



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

Poslovni broj: Usoz-352/2022-6

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 I R J E Š E N J E

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda, Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, dr.sc. Sanje Otočan, Snježane Horvat Paliska, Jelene Rajić i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, te više sudske savjetnice-specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, povodom zahtjeva DM, OIB: [osobni identifikacijski broj], zastupanog po majci i zakonskoj zastupnici DA, oboje iz [adresa], a ova po opunomoćeniku Juri Grbavcu, odvjetniku u Splitu, Poljička cesta 20 b, Split, radi ocjene zakonitosti općeg akta, na sjednici vijeća održanoj 27. siječnja 2025.

p r e s u d i o j e

Ukida se indikacija broj 317 iz liste indikacija Osnovne liste ortopedskih i drugih pomagala koja je sastavni dio Odluke o utvrđivanju Osnovne liste ortopedskih i drugih pomagala Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje („Narodne novine“, broj: 153/22., 14/23., 22/23. – ispravak, 26/23., 37/23., 46/23., 73/23., 81/23., 108/23., 124/23., 135/23. – ispravak; 154/23., 14/24., 28/24., 37/24 – ispravak, 39/24., 40/24. – ispravak, 58/24., 79/24., 93/24 – ispravak, 97/24., 112/24. i 139/24.).

r i j e š i o j e

Obustavlja se postupak ocjene zakonitosti Odluke o utvrđivanju Osnovne liste ortopedskih i drugih pomagala Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje („Narodne novine“, broj: 125/21., 134/21., 16/22., 25/22., 39/22., 65/22., 77/22., 112/22. i 132/22.).

Obrazloženje

1. Povodom prijedloga za ocjenu zakonitosti Odluke o utvrđivanju Osnovne liste ortopedskih i drugih pomagala Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje („Narodne novine“, broj: 125/21., 134/21., 16/22., 25/22., 39/22., 65/22., 77/22., 112/22. i 132/22.), u dijelu u kojem indikacija broj 317 Osnovne liste ortopedskih i drugih pomagala (koja je sastavni dio te osporene Odluke) onemogućava nepokretnim osobama korištenje pokretnog koncentratora kisika, Sud je utvrdio da je donošenjem nove Odluke o utvrđivanju osnovne liste ortopedskih i drugih pomagala Hrvatskog

zavoda za zdravstveno osiguranje („Narodne novine“, broj: 147/22.), konkretno člankom 2. te odluke propisano da njezinim stupanjem na snagu prestaje važiti Odluka o utvrđivanju Osnovne liste ortopedskih i drugih pomagala Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje („Narodne novine“, broj: 125/21., 134/21., 16/22., 25/22. – ispravak, 39/22., 65/22., 77/22., 112/22. i 132/22.) pa time i osporena indikacija 317. Ova nova odluka je, prema svojem članku 3. stupila na snagu 20. prosinca 2022. godine.

2. Zbog navedenog, a obzirom da i nova odluka, u svojoj indikaciji 317 Osnovne liste ortopedskih i drugih pomagala, sadrži zapreku odobravanju pokretnog koncentratora kisika nepokretnim osobama, Sud je, pozivom na odredbu članka 165. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 36/24., dalje: ZUS), odlučio rješenjem obustaviti postupak u odnosu na prethodno osporenu Odluku i postupak nastaviti temeljem članka 158. stavak 2. ZUS-a, po službenoj dužnosti, ocjenom zakonitosti u novoj odluci propisane indikacije 317, koja određuje uvjete za odobravanje pokretnog koncentratora kisika.

3. Predmetna nova odluka je od donošenja do danas višekratno mijenjana i ispravljana te na dan odlučivanja o zakonitosti sadržaja liste indikacija broj: 317 važeća kao Odluka o utvrđivanju Osnovne liste ortopedskih i drugih pomagala Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje („Narodne novine“, broj 153/22., 14/23., 22/23. – ispravak, 26/23., 37/23., 46/23., 73/23., 81/23., 108/23., 124/23., 135/23. – ispravak; 154/23., 14/24., 28/24., 37/24 – ispravak, 39/24., 40/24. – ispravak, 58/24., 79/24., 93/24 – ispravak, 97/24., 112/24. i 139/24. dalje: Nova Odluka).

4. Indikacija 317 Osnovne liste ortopedskih i drugih pomagala iz Nove Odluke glasi:

„Za osigurane osobe kojima je potrebna terapija kisikom zbog kronične bolesti ili stanja koja dovode do smanjenja respiratorne površine i kronične respiratorne insuficijencije.

Kao dodatna opskrba uz koncentrator kisika za kućnu uporabu-do najmanje 5 litara.

Za osigurane osobe s održanom primjerenom razinom tjelesne aktivnosti u svakodnevnom životu (svakodnevno samostalno kretanje izvan kuće koje zahtjeva osiguravanje minimalno 2 sata prijenosne opskrbe kisikom).

Ugovorni liječnik primarne zdravstvene zaštite-liječnik opće/obiteljske medicine ili pedijatar izdaje potvrdu o razini tjelesne aktivnosti.

Potreba za ovim pomagalom dokazuje se u stabilnoj fazi kronične bolesti, na sobnom zraku te je uz prijedlog potrebno priložiti i nalaze plinske analize arterijske krvi u najmanje dva mjerenja kojima će se potvrditi:

1. Parcijalni tlak kisika arterijske krvi $PaO_2 \leq 55$ mmHg (7.32 kPa) ili saturacija hemoglobina (SpO_2) $\leq 88\%$.

2. $PaO_2 \leq 59$ mmHg (7.85 kPa) ili saturacija hemoglobina (SpO_2) $\leq 89\%$ uz prisustvo jednog od: poliglobulija (hematokrit $> 55\%$), plućna hipertenzija, cor pulmonale ili zatajivanje srca.

3. Pad vrijednosti $PaO_2 \leq 55$ mmHg (7.32 kPa) ili saturacije hemoglobina (SpO_2) $\leq 88\%$ tijekom fizičke aktivnosti.

Napomena: pad vrijednosti tijekom fizičke aktivnosti dokazuje se testom hoda, spiroergometrijom ili ergometrijom.

Uređaj se propisuje na period od najmanje 6 godina. Prije propisivanja novog, obavezna provjera funkcionalnosti i dotrajalosti već odobrenog uređaja.

Uređaj propisuju specijalist pedijatar, pulmolog i specijalist interne medicine, pulmolog iz ugovornih bolničkih zdravstvenih ustanova.

Osigurana osoba kojoj je odobren Prijenosni ili Obnovljeni prijenosni koncentrator kisika, na teret sredstava Zavoda, ne ostvaruje pravo na pomagala iz Osnovne liste pomagala Zavoda: Prijenosni sustav boca s kisikom, Regulator za bocu, Boca s kisikom, 3 ili 5 litara i Punjenje boca medicinskim kisikom, 3 ili 5 litara.

Osigurana osoba koja je na trajnoj mehaničkoj ventilaciji (invazivna ili neinvazivna) ne ostvaruje pravo na pomagala Prijenosni ili Obnovljeni prijenosni koncentrator kisika.“.

5. U Inicijativi za ocjenu zakonitosti prethodno osporavane, Odluke o utvrđivanju Osnovne liste ortopedskih i drugih pomagala Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje („Narodne novine“ broj 125/21, 134/21, 16/22, 25/22, 39/22, 65/22, 77/22, 112/22 i 132/22), podnositelj je isticao diskriminatornu narav sporne Indikacije broj 317, koja je, kako to proizlazi iz njezinog sadržaja u Novoj Odluci, još proširena odredbama o načinu dokazivanja potrebe za ovim pomagalom, ali uvjeti za odobravanje pokretnog koncentratora kisika, koji se odobrava samo osobama koje se mogu samostalno kretati, nisu mijenjani. Podnositelj je bolesnik koji se ne može samostalno kretati, koji za kretanje koristi invalidska kolica, a neophodan mu je koncentrator kisika zbog kronične respiratorne insuficijencije, a kako, kao nepokretna osoba nema pravo na pokretni koncentrator kisika onemogućeno mu je kretanje izvan doma, što smatra protivnim svim domaćim i međunarodnim regulama zaštite i osiguranja prava invalida te ukazuje na nejednaki tretman bolesnika koji boluju od iste respiratorne bolesti.

6. Pozvan na očitovanje donositelj općeg akta Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (dalje: HZZO) dostavio je svoje očitovanje na zahtjev za ocjenu zakonitosti prethodne Odluke o utvrđivanju Osnovne liste ortopedskih i drugih pomagala Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje („Narodne novine“, broj: 125/21., 134/21., 16/22., 25/22., 39/22., 65/22., 77/22., 112/22. i 132/22.), čija indikacija 317 pokretni koncentrator kisika omogućuje samo samostalno pokretnim osiguranicima s respiratornom insuficijencijom, baš kao i indikacija 317 iz Nove Odluke pa je ovo očitovanje Sud koristio i pri ocjeni zakonitosti Nove Odluke.

7. U svojem očitovanju HZZO navodi da je dana 1. listopada 2018. godine, trgovačko društvo BAUERFEIND d.o.o. kao ovlaštenu predstavnik proizvođača CAIRE Ine., SAD dostavio Zavodu, sukladno propisima kojima se utvrđuje postupak stavljanja pomagala na liste pomagala HZZO-a, prijedlog za stavljanje novog pomagala na Popis pomagala HZZO-a odnosno Osnovnu listu pomagala HZZO-a u skupinu 12. Pomagala za disanje, podskupinu Koncentrator kisika i pripadajući potrošni materijal novog generičkog naziva „Prijenosni koncentrator kisika“ zaštićenog naziva „FreeStyle Comfort“ sa predloženom pripadajućom indikacijom. Zavod je po zaprimanju prijedloga trgovačkog društva BAUERFEIND d.o.o. isti uvrstio na sjednicu Povjerenstva za opća medicinsko - tehnička pomagala HZZO-a te je temeljem mišljenja spomenutog povjerenstva Upravno vijeće HZZO-a donijelo odluku o stavljanju pomagala na Osnovnu listu pomagala sa utvrđenom indikacijom broj 317. Dio indikacije broj 317 utvrđuje da pravo na prijenosni koncentrator kisika imaju osigurane osobe s održanom primjerenom razinom tjelesne aktivnosti u svakodnevnom životu (svakodnevno samostalno kretanje izvan kuće koje zahtjeva osiguravanje minimalno 2 sata prijenosne opskrbe kisikom). Iz tako utvrđene indikacije razvidno je da je potrebno dokazati potrebu za predmetnim pomagalom, na način kako to utvrđuje indikacija, a

sve kako bi se tako potkrijepljenim dokazima osiguranoj osobi, predmetno pomagalo odobrilo. Pojašnjava da, u okviru svojeg redovnog poslovanja nadležno stručno povjerenstvo, kao mjerodavno radno tijelo HZZO-a, u skladu s pravilima struke i u suradnji s nadležnim stručnim društvima pri Hrvatskom liječničkom zboru, drugim odgovarajućim stručnim društvima ili referentnim centrima nadležnog ministarstva, razmatra prijedloge za stavljanje medicinskih pomagala na listu.

8. Iz sadržaja očitovanja HZZO-a proizlazi da indikaciju broj 317 ne nalazi nezakonitom, ali ni na koji način ne obrazlaže različit tretman bolesnika s kroničnom respiratornom insuficijencijom, s obzirom na kriterij njihove održane fizičke aktivnosti/pokretljivosti.

9. Obzirom na to da iz sadržaja u točki 3. citirane indikacije broj 317 proizlazi da se, kao dodatno pomagalo, uz koncentrator kisika za kućnu upotrebu, odgovarajuće prijenosno pomagalo, odobrava samo onim pokretnim osobama koje boluju od kronične respiratorne insuficijencije i koje imaju održanu primjerenu razinu tjelesne aktivnosti u svakodnevnom životu, što se mjeri ergometrijom, dakle, koračanjem, ovakvo normativno uređenje Sud nalazi diskriminatornim prema svim nepokretnim osiguranicima neovisno tome što im je potrebna terapija kisikom zbog kronične bolesti ili stanja koja dovode do smanjenja respiratorne površine i kronične respiratorne insuficijencije, a koje osobe se ipak mogu na bilo koji način kretati.

10. U tom smislu, Sud je ocjenu zakonitosti indikacije 317 usmjerio na preispitivanje zakonitosti predmetnog dijela općeg akta - Nove Odluke, koji ovlaštenike prava na prijenosni koncentrator kisika kategorizira isključivo prema kriteriju samostalne pokretljivosti, a ne prema drugim medicinski opravdanim razlozima, sve u odnosu na Zakon o suzbijanju diskriminacije („Narodne novine“, broj: 85/08. i 112/12., dalje: ZSD), Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju („Narodne novine“, broj: 80/13., 137/13., 98/19., 33/23., dalje: ZoZO) i Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom („Narodne novine - Međunarodni ugovori“, broj: 6/07., dalje: Konvencija).

11. ZSD u članku 1. stavku 1. i 2. zabranjuje diskriminaciju po osnovi zdravstvenog stanja i invaliditeta, što podrazumijeva i stavljanje u nepovoljniji položaj bilo koje osobe po nekoj od navedenih osnova pa Nova Odluka, odnosno njezin dio (indikacija broj 317), u smislu dostupnosti ortopedskog pomagala - prijenosnog koncentratora kisika, izravno dovodi nepokretne osiguranike, koji se ne mogu samostalno kretati u nepovoljniji položaj naspram pokretnih osiguranika, neovisno o postojanju drugih medicinskih indikacija, a što predstavlja diskriminaciju po osnovi zdravstvenog stanja i po osnovi težine i vrste invaliditeta. Dakle, uz istu dijagnozu: „kronična respiratorna insuficijencija“, indikacijom broj 317 Nove Odluke onemogućava se dostupnost prijenosnog koncentratora kisika osiguranicima, koji se ne mogu samostalno kretati, bez da se, po ocjeni Suda, takvo ograničenje može objektivno i razumno opravdati. Dodatno, odredba članka 4. stavka 2. ZSD-a propisuje i sljedeće: „Diskriminacijom u smislu ovoga Zakona smatrat će se i propust da se osobama s invaliditetom, sukladno njihovim specifičnim potrebama, omogući: - korištenje javno dostupnih resursa, - sudjelovanje u javnom i društvenom životu, - pristup radnom mjestu i odgovarajući uvjeti rada, prilagodbom infrastrukture i prostora, korištenjem opreme i na drugi način koji nije nerazmjern teret za onoga tko je to dužan omogućiti.“

12. Razumno, razmjerno i objektivno opravdanje ovakvog normativnog uređenja o kojima ovisi uljudba iste kategorije osiguranika kojima je zbog medicinske indikacije potreban uređaj koji će im osigurati potrebnu koncentraciju kisika, donositelj akta u svojem očitovanju na prijedlog za ocjenu zakonitosti spornog dijela Nove Odluke, uopće nije ponudio.

13. Oспоравanjem prava nepokretnih osiguranika na prijenosni koncentrator kisika, a priori se onemogućava osiguranje prilagodbe nepokretnim osobama s invaliditetom, koje se mogu kretati uz tuđu pomoć ili uz pomoć pomagala i uskraćuje im se pravo na korištenje opreme koja im omogućava izlazak iz prostora u kojem žive.

14. Budući da u svojem očitovanju donositelj osporenog općeg akta nije naveo cilj koji se uspostavljenom razlikom među dvjema usporedivim skupinama osiguranika želio postići, Sud ne nalazi opravdanje za stavljanje u povoljniji položaj osoba kojima je dijagnosticirana trajna kronična respiratorna insuficijencija, koje se mogu samostalno kretati, u odnosu na osobe s tom istom dijagnozom, ali čije je stanje u odnosu na prvu skupinu teže jer nisu samostalno pokretne. Stoga Sud nalazi da ograničavanje prava na pokretni koncentrator kisika samo onim osobama koje se mogu samostalno kretati i koje manjak kisika u organizmu dokazuju mjerenjem fizičke aktivnosti, kako to proizlazi iz sadržaja Indikacije 317 Nove Odluke, predstavlja izravnu povredu, kako odredbe članka 1. stavka 1. i 2., tako i odredbe članka 4. stavka 2. ZSD-a, odnosno uzrokuje diskriminaciju i stavljanje u nepovoljniji položaj isključivo nepokretnih osiguranika, neovisno o identičnoj medicinskoj dijagnozi nepokretnih i pokretnih osiguranika.

15. Uređenje prava na prijenosni koncentrator kisika na način na koji je to učinjeno osporenim odredbama Nove Odluke, prema ocjeni ovoga Suda, u nesuglasju je sa zahtjevom da se osobama s invaliditetom omogući učinkovito sudjelovanje u društvu na ravnopravnoj osnovi, u smislu Konvencije. U tom smislu, Sud nalazi da pri uređenju prava na navedeno pomagalo valja imati na umu okolnost da je nepokretnoj osobi s dijagnozom trajne respiratorne insuficijencije, a koja je na bilo koji način sposobna za mobilnost izvan doma, prijenosni koncentrator kisika jednako neophodan kao i invalidska kolica ili slično pomagalo koje omogućuje kretanje izvan doma. Onemogućavanjem dostupnosti ijednog od tih pomagala, svakom nepokretnom osiguraniku u usporedivoj situaciji, onemogućeno je, ne samo učinkovito sudjelovanje u društvu na ravnopravnoj osnovi s drugima, već i temeljno ustavno i ljudsko pravo na slobodu kretanja i mobilnost, nametnuta mu je izolacija i segregacija iz zajednice i povrijeđeno ljudsko dostojanstvo.

16. Nadalje, prema odredbama ZOZO-a, HZZO provodi obvezno zdravstveno osiguranje, pri čemu je dužan svim osiguranicima osigurati prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja na načelima uzajamnosti, solidarnosti i jednakosti, na način i pod uvjetima utvrđenim Uredbom (EZ) br. 883/2004, izmijenjena Uredbom EU br. 1224/2012, Direktivom 2011/24/EU, tim Zakonom, posebnim zakonom te propisima donesenim na temelju ZoZO-a. Opseg prava iz obveznoga zdravstvenog osiguranja, se pod jednakim uvjetima osigurava svim osiguranim osobama (članak 19. ZoZO).

17. Prema članku 18. ZoZO-a pravo na zdravstvenu zaštitu iz obveznoga zdravstvenog osiguranja u opsegu utvrđenom tim Zakonom i propisima donesenim na temelju tog Zakona obuhvaća, između ostalog, i pravo na ortopedska i druga pomagala koja su utvrđena osnovnom i dodatnom listom ortopedskih i drugih pomagala HZZO-a (članak 22. ZoZO), a što se utvrđuje općim aktom HZZO-a. Osnovna i dodatna lista pomagala Zavoda sadrži pomagala koja su namijenjena omogućavanju poboljšanja oštećenih funkcija, odnosno ublažavanju ili otklanjanju tjelesnog oštećenja ili nedostatka organa i sustava organa ili nadomještanju anatomskih ili fizioloških funkcija organa, koji su nastali kao posljedica bolesti ili ozljede.

18. U svjetlu obveze osiguranja obvezne zdravstvene zaštite pod jednakim uvjetima svim osiguranim osobama pa tako i osobama koje se ne mogu samostalno kretati, a koje boluju od respiratorne insuficijencije, ovaj Sud nalazi da je indikacija 317 iz

Osnovne liste ortopedskih i drugih pomagala koja je sastavni dio Nove Odluke, nesuglasna odredbama ZoZO-a i to odredbama članka 3. stavka 2. i članka 19. stavak 1., zato što se njome pokretni kondenzator kisika omogućuje samo onim bolesnicima koji boluju od kronične respiratorne insuficijencije s održanom primjerenom razinom tjelesne aktivnosti u svakodnevnom životu i koje se mogu svakodnevno samostalno kretati, što Sud nalazi vidljivo nepravičnim prema osobama s istom dijagnozom respiratorne bolesti koje se ne mogu same kretati.

19. Zbog navedenog, je valjalo ukinuti odredbe Indikacije 317. iz Osnovne liste ortopedskih i drugih pomagala koja je sastavni dio Nove Odluke.

20. Ova presuda je donesena temeljem članka 163. stavka 3. ZUS-a, a shodno odredbi stavka 4. istog članka ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu, 27. siječnja 2025.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović v.r.