



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

Poslovni broj: Usoz-21/2021-9

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 Ljiljane Karlovčan-Đurović, predsjednice vijeća, Radmile Bolanča-Vuković, Jelene Rajić, Blanše Turić i Snježane Horvat-Paliska, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog povodom prijedloga podnositelja G. C. iz V. M., D. Š. Š. iz Z., i G. V. K. iz V. G., koje sve zastupa I. M., odvjetnica iz Odvjetničkog društva B. & L. j.t.d., Z., na sjednici vijeća održanoj dana 10. lipnja 2024.

p r e s u d i o j e

- I. Prijedlog se odbija.
- II. Odbija se zahtjev za naknadu troškova postupka.

Obrazloženje

1. Predlagatelji su podnijeli prijedlog za ocjenu zakonitosti tri akta i to Statuta Hrvatske komore fizioterapeuta, Pravilnika o disciplinskom postupku i Pravilnika o izboru tijela komore.
2. Budući da se jednim podneskom osporavaju tri akta Sud je razdvojio predmete te se o zakonitosti svakog osporenog akta odlučuje u zasebnom postupku.
3. Predmet ovog objektivnog upravnog spora je ocjena zakonitosti osporenih odredaba Statuta Hrvatske komore fizioterapeuta – pročišćeni tekst koji obuhvaća Statut Hrvatske komore fizioterapeuta donesen 28. siječnja 2009., Izmjene i dopune Statuta donesene 6. prosinca 2009., Izmjene i dopune Statuta donesene 2. srpnja 2021. godine i Izmjene i dopune Statuta donesene 21. listopada 2012. godine te Izmjene i dopune Statuta donesene 21. studenoga 2016. Navedeni Statut je na snazi i objavljen je na službenim stranicama Hrvatske komore fizioterapeuta <https://www...> Podnositelji osporavaju odredbe članka 14., 15. stavka 1. točke 4., 16. stavka 5., 18. stavka 1. i stavka 3., 26. stavka 2., 27. stavka 4. i 5., 30. i 36. navedenog Statuta. Osim toga, osporavaju i odredbu članka 13. stavka 1. Izmjene Statuta koja je usvojena na Skupštini 24. listopada 2020. Međutim, navedena odredba, odnosno cijela Izmjena Statuta od 24. listopada 2020. godine nije na snazi, budući da je ministar nadležan za zdravstvo uskratio davanje suglasnosti na donesenu Izmjenu. Dakle, navedena odredba i cijela Izmjena od 24. listopada 2020. godine niti je, niti je ikada bila na snazi.

4. Vezano za osporene odredbe podnositelji ističu da je člankom 14. Statuta određeno da će se način izbora i opoziv delegata Skupštine pobliže odrediti Pravilnikom o izboru i opozivu delegata Skupštine, a koji donosi Vijeće Komore. Prema mišljenju podnositelja Skupština nema utjecaja na odlučivanje o načinu izbora i opozivu delegata Skupštine. U članku 18. stavku 3. Statuta određeno je da se izbor članova Vijeća Komore pobliže određuje Pravilnikom o izboru tijela komore koji donosi Vijeće Komore. Smatra da Vijeće Komore samo o sebi odlučuje. Problematičnost takvog uređenja vidi se u odluci Vijeća Komore o Izmjeni Pravilnika o izboru tijela Komore od 27. siječnja 2016., prema kojoj je određeno da se za predsjednika područnog vijeća u Vijeću Komore može imenovati član Komore koji ima minimalno završeno temeljno obrazovanje za fizioterapeuta sukladno članku 7. Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti i važeće odobrenje za samostalan rad za prvostupnika fizioterapeuta. Prema tome, smatra da Vijeće Komore samostalno protustatutarno i protuzakonito ograničava pasivno biračko pravo svim članovima koji nemaju završen studij fizioterapije. Podnositelji podsjećaju da prema Statutu članove Vijeća Komore čine predsjednici Područnih vijeća (članak 18. stavak 3. Statuta). Prema mišljenju podnositelja iz toga proizlazi da su iz Vijeća Komore, koje donosi gotovo sve opće akte Komore, isključeni svi članovi sa srednjoškolskim obrazovanjem, čime se krši i Zakon o suzbijanju diskriminacije budući da ne postoji legitiman cilj diskriminacije temeljem obrazovanja. Navode da je člankom 27. stavkom 8. Statuta propisano da će se detaljni uvjeti organizacijske sposobnosti i eventualne provjere istih kao i postupak provedbe izbora za predsjednika komore pobliže odrediti Pravilnikom o izboru tijela Komore. Podnositelji smatraju protuzakonitim navoditi daljnje uvjete i provjere organizacijskih sposobnosti Pravilnikom o izboru tijela Komore budući da svi uvjeti trebaju biti propisani Statutom. Stoga smatraju da su odredbe članka 14., članka 18. stavka 3. i članka 27. Statuta u suprotnosti sa zakonom. Osim toga, navode da je Statutom faktički onemogućeno izvanredno sazivanje Skupštine od strane članova Komore, odnosno da je prema članku 16. stavku 5. Statuta bitno otežano sazivanje izvanredne Skupštine budući da je postavljen previsok prag delegata koji su potrebni da bi predsjednik sazvaio Skupštinu. Navode da Skupština ne može uopće utjecati na izbor članova Vijeća Komore, tj. ne može razriješiti Vijeće Komore, a koje donosi većinu općih akata komore. Prema odredbi članka 15. stavka 1. točke 5. Statuta propisano je da Skupština imenuje i razrješuje članove Vijeća Komore, međutim, u daljnjim odredbama Statuta nije propisano na koji način Skupština razrješuje članove Vijeća Komore. Dakle, ističe da Skupština ne bira članove Vijeća Komore, već ih samo imenuje, budući da Statut striktno propisuje tko je član Vijeća Komore. Niti Statut niti poslovnik o radu Skupštine uopće ne sadrže odredbe o tome na koji način Skupština može razriješiti članove Vijeća Komore, iako Statut nominalno daje tu ovlast Skupštini. Ističu da Skupština nema ovlasti razriješiti predsjednika Komore osim ako Vijeće Komore navedeno ne predloži (članak 30. stavak 2. Statuta). Ističu da predsjednik sudjeluje u radu Vijeća Komore (članak 18. stavak 2. Statuta) iz čega evidentno proizlazi da je Skupštini faktički onemogućeno razriješiti predsjednika Komore budući da predsjednik sudjeluje u radu tijela koje bi trebalo predložiti razrješenje. Prema mišljenju podnositelja iz svega proizlazi da je neuređivanje postupka razrješenja članova Vijeća Komore u Statutu protuzakonito budući da Zakon o fizioterapeutskoj djelatnosti izričito propisuje da Statut mora sadržavati odredbe o načinu opoziva tijela Komore (članak 27. stavak 4.). Odredba članka 16. stavka 5. Statuta, prema mišljenju podnositelja, faktički onemogućava sazivanje izvanredne Skupštine od strane delegata te zbog toga

podnositelji smatraju da Sud navedenu odredbu treba ukinuti. Prema mišljenju podnositelja odredba članka 30. stavka 2. Statuta je protustatutarna jer ne omogućuje Skupštini razrješenje predsjednika Komore bez prijedloga Vijeća Komore u čijem radu predsjednik sudjeluje, iako prema Statutu Skupštine ima ovlast razriješiti predsjednika Komore (članak 15. stavak 1. točka 4. Statuta). Stoga podnositelji traže da Sud navedene odredbe ukine. Navode da je odredbom članka 36. stavka 1. Statuta propisano da se Nadzorni odbor sastoji od predsjednika i dva člana te od zamjenika predsjednika i zamjenika dva člana. Odredbom članka 36. stavka 2. Statuta propisano je da članovi Nadzornog odbora za svoj rad odgovaraju Skupštini. U ostatku članaka nije definiran način izbora članova Nadzornog odbora. U članku 6. stavku 1. Pravilnika o izboru tijela Komore propisano je da članove Nadzornog odbora bira i razrješuje Skupština. U članku 6. stavku 2. istog Pravilnika propisano je da je izborni postupak za članove Nadzornog odbora određen člankom 36. stavkom 1. Statuta. Međutim, člankom 36. stavkom 1. Statuta samo je propisano od koliko članova se sastoji Nadzorni odbor. Prema tome, suprotno odredbi članka 27. stavka 4. Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti, Statut uopće ne sadrži odredbe o tome na koji način se biraju i razrješuju članovi Nadzornog odbora. Smatraju da je protuzakonita koncentracija ovlasti u funkciji predsjednika Komore. Ističu da odredba članka 26. stavka 2. Statuta omogućava predsjedniku Komore da u vrijeme njegove odsutnosti ovlasti bilo koju osobu da ga zamjenjuje. Međutim, Statut jasno propisuje da dopredsjednici zamjenjuju predsjednike u slučaju odsutnosti. Slijedom navedenog, podnositelji predlažu Sudu da ukine i odredbu članka 26. stavka 2. Statuta u drugom dijelu u kojem se omogućuje predsjedniku da bilo koju osobu ovlasti za zamjenika. Smatraju da postoji nesrazmjerna ovlast predsjednika u odnosu na Skupštinu.

5. Donositelj akta zastupan po punomoćniku T. M., odvjetniku iz O. društva T. M. i p. d.o.o. sa sjedištem u Z., u odgovoru na prijedlog ističu da su odredbe članka 14., 18. i 27. Statuta Hrvatske komore fizioterapeuta i dalje na snazi te da su u skladu sa Zakonom o fizioterapeutskoj djelatnosti ("Narodne novine", 120/08. – dalje: ZFD). Ističu da nije točno da Vijeće Komore samostalno, protustatutarno i protuzakonito ograničava biračko pravo svim članovima Komore koji nisu fizioterapeuti budući da temeljem odredbe članka 7. i 8. ZFD-a je propisano da temeljno obrazovanje fizioterapeuti stječu završavanjem Studija fizioterapije kojim se osigurava visoka razina obrazovanja sukladno propisima iz područja visokog obrazovanja te se završavanjem studija iz članka 7. ovog Zakona stječe pravo na naziv prvostupnik fizioterapeut. Isto tako, sukladno odredbama članka 1. i članka 2. navedenog Zakona tim se Zakonom uređuje sadržaj i način djelovanja, standard obrazovanja, uvjeti za obavljanje djelatnosti, dužnost, kontrola kvalitete i stručni nadzor nad radom fizioterapeuta u Republici Hrvatskoj. Odredbe ovog Zakona koje se odnose na fizioterapeute na odgovarajući način se primjenjuju i na fizioterapeutske tehničare, radne terapeute, masere-kupeljare koji sudjeluju u procesu fizioterapeutske skrbi pacijenta uzimajući u obzir njihov djelokrug rada. Fizioterapeut prvostupnik jest zdravstveni radnik koji obavlja postupke fizikalne terapije i upravlja procesom fizikalne terapije. Fizioterapeutski tehničar i maser-kupeljar, koji sudjeluje u postupku fizioterapeutske skrbi u fizikalnoj terapiji, obavljaju poslove iz svog djelokruga rada prema uputama i planu i programu koji izrađuje fizioterapeut. Slijedom navedenog, a uzimajući u obzir navedene zakonske odredbe, zakonom je učinjena izravna distinkcija između kompetencija i ovlaštenja fizioterapeuta i fizioterapeutskih tehničara odnosno masera-kupeljara, slijedom čega su svi navodi vezani uz protuzakonito ograničenje članova

Komore kao takve, neosnovani i paušalni. Dakle, stečena kvalifikacija pojedinih članova Komore, a sukladno ZFD-u itekako utječu na opseg ovlaštenja pojedinih članova Komore kao i na mogućnost pasivnog prava biti birani u tijela Komore. Poziva se i na shvaćanje ovoga Suda izraženo u predmetu poslovni broj: Usoz-20/2018, u sličnoj pravnoj situaciji, kada su podnositelji osporavali članak 21. Statuta Hrvatske komore inženjera elektrotehnike i članka 19. Pravilnika o izborima Hrvatske komore inženjera elektrotehnike, iz razloga što su smatrali da onemogućuju jednakost članova Komore u postupku izbora za predsjednika Komore. Tada je ovaj Sud zauzeo stajalište kako predstavnička tijela Komore mogu samostalno urediti pitanja svog unutarnjeg ustrojstva i načina izbora svojih predstavnika ili članova tijela Komore, kao i da posebno propisani uvjeti za imenovanje tijela Komore ne odstupaju od općih uvjeta za ostvarivanje prava na upis u imenik Komore te da postoji opravdani interes za propisivanje viših standarda kandidiranja shodno čemu je predmetni zahtjev u cijelosti neosnovan te predlažu da ga se odbije. Protivno navodima podnositelja, iz odredbe članka 13. stavka 1. Statuta Komore vidljivo je da je Skupština najviše tijelo Komore, dok je iz odredbe članka 30. Statuta Komore vidljivo kako Skupština Komore može u svako doba razriješiti dužnosti predsjednika Komore i prije isteka njegovog mandata. Osim toga, Skupština kao najviše tijelo Komore može donositi sve odluke Komore tako da ne postoji nikakva zapreka da Skupština Komore donese bilo koju odluku pa i onu kojom će pojedinog člana tijela Komore razriješiti njegove dužnosti. Isto tako, smatra neosnovanim navode vezane uz protuzakonito ograničenje pasivnog biračkog prava. Ističu da odredba članka 27. stavka 5. Statuta Komore nije u suprotnosti sa odredbom članka 1. stavka 1. Zakona o suzbijanju diskriminacije. Naime, određivanje najnižeg profesionalnog iskustva i/ili stupnja obrazovanja kao uvjeta za zasnivanje radnog odnosa ili kao uvjeta za stjecanje drugih pogodnosti vezanih uz radni odnos ne smatra se diskriminacijom čak i kada bi se u tom slučaju radilo o stavljanju u nepovoljniji položaj pojedinog člana Komore. Podredno navedenom Zakon o suzbijanju diskriminacije ne može se niti primijeniti u konkretnom postupku budući da se radi o uređenju internih odnosa tijela Komore slijedom čega je Komora kao samostalna strukovna organizacija ovlaštena propisati ispunjenje dodatnih uvjeta u cilju imenovanja najkompetentnije osobe na određenu poziciju. Naime, posebne uvjete za imenovanje predsjednika Komore propisuju i ostale strukovne komore kao što su Hrvatska komora arhitekata, Hrvatska komora ovlaštenih inženjera geodezije, Hrvatska komora ovlaštenih građevinara kao i ostale strukovne komore. Isto tako smatraju da su neosnovani navodi vezani uz kontradiktornost odredbi o izboru članova Nadzornog odbora te smatraju neosnovanim navod vezan uz protuzakonitu koncentraciju ovlasti u funkciji predsjednika Komore. Predlažu da se prijedlog odbije te traže troškove za sastav očitovanja.

6. Prijedlog nije osnovan.

7. Osporeni Statut donesen je na temelju članka 27. stavka 4. ZFD-a 28. siječnja 2009. godine, a izmjene i dopune Statuta donesene su 6. prosinca 2009., 2. srpnja 2011., 21. listopada 2012. i 21. studenog 2016.

8. Odredbom članka 27. ZFD-a propisano je da komora ima Statut. Statut je temeljni opći akt komore koji donosi Skupština komore. Na Statut komore suglasnost daje ministar nadležan za zdravstvo. Statut komore mora sadržavati odredbe o: nazivu i sjedištu, području na kojem komora djeluje, unutarnjem ustrojstvu, tijelima komore, njihovom sastavu, ovlastima, načinu odlučivanja, uvjetima i načinu izbora i opoziva, trajanju mandata te odgovornosti članova, imovini i raspolaganju s mogućom dobiti,

načinu stjecanje imovine, ostvarivanju javnosti rada komore, članstvu i članarini, pravima, obvezama i disciplinskoj odgovornosti članova, prestanku rada komore te postupku s imovinom u slučaju prestanka rada komore.

9. S obzirom na navedenu odredbu članka 27. stavka 4. ZFD-a temeljem koje je donesen Statut prigovori tužitelja vezani za pojedine odredbe statuta nisu osnovani.

10. Osporenim člankom 14. Statuta propisano je da će se način izbora i opoziva delegata Skupštine pobliže urediti Pravilnikom o izboru i opozivu delegata Skupštine.

11. Navedeno nije u nesuglasju s odredbom članka 27. stavak 4. ZFD-a kojom je propisano da će se Statutom Komore odrediti način izbora i opoziva, budući da navedena odredba ovlašćuje da se Statutom propisuje način izbora i opoziva pa samim time što se navedeno pobliže uređuje Pravilnikom o izboru i opozivu delegata Skupštine, budući da je navedeno propisano temeljem Statuta, a koje ovlaštenje proizlazi iz zakonske odredbe, nije u nesuglasju sa zakonom. Isto tako, prema ocjeni ovoga Suda nije u nesuglasju sa zakonom niti odredba članka 18. stavka 3. Statuta kojom odredbom je propisano da Vijeće Komore čine predsjednici Područnih vijeća te predsjednik i zamjenik Vijeća Komore iz prethodnog mandata što se pobliže uređuju Pravilnikom o izboru tijela Komore. Naime, Statut Komore je temeljni i najviši opći akt Komore stoga nije nezakonito da je Statutom propisano da se pojedini odnosi detaljnije razrađuju drugim aktima koji se donose na temelju Statuta i koji su u skladu sa Statutom. Isto tako i odredba članka 27. stavka 8. Statuta kojom je propisano da se detaljni uvjeti organizacijske sposobnosti i eventualne provjere istih kao i postupak provedbe izbora za predsjednika Komore pobliže određuje Pravilnikom o izboru tijela Komore, nije u nesuglasju sa ZFD-om, budući da je navedenom odredbom Statuta u okviru zakonske ovlasti iz članka 27. stavka 4. ZFD-a, koja ovlašćuje donositelja Statuta na propisivanje uvjeta i načina opoziva time da se navedeno pobliže uređuje Pravilnikom o izboru tijela Komore. Navedenim nije prekoračena ovlast iz zakona niti je kao što je ranije rečeno suprotno zakonu da se najvišim aktom Komore, Statutom, propiše mogućnost da se detaljnije određeni odnosi reguliraju posebnim općim aktom utemeljenim na Statutu i zakonu.

12. Stoga, prema ocjeni ovoga Suda, Komora kao samostalna organizacija, ovlaštena je sukladno odredbama ZFD-a samostalno urediti pitanja unutarnjeg ustrojstva i način izbora svojih predstavnika i članova tijela Komore donoseći za to posebni Pravilnike kojim se pobliže uređuju određeni odnosi vezani za način izbora tijela Komore kao i delegata Skupštine.

13. Nadalje, što se tiče prigovora da je Statutom faktički onemogućeno izvanredno sazivanje Skupštine od strane članova Komore odnosno da je prema članku 16. stavkom 5. Statuta bitno otežano sazivanje izvanredne Skupštine, budući da je postavljen previsok prag delegata koji su potrebni da bi predsjednik sazvaio Skupštinu, valja istaći da je odluku moguće donijeti većinom broja prisutnih delegata Skupštine, da zahtjev za sazivanje Skupštine mogu predsjedniku Komore podnijeti Vijeće Komore ili najmanje 30 delegata Skupštine. Stoga nije razvidno zbog čega podnositelji smatraju da je postavljen previsok prag delegata koji su potrebni da bi predsjednik sazvaio Skupštinu. Osim toga odredbom članka 17. Statuta propisano je da se rad Skupštine pobliže određuje Poslovníkom o radu Skupštine, a naročito način sazivanja sjednica Skupštine, raspravljanje u Skupštini, glasovanje o prijedlozima odluka i izvješćima tijela Komore. Isto tako valja istaći da predsjednik Komore sudjeluje u radu Vijeća Komore bez prava na odlučivanje.

14. Što se tiče navoda vezanih uz protuzakonito ograničavanje biračkog prava valja istaći da je odredbom članka 9. Zakona o suzbijanju diskriminacije („Narodne novine“ 85/08., 112/12.) i to stavkom 1., 2. i točkom 7. propisano je da je diskriminacija u svim pojavnim oblicima zabranjena. Iznimno od stavka 1. ovog članka ne smatra se diskriminacijom stavljanje u nepovoljniji položaj u sljedećim između ostalog točkama: 7. Određivanje najniže dobi i/ili profesionalnog iskustva i/ili stupanj obrazovanja kao uvjeta za zasnivanje radnog odnosa ili kao uvjeta za stjecanje drugih pogodnosti vezanih uz radni odnos kada je to predviđeno posebnim propisima.

15. Slijedom navedenog, uzimajući u obzir navedene zakonske odredbe, određivanje najnižeg profesionalnog iskustva ili stupnja obrazovanja kao uvjeta za stjecanje drugih pogodnosti vezanih uz radni odnos ne smatra se diskriminacijom.

16. Prema praksi ovoga Suda izraženoj u poslovni broj: Usoz-20/18-6 od 30. listopada 2018. onemogućavanje kandidiranje za predsjednika Komore svim članovima koji nemaju propisanu kvalifikaciju i iskustvo nije u suprotnosti sa zakonom te se zbog ovlasti predsjednika Komore iz članka 26. Statuta za njegov izbor opravdano propisuje viši standard kandidiranja, a ista se odnosi i na predsjednike područnih vijeća.

17. Što se tiče prigovora da Statut u članku 36. stavak 1. propisuje samo da se Nadzorni odbor sastoji od predsjednika i dva člana te od zamjenika predsjednika i zamjenika dva člana to je prema mišljenju podnositelja suprotno odredbi članka 27. stavak 4. ZFD-a jer da Statut ne sadrži odredbe o tome na koji način se biraju i razrješuju članovi Nadzornog odbora valja istaći da navedeno nije točno, budući da je jasno člankom 15. Statuta propisano da između ostalog Skupština bira i razrješava predsjednika i članove Nadzornog odbora Komore i njihove zamjenike, a sukladno članku 16. Statuta propisan je način na koji Skupština donosi odluke, kako se sastaje, tko može zahtijevati sazivanje Skupštine, dok je člankom 17. Statuta propisano da se rad Skupštine pobliže uređuje Poslovníkom o radu Skupštine. Isto tako, prema ocjeni ovoga Suda, neosnovan je navod vezan uz protuzakonitu koncentraciju ovlasti u funkciji predsjednika Komore te nije u nesuglasju s ZFD-om odredba članka 26. stavak 2. Statuta, u dijelu u kojem se omogućuje predsjedniku da ovlasti osobu za zastupanje u njegovoj odsutnosti.

18. Sud nije ocjenjivao odredbu članka 13. stavka 1. Izmjena Statuta od 24. listopada 2020. jer navedena Izmjena nije nikada stupila na snagu budući da je ministar nadležan za zdravstvo uskratio suglasnost na navedenu Izmjenu.

19. Kako je utvrđeno da osporene odredbe Statuta nisu u nesuglasju sa ZFD-om trebalo je sukladno odredbi članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21.) odlučiti kao u izreci pod točkom I.

20. Što se tiče zahtjeva za naknadom troškova odgovora na prijedlog valja istaći da prema ustaljenoj praksi ovoga Suda, u objektivnom upravnom sporu stranka nema pravo na naknadu troškova.

U Zagrebu 10. lipnja 2024.

Predsjednica vijeća
Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.