakon izricanja mjera, na njezin zahtjev, Komori dostavilo uputu od 14. siječnja 2021. u kojoj se jasno navodi potreba brisanja članaka 11. stavak II Pravilnika i 11.a dopune Pravilnika, jer prvostupniku fizioterapeutu, koji je obavio pripravnički staž i položio stručni ispit pri ministarstvu nadležnom za zdravstvo na nižoj razini obrazovanja za fizioterapeutskog tehničara, nakon stjecanja više razine obrazovanja, Komora treba izdati odobrenje za samostalni rad bez obveze polaganja ispita osposobljenosti. Ovo stoga, što se završetkom više razine obrazovanja na stručnom studiju fizioterapije član Komore stručno usavršavao, a člankom 4.a stavkom 5. Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom

okviru ("Narodne novine" br. 22/13., 41/16., 64/18., 47/20., 20/21.) je propisano da kvalifikacije koje se stječu završetkom stručnih studija potvrđuju primjerenu razinu znanja i vještina koje omogućavaju obavljanje zanimanja i osposobljenost za neposredno uključivanje u radni proces te život i rad u promjenjivom društveno-kulturnom kontekstu prema zahtjevima tržišnoga gospodarstva, suvremenih informacijsko-komunikacijskih tehnologija i znanstvenih spoznaja i dostignuća te u skladu s društvenim potrebama i cjeloživotno učenje.

6. Zahtjev je osnovan.

7. Predmetni Pravilnik, kao i sve njegove izmjene i dopune (26. rujna 2015., 6. ožujka 2017., 9. veljače 2019., 3. travnja 2020., 26. veljače 2021. i 29. rujna 2021. godine) donijelo je Vijeće Komore na temelju članka 15. stavka 7. i članka 25. stavka 1. alineje 2., ZFD-a te članka 20. stavak 1. točke 1. i članka 53. Statuta Hrvatske komore fizioterapeuta. Prema toj odredbi Statuta, Vijeće Komore je tijelo koje donosi sve opće akte Komore, osim općih akata Skupštine navedenih u članku 15. ovoga Statuta. Iz ostalih ovlasti Vijeća proizlazi da se radi o izvršnom tijelu Komore, koje je Statutom izričito ovlašteno donositi opće akta. Predmetni Pravilnik (kao i dopuna Pravilnika) je po Statutom Komore ovlaštenom donositelju, svojoj autoritativnosti i generalnosti u odnosu na struku, opći akt pa je posve neosnovan prigovor donositelja da se radi o propisu za čiju ocjenu zakonitosti ovaj Sud nije nadležan. Također je neosnovan prigovor nepravovremenosti prijedloga i nedostatka pravnog interesa podnositelja zahtjeva, jer je odredbom članka 30. stavka 2. Zakona o sustavu državne uprave propisano da ako nadzirana pravna osoba s javnim ovlastima u ostavljenom roku ne postupi po uputi nadzornog tijela, to je tijelo ovlašteno - obustaviti od izvršenja opći akt koji je predmet nadzora te uputiti zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske, i to bez vremenskog ograničenja.

8. Osporena odredba Pravilnika glasi:

„Članak 11.

II. Ako je podnositelj zahtjeva iz stavka 1. ovog članka položio stručni ispit pred ministarstvom nadležnim za zdravstvo, a od dana polaganja stručnog ispita do dana podnošenja zahtjeva za izdavanje Licence za prvostupnika fizioterapeuta je proteklo više od 2 godine, Komora će izdati Licencu za prvostupnika fizioterapeuta samo uz prethodnu provjeru osposobljenosti.“

Osporena odredba dopune Pravilnika glasi:

„Članak 11.a

I. Podnositelj zahtjeva iz stavka 2. članka 11. nisu dužni polagati ispit osposobljenosti ako su u zadnje dvije godine neprekidno radili u fizioterapijskoj skrbi, pod uvjetom da su podmirili sve svoje obveze iz dosadašnjeg licencnog razdoblja.“

9. Za ocjenu zakonitosti citiranih odredbi općeg akta mjerodavne su odredbe članka 14 ZFD-a koji propisuje uvjete za obavljanje fizioterapeutske djelatnosti i prema kojem pravo na obavljanje fizioterapeutske djelatnosti ima fizioterapeut koji je upisan u registar fizioterapeuta pri Hrvatskoj komori fizioterapeuta i ima odobrenje za samostalan rad, s time da pravo na upis u registar fizioterapeuta ima fizioterapeut koji je obavio pripravnički staž i položio stručni ispit. Uvjeti obavljenog pripravničkog staža i položenoga stručnog ispita ne odnose se na državljane država članica Europske unije, a na sadržaj, duljinu trajanja pripravničkoga staža i način polaganja stručnoga ispita za fizioterapeute se primjenjuju odredbe ZoZZ-a i provedbenih propisa donesenih na temelju tog Zakona. Nadalje, suglasnost predmetnih osporenih odredbi treba staviti u odnos s odredbama članaka 155., 168 i 171. ZoZZ-a koji glase:“ članak

155. (1) Zdravstveni radnici su osobe koje imaju obrazovanje zdravstvenog usmjerenja i neposredno u vidu zanimanja pružaju zdravstvenu zaštitu stanovništvu. (2) Zdravstveni radnici obrazuju se na medicinskom, dentalnom ili farmaceutsko-biokemijskom fakultetu te drugom visokom učilištu koje izvodi studijski program za zdravstveno zanimanje, kao i na učilištu te srednjim strukovnim školama koje imaju rješenje nadležnog Ministarstva o odobrenju za izvođenje pojedinog nastavnog plana i programa obrazovanja/strukovnog kurikuluma koji je razvrstan u obrazovni sektor u području zdravstva. Zdravstvenim radnicima smatraju se i logopedi, medicinski tehnolozi, biotehnolozi i biomedicinski inženjeri, biolozi u zdravstvu, klinički psiholozi, medicinski fizičari, fonetičari i nutricionisti ako obavljaju zdravstvenu djelatnost u procesu dijagnostike i liječenja. Zdravstveni radnici osposobljavaju se školovanjem u punoj nastavnoj satnici teorijske i praktične nastave, kojom se postižu ishodi učenja i stječu kompetencije. (3) Obveza je zdravstvenih radnika da pri pružanju zdravstvene zaštite postupaju prema pravilima zdravstvene struke tako da svojim postupcima ne ugroze život i zdravlje ljudi; članak 168. (1) Zdravstveni radnici stječu stručnu kvalifikaciju završetkom obrazovanja. (2) Iznimno od stavka 1. ovoga članka, nakon završenog obrazovanja pripravnički staž obvezni su obaviti: primalja - asistentica, fizioterapeutski tehničar, prvostupnik fizioterapije, maser - kupeljar, zdravstveno-laboratorijski tehničar, prvostupnik medicinsko-laboratorijske dijagnostike, sanitarni inženjeri, sanitarni tehničari, prvostupnik radne terapije, prvostupnik radiološke tehnologije, dentalni tehničar, dentalni asistent i farmaceutski tehničar. (3) Pripravnički staž je rad pod nadzorom kojim se zdravstveni radnik osposobljava za samostalan rad; članak 171. (1) Odobrenje za samostalan rad je javna isprava koju prema posebnome zakonu izdaje nadležna komora nakon stečene stručne kvalifikacije odnosno dobivenog uvjerenja zdravstvenog radnika o položenom stručnom ispitu. (2) Uvjerenje o položenom stručnom ispitu ne prilaže zdravstveni radnik iz članka 170. ovoga Zakona. (3) Zdravstveni radnik državljanin države EGP-a predočiti će uvjerenje o položenom stručnom ispitu ako je polaganje stručnog ispita propisano propisima te države EGP-a. (4) Odobrenjem za samostalan rad iz stavka 1. ovoga članka zdravstveni radnik stječe pravo samostalno obavljati poslove u svojoj struci.“. Prema stavku 2. članka 172. ZoZZ-a davanje, obnavljanje i oduzimanje odobrenja za samostalan rad zdravstvenih radnika provodi se sukladno posebnome zakonu, a to je ZFD, koji u svojem članku 15. određuje da pravo na samostalan rad ima fizioterapeut i to za obavljanje poslova fizioterapije za koje mu je dano odobrenje za samostalan rad. Odobrenje za samostalan rad jest javna isprava koje daje, odnosno uskraćuje upravnim aktom tijelo određeno Statutom Hrvatske komore fizioterapeuta, a protiv tog upravnog akta nije dopuštena žalba, već se može pokrenuti upravni spor. Odobrenje za samostalan rad fizioterapeuta, fizioterapeuskog tehničara, radnog terapeuta i masera-kupeljara u fizikalnoj terapiji obnavlja se svakih šest godina. Uvjete, način i postupak davanja, obnavljanja i oduzimanja odobrenja za samostalan rad fizioterapeuta, fizioterapeuskog tehničara, radnog terapeuta i masera-kupeljara u fizikalnoj terapiji propisuje općim aktom Hrvatska komora fizioterapeuta.

10. Osim odredbi osporenih po podnositelju zahtjeva, Sud nalazi nesuglasnost odredbe članka 6., kao i dijelova odredbi članaka 7. i 8. s citiranim zakonima.

11. Ove odredbe glase:

"Prethodna provjera osposobljenosti

Članak 6.

I. Fizioterapeutu, fizioterapeutskom tehničaru, odnosno maseru-kupeljaru koji je svoje stručne kvalifikacije stekao u Republici Hrvatskoj, a od dana polaganja stručnog ispita do dana podnošenja zahtjeva za izdavanje Licence je proteklo više od dvije godine, Komora ima pravo provjeriti njegovu osposobljenost i izdati Licencu samo uz prethodnu provjeru osposobljenosti.

II. Fizioterapeutu, fizioterapeutskom tehničaru, odnosno maseru-kupeljaru iz stavka I. ovog članka, koji je zadovoljio u postupku provjere osposobljenosti, izdaje se Licenca s danom položenog ispita provjere osposobljenosti.

"članak 7. stavak VII. Fizioterapeutu, fizioterapeutskom tehničaru, odnosno maseru-kupeljaru koji je zadovoljio u postupku provjere osposobljenosti, izdaju se rješenje o izdavanju Licence i Licenca s datumom polaganja ispita, za razdoblje od 6 godina.", "članak 8. stavak II., II. i IV.

II. Podnositelj zahtjeva fizioterapeut dužan je iz točke 1. i 2. stavka I. ovog članka dostaviti dokaz o završenom visokoškolskom obrazovanju u trajanju od najmanje tri godine s postignutih najmanje 180 ECTS bodova te dopunsku ispravu o studiju (diploma supplement). Ukoliko je podnositelj zahtjeva iz ovog stavka, završio obrazovanje u trajanju od dvije godine, Komora će podnositelju zahtjeva izdati Licencu nakon uspješno položenog ispita provjere osposobljenosti.

III. Podnositelj zahtjeva fizioterapeutski tehničar dužan je iz točke 1. i 2. stavka I. dostaviti dokaz da je završio srednjoškolsko obrazovanje u redovnom trajanju od najmanje četiri godine i stekao najmanje 240 ECVET bodova. Ukoliko je podnositelj zahtjeva iz ovog stavka, završio obrazovanje u trajanju od tri godine ili kraće, Komora će podnositelju zahtjeva izdati Licencu nakon uspješno položenog ispita provjere osposobljenosti.

IV. Podnositelj zahtjeva maser-kupeljar dužan je iz točke 1. i 2. stavka I. dostaviti dokaz da je završio srednjoškolsko obrazovanje u redovnom trajanju od najmanje tri godine i stekao najmanje 120 ECVET bodova. Ukoliko je podnositelj zahtjeva iz ovog stavka završio obrazovanje u trajanju od dvije godine ili kraće, Komora će podnositelju zahtjeva izdati Licencu nakon uspješno položenog ispita provjere osposobljenosti."

12. U navedenim odredbama se izdavanje licence uvjetuje provjerom osposobljenosti fizioterapeutima, fizioterapeutskim tehničarima i maserima-kupeljarima, koji su stručne kvalifikacije stekli u Republici Hrvatskoj i koji su položili stručni ispit, ako je od dana polaganja tog ispita do dana podnošenja zahtjeva za izdavanje licence proteklo dvije godine, čime se ovim osobama onemogućava pristup tržištu rada, iako su kvalifikaciju za ta zanimanja stekli te su nakon završenog odgovarajućeg obrazovanja i položenog stručnog ispita sve tri kategorije bile dužne obaviti i pripravnički staž.

13. Sud nalazi da ovlast Komore iz članka 15. ZFD-a mora biti u skladu s ostalim propisima iz oblasti zdravstva i mora biti u skladu s odredbom Zakona o koja regulira hrvatski kvalifikacijski okvir, a to je Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru ("Narodne novine" br. 22/13., 41/16., 64/18., 47/20., 20/21.), čija odredba članka 4.a stavak 5. određuje da kvalifikacije koje se stječu završetkom stručnih studija potvrđuju primjerenu razinu znanja i vještina koje omogućavaju obavljanje zanimanja i osposobljenost za neposredno uključivanje u radni proces, a stavak 2. određuje da kvalifikacije koje se stječu strukovnim obrazovanjem potvrđuju posjedovanje temeljnih i strukovnih kompetencija za dobivanje kvalifikacija koje omogućuju obavljanje zanimanja i daljnje obrazovanje, osposobljenost za život i rad u promjenjivom društveno-kulturnom kontekstu prema zahtjevima tržišnoga gospodarstva, suvremenih

informatičko-komunikacijskih tehnologija i znanstvenih spoznaja i dostignuća te u skladu s društvenim potrebama i cjeloživotno učenje, a u funkciji osobnog razvoja te gospodarskog i općeg razvoja društva.

14. Stoga, je pogrešno tumačenje donositelja akta kojim izdavanje licence, uz nametanje obveze polaganja ispita provjere osposobljenosti osobama koje su završile viši stupanj obrazovanja u struci, položile stručni ispit te obavile nadzirani pripravnički staž, opravdava osiguranjem kvalitete usluge, jer takvo tumačenje nije utemeljeno na zakonu niti proizlazi iz odredbe članka 15. stavka 3. Pravilnika o sadržaju, rokovima i postupku trajnog stručnog usavršavanja i provjere stručnosti fizioterapeuta, fizioterapeutskih tehničara i masera kupeljara.

15. Ovo zato jer se, prema članku 7. ZFD-a, završenim studijem osigurava visoka razina obrazovanja sukladno propisima iz područja visokog obrazovanja i stječe pravo na naziv prvostupnik fizioterapeut (članak 8. ZFD-a), dakle, stječe se kvalifikacija koja potvrđuje primjerenu razinu znanja i vještina koje omogućavaju obavljanje zanimanja i osposobljenost za neposredno uključivanje u radni proces te život i rad (članak 4.a stavak 5. Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru ("Narodne novine" br. 22/13., 41/16., 64/18., 47/20., 20/21.) pa se fizioterapeutima prvostupnicima ne mogu nametati dodatne provjere stručnosti ili određivati iznimku od obveze polaganja ispita u vidu duljine aktivnog radnog staža, sve kao uvjet za izdavanje licence za samostalan rad.

16. Fizioterapeutski tehničar je zanimanje za koje je potrebno završiti srednju strukovnu školu, položiti stručni ispit i obaviti pripravnički staž pa izdavanje licence za ovo zanimanje nije opravdano uvjetovati polaganjem ispita (ako je od dana polaganja tog ispita do dana podnošenja zahtjeva za izdavanje licence proteklo dvije godine), već se kontrola kvalitete rada fizioterapeutskog tehničara vrši u razdoblju važenja licence, prikupljanjem bodova kroz trajno stručno usavršavanje.

17. Iz istih razloga nije opravdano izdavanje licence uvjetovati polaganjem ispita (ako je od dana polaganja tog ispita do dana podnošenja zahtjeva za izdavanje licence proteklo dvije godine) za masera-kupeljara. Školovanje za zanimanje maser-kupeljar je stručno osposobljavanje koje obuhvaća teorijsko i praktično učenje dvije vrste masaža: klasična medicinska masaža, aroma masaža i fango terapija i koje se upisuje u e-radnu knjižicu, dakle, dokazuje kvalifikaciju za ovo zanimanje, za koje je također potrebno obaviti pripravnički staž (članak 168. ZoZZ-a).

18. Trajno usavršavanje fizioterapeuta, fizioterapeutskih tehničara i masera-kupeljara kroz obvezu prikupljanja bodova tijekom dvogodišnjeg razdoblja u licenciranom vremenu (šest godina), je u skladu s zahtjevom cijeloživotnog obrazovanja koje je propisano i kao zakonska obveza u članku 13. ZFD-a, ali nije u skladu s izdavanjem licence za samostalni rad osoba koje su završile odgovarajuće obrazovanje i ispunili ostale zakonom predviđene uvjete za rad u struci (pripravnički staž i stručni ispit).

19. Prema odredbi članka 21. ZFD-a kontrolu kvalitete provođenja fizioterapeutske djelatnosti provodi za to posebno educiran fizioterapeut kojeg imenuje poslodavac u suradnji s ministarstvom nadležnim za zdravstvo i Hrvatskom komorom fizioterapeuta pa, dakle, kontrola kvalitete ove zdravstvene usluge slijedi nakon zapošljavanja.

20. Prema svemu navedenom, odredba članka 11. stavak II., članak 6. i ukinuti dijelovi članaka 7. i 8. Pravilnika, kao i odredba članka 11.a iz Dopune Pravilnika nisu suglasne s odredbama ZoZZ-a koje određuju stjecanje kvalifikacije struke i odobrenje za samostalan rad i nisu u skladu s odredbom članka 4.a stavka 5. Zakona o

Hrvatskom kvalifikacijskom okviru ("Narodne novine" br. 22/13., 41/16., 64/18., 47/20., 20/21.).

21. Slijedom izloženog Sud je na temelju odredbe članka 86. stavka 3. ZUS-a ukinuo nezakonite odredbe općeg akta.

22. Ukinute odredbe prestaju važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“ na temelju odredbe članka 86. stavka 4. ZUS-a.

U Zagrebu, 30. siječnja 2023.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-zaninović, v.r.