



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

Poslovni broj: Usoz-141/2023-14

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 dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Blanše Turić, Ljiljane Karlovčan-Đurović i Radmile Bolanča Vuković, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog po zahtjevu Ministarstva zdravstva Republike Hrvatske, Zagreb, Ksaver 200a, OIB: 88362248492, na sjednici vijeća održanoj 27. veljače 2025.

p r e s u d i o j e

Ukidaju se članci 1., 2., 3., 4., 7., 8. i 22. stavak 2. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad (licenca) Hrvatske komore fizioterapeuta od 11. veljače 2023.

Obrazloženje

1. Ministarstvo zdravstva Republike Hrvatske podnijelo je zahtjev za ocjenu zakonitosti Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad (licenca) Hrvatske komore fizioterapeuta od 11. veljače 2023. (u daljnjem tekstu: Pravilnik) i Pročišćenog teksta Pravilnika o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad (licenca) Hrvatske komore fizioterapeuta.

2. Podnositelj smatra osporene odredbe Pravilnika nesuglasnima s člankom 90. stavcima 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske, člankom 22. stavcima 6. i 7. Jedinostvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor ("Narodne novine", 74/15.), člankom 171. Zakona o zdravstvenoj zaštiti ("Narodne novine", 100/18., 125/19., 147/20., 119/22., 156/22., 33/23. i 36/24.; u daljnjem tekstu: ZZZ), člancima 55. i 59. Zakona o radu („Narodne novine“, 93/14., 127/17., 98/19., 151/22., 46/23. i 64/23.; u daljnjem tekstu: ZoR) te člancima 86. i 87. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS).

2.1. Obrazlažući zahtjev, podnositelj navodi da su u povodu njegova zahtjeva podnesenog nakon upravnog nadzora nad zakonitošću rada i postupanja Hrvatske komore fizioterapeuta (u daljnjem tekstu: Komora), presudom ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-39/2022-15 od 30. siječnja 2023. ukinute neke odredbe tada važećeg Pravilnika o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad (licenca). Dana 11. veljače 2023. Komora je donijela ovdje osporeni Pravilnik. Prema

prijelaznoj odredbi članka 22. stavka 2. osporenog općeg akta, Pravilnik stupa na snagu danom donošenja, što podnositelj zahtjeva smatra protivnim članku 90. Ustava Republike Hrvatske. S tim u vezi, poziva se na odluku i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-3845/2006 i U-I-5348/2012 od 23. siječnja 2013. („Narodne novine“, 12/13.) u kojoj je Ustavni sud odredio obvezu usklađivanja završnih odredaba zakona i drugih propisa sa stajalištima izraženim u toj odluci, a što se primjenjuje i na druge propise koje donose pravne osobe s javnim ovlastima. U tu svrhu, Hrvatski sabor je donio Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor (u daljnjem tekstu: Pravila), koja se na odgovarajući način primjenjuju na sve propise. Člankom 22. stavcima 6. i 7. Pravila propisano je da samo zbog osobito opravdanih razloga zakon stupa na snagu prvoga dana od dana objave u „Narodnim novinama“, a što se analogno primjenjuje na propise koje donose pravne osobe s javnim ovlastima.

2.2. Pored navedenog, podnositelj ističe da je osporenim Pravilnikom Komora postupila protivno članku 86. ZUS-a jer su brisane odredbe koje je Visoki upravni sud Republike Hrvatske (ranije) ukinuo, a koje su prestale važiti danom objave presude Visokog upravnog suda u „Narodnim novinama“ 14. veljače 2023. Iz navedenog postupanja Komore podnositelj zaključuje da donositelj osporenog općeg akta ne poštuje sudsku presudu.

2.3. Podnositelj nadalje ističe da je nakon donošenja osporenog Pravilnika Komora onemogućila prvostupnike fizioterapije da ostvare svoje pravo iz članka 87. ZUS-a tj. da im u obnovi postupka izda odobrenja za samostalan rad i izmijeni odluke koje je donijela na temelju ukinutih odredaba Pravilnika kojima je bio povrijeđen njihov pravni interes, a za koju obnovu postupka imaju propisani rok od tri mjeseca od dana objave presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u „Narodnim novinama“.

2.4. U zahtjevu se nadalje ističe da je Komora u članku 3. osporenog Pravilnika propisala ugovore o radu u okviru obavljanja pripravničkog staža, kao dodatne priloge uz zahtjev za izdavanje odobrenja za samostalan rad, koji nisu zakonski uvjet za izdavanje odobrenja za samostalan rad, već je to položen stručni ispit pri ministarstvu nadležnom za zdravstvo u kojem postupku ministarstvo utvrđuje ispunjavanje uvjeta za polaganje stručnog ispita i provjerava uvjet obavljenog pripravničkog staža. Poziva se na Pravilnik o pripravničkom stažu zdravstvenih radnika („Narodne novine“, 2/11., 14/13., 126/14. i 135/15.) koji propisuje dokumentaciju za dokazivanje obavljenog pripravničkog staža i položenog stručnog ispita (ovjerena i ispunjena pripravnička knjižica). Navodi da Komora nije ovlaštena propitkivati uvjete za polaganje stručnog ispita niti tražiti ugovore o radu pripravnika, kao što je propisano člankom 3. osporenog Pravilnika. Takvo traženje dokaza nije u skladu s ovlastima Komore ni zakonskim uvjetima za izdavanje odobrenja za samostalan rad (licence) iz članka 171. stavka 1. ZZZ-a.

2.5. Pored toga smatra da su odredbe članka 3. Pravilnika protivne članku 59. ZoR-a jer se osoba može osposobljavati za samostalan rad bez zasnivanja radnog odnosa, koje razdoblje se ubraja u pripravnički staž.

2.6. Nadalje ističe da je člankom 7. Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti („Narodne novine“, 120/08.; u daljnjem tekstu: ZFD) propisano da temeljno obrazovanje fizioterapeuti stječu završavanjem studija fizioterapije kojim se osigurava visoka razina obrazovanja sukladno propisima iz područja visokog obrazovanja, dok mjerodavni pravilnik nikada nije propisivao obvezu obavljanja pripravničkog staža za obje obrazovne razine, jer je to protivno članku 55. ZoR-a. Štoviše, Pravilnikom o izmjeni i dopuni Pravilnika o pripravničkom stažu zdravstvenih radnika („Narodne novine“, 126/14.) ukinuta je obveza polaganja stručnog ispita zdravstvenom radniku koji je

obavio pripravnički staž i položio stručni ispit te nakon toga stekao višu razinu obrazovanja. Podnositelj zaključuje da je Komora obvezna prvostupnicima fizioterapije koji su završili pripravnički staž iz Priloga IV. Pravilnika o pripravničkom stažu zdravstvenih radnika i položili stručni ispit pri Ministarstvu zdravstva kao fizioterapeutske tehničari, izdati odobrenje za samostalan rad kao prvostupniku fizioterapije bez propisivanja nezakonitih uvjeta kojima im onemogućava pristup tržištu rada.

2.7. Naposljetku navodi da je na temelju članka 30. stavka 2. alineje 1. Zakona o sustavu državne uprave („Narodne novine“, 66/19. i 155/23.; u daljnjem tekstu: ZSDU) te članka 227. stavka 2. točke 1. ZZZ-a, rješenjem, KLASA: UP/I-520-02/23-03/04, URBROJ: 534-07-1-2/1-23-01 od 14. ožujka 2023. obustavio od izvršenja osporeni Pravilnik do odluke ovoga Suda o ocjeni njegove zakonitosti.

2.8. Predlaže da Sud ukine osporeni Pravilnik i pročišćeni tekst Pravilnika.

3. U očitovanju o zahtjevu donositelj osporenog općeg akta ističe da je predmetni zahtjev nedopušten te ga je potrebno odbaciti. Naime, da bi Ministarstvo zdravstva moglo podnijeti zahtjev potrebno je prethodno provesti postupak upravnog nadzora, a što ovdje nije bio slučaj.

3.1. Za slučaj da Sud ne prihvati stav o nedopuštenosti zahtjeva, donositelj iznosi razloge kojima osporava zahtjev. U bitnom ističe da je predmetni Pravilnik donijelo Vijeće Komore sukladno članku 20. stavku 1. točki 1. Statuta Komore te članku 15. stavku 7. ZFD-a. Na temelju ovlasti iz članka 15. stavka 7. ZFD-a nadležno je tijelo Komore propisalo uvjete, način i postupak davanja, obnavljanja i oduzimanja odobrenja za samostalan rad fizioterapeuta, fizioterapeutskog tehničara, radnog terapeuta i masera-kupeljara u fizikalnoj terapiji, poštujući članke 168. i 169. ZZZ-a.

3.2. Ističe da je Komora u cijelosti postupila sukladno presudi ovoga Suda, poslovni broj: Usoz- 39/2022-15 od 30. siječnja 2023. te je Vijeće Komore na sjednici održanoj 11. veljače 2022. usvojilo osporeni Pravilnik kojim su u cijelosti brisane odredbe koje je Visoki upravni sud ukinuo navedenom presudom. Naglašava kako su osporene izmjene i dopune Pravilnika donesene isključivo kako bi Komora svoj opći akt uskladila s presudom Visokog upravnog suda. Činjenica da je Komora usklađenje općeg akta s presudom izvršila prije nego što je presuda objavljena u „Narodnim novinama“ nije od utjecaja na zakonitost osporenog Pravilnika, osobito stoga što opisanim postupanjem Komore nitko nije niti je mogao biti oštećen. Neosnovanima smatra navode podnositelja zahtjeva da bi Komora, donošenjem osporenog Pravilnika, onemogućila prvostupnike fizioterapije koji su prethodno imali status fizioterapeutskih tehničara, da ostvare svoje pravo iz članka 87. ZUS-a. Napominje kako su zahtjevi za obnovu postupka koji su podneseni na temelju članka 87. ZUS-a, riješeni primjenom Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, 47/09. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUP).

3.3. Donositelj nadalje ističe da člankom 3. osporenog Pravilnika nisu propisani uvjeti za stjecanje odobrenja za rad, već su samo određeni prilozi koje je stranka dužna podnijeti uz zahtjev za izdavanje odobrenja na rad. Naime, uvjete za stjecanje odobrenja za rad prvostupnika fizioterapije jasno i nedvosmisleno propisuje članak 14. ZFD-a. U prilogu zahtjeva za izdavanje odobrenja za samostalan rad Komora traži dostavu ugovora o radu kojim se dokazuje da je podnositelj zahtjeva obavio pripravnički staž (pri čemu ugovor može biti ugovor o radu ili ugovor o stručnom osposobljavanju za rad bez zasnivanja radnog odnosa sukladno ZoR-u, ali i ugovor o volontiranju). Smatra da osporeni Pravilnik traži samo one dokaze kojima stranka dokazuje da kumulativno ispunjava sve uvjete za stjecanje odobrenja za samostalni rad. Naglašava da je ovaj Sud, u postupku ocjene zakonitosti Pravilnika od 14. rujna

2015., po službenoj dužnosti ispitao zakonitost općeg akta u cijelosti, uključujući i odredbe čije ukidanje Ministarstvo zdravstva nije tražilo. Ističe kako je taj Pravilnik također sadržavao odredbu prema kojoj je stranka obvezna uz zahtjev za izdavanje licence priložiti i ugovor o radu u okviru obavljanja pripravničkog staža. Stoga donositelj osporenog općeg akta zaključuje da je zakonitost navedene odredbe već ispitana u postupku ocjene zakonitosti općeg akta kojeg je proveo Visoki upravni sud pod brojem Usoz-39/22 te ocijenio da je navedena odredba zakonita, jer bi ju u suprotnom ukinuo.

3.4. Smatra da samo uvidom u ugovor o radu Komora može utvrditi je li osoba odradila potreban pripravnički staž, odnosno udovoljava li uvjetima za izdavanje licence. Naglašava da Komora ne propitkuje ugovore o radu, već samo utvrđuje udovoljavaju li podnositelji zahtjeva svim uvjetima za upis koji su propisani zakonom. Stoga smatra da osporenim Pravilnikom nije propisan novi uvjet za stjecanje licence, već je to samo način provjere udovoljava li osoba svim uvjetima propisanim zakonom.

3.5. Mišljenja je da se podnositelj neutemeljeno poziva na članak 59. ZoR-a, samo djelomično citirajući taj članak, odnosno propustivši citirati i stavak 4. koji upućuje na drugačiji zaključak.

3.6. U odnosu na navod iz zahtjeva da bi osporeni Pravilnik bio u suprotnosti s člankom 55. ZoR-a donositelj osporenog akta ističe da se na pripravnički staž fizioterapeuta i fizioterapeutskih tehničara primjenjuje ZZZ. Navodi da članak 55. ZoR-a ne propisuje pripravnički staž za obrazovne razine, nego propisuje da je pripravnik osoba koja se prvi put zapošljava u zanimanju za koje se školovala te da se pripravnik osposobljava za samostalan rad u zanimanju za koje se školovao. Navodi da su fizioterapeutske tehnike i fizioterapeut dva odvojena zanimanja.

3.7. Iz mjerodavnih zakonskih odredaba proizlazi da su pripravnički staž obvezni odraditi i položiti stručni ispit i fizioterapeutske tehnike, kao pomoćni radnici i prvostupnici fizioterapije, kao zdravstveni radnici regulirane profesije fizioterapeuta.

3.8. Pravo na upis u registar fizioterapeuta ima fizioterapeut koji je obavio pripravnički staž i položio stručni ispit za prvostupnika fizioterapije, a ne nekog drugog zanimanja, poglavito pomoćnog zanimanja.

3.9. Predlaže zahtjev odbaciti, a podredno odbiti kao neosnovan.

4. U odgovoru na očitovanje donositelja i u kasnijim podnescima podnositelj u bitnom navodi da je Ministarstvo zdravstva nadležno tijelo za provođenje upravnog nadzora nad komorama kao pravnim osobama s javnim ovlastima u zdravstvu prema članku 221. ZZZ-a. U odnosu na navode Komore o provođenju upravnog nadzora, podnositelj zahtjeva ističe da je od 2014. do danas utvrdio niz nepravilnosti u obavljanju javnih ovlasti u Komori i odredilo joj mjere za otklanjanje nezakonitosti i nepravilnosti, koje Komora ne poštuje. Iscrpno opisuje provedene postupke nadzora naglašavajući da je u nadzoru utvrđeno da Komora nejednako postupa prema prvostupnicima fizioterapije kod davanja odobrenja za samostalan rad te joj je određena mjera usklađivanja i postupanja pri izdavanju odobrenja za samostalan rad (licence) prvostupniku fizioterapeutu sa ZZZ-om, ZFD-om i ZUP-om. Komora je obvezna izdati odobrenje za samostalan rad prvostupniku fizioterapeutu koji je obavio pripravnički staž i položio stručni ispit pri ministarstvu nadležnom za zdravstvo na nižoj ili višoj razini obrazovanja za fizioterapeuskog tehničara, bez obveze polaganja ispita osposobljenosti jer je Pravilnikom o pripravničkom stažu zdravstvenih radnika propisan samo jedan pripravnički staž i sadržaj stručnog ispita za nižu i višu razinu obrazovanja u fizioterapiji. Nositelj ove mjere su službene osobe i predsjednica Komore, a navedeni rok izvršenja mjere određen je Komori odmah i trajno. Međutim, umjesto da nakon donošenja presude ovoga Suda od 30. siječnja 2023. Komora postupi u skladu s presudom i na temelju odrađenog pripravničkog staža i uvjerenja o položenom

stručnom ispitu izda prvostupniku fizioterapije odobrenje za samostalan rad, Komora je počela tumačiti presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od 30. siječnja 2023. na način da kao uvjet izdavanja odobrenja za samostalan rad prvostupnici trebaju ponovo obavljati pripravnički staž istog sadržaja i ponovo položiti stručni ispit u Ministarstvu zdravstva. Tako je ponovno došlo do nejednakog postupanja prema prvostupnicima fizioterapije koji su završili pripravnički staž i položili stručni ispit na razini fizioterapeutskog tehničara u istom fizioterapeutskom usmjerenju. Nakon presude ovoga Suda od 30. siječnja 2023. Komora ne izdaje odobrenja za samostalan rad prvostupnicima fizioterapije koji su ranije odradili pripravnički staž i položili stručni ispit na razini fizioterapeutskog tehničara i traži da ponovo završe isti pripravnički staž i polože ispit, iako za to nije nadležna. Međutim, u nekoliko slučajeva u svibnju 2023. Komora je izdala odobrenje za samostalan rad bez dvostrukog staža i ispita, iz čega je razvidno nejednako postupanje.

4.1. Zbog neprovođenja mjere određene radi otklanjanja nejednakog postupanja u obavljanju javne ovlasti izdavanja odobrenja za samostalan rad prvostupnicima fizioterapije, rješenjem Ministarstva zdravstva od 8. svibnja 2023. Komori je izdan nalog da u roku od 10 radnih dana izda odobrenje za samostalan rad prvostupnicima fizioterapije u svim nedovršenim predmetima i u predmetima obnove postupka izdavanja odobrenja za samostalan rad, u skladu s člankom 171. ZZZ-a te člancima 14. i 15. ZFD-a, a sukladno obvezujućoj uputi navedenoj u Izvješću o izvanrednom upravnom nadzoru od 21. svibnja 2021. i uputi od 14. rujna 2021. Slijedom navedenog, podnositelj zaključuje da nisu točni navodi iz očitovanja Komore da upravni nadzor nije proveden.

4.2. Nadalje ističe da je u smislu članka 169. stavka 2. ZZZ-a Ministarstvo zdravstva nadležno tijelo za polaganje stručnog ispita, koje u postupku odobravanja polaganja tog ispita provjerava završeni pripravnički staž prema programu propisanom Pravilnikom o pripravničkom stažu zdravstvenih radnika. Pripravnički staž obavlja se prema propisanom programu kojim se utvrđuje raspored i trajanje rada u pojedinim stručnim jedinicama, stručni poslovi kojima se pripravnici osposobljavaju za samostalan rad, dok se sadržaj pripravničkog staža koji je pripravnik obavio dokazuje upisom u pripravničku knjižicu (a ne ugovorom o radu). Pripravničku knjižicu ovjerava ravnatelj zdravstvene ustanove koja je pripravnika primila na pripravnički staž, privatni zdravstveni radnik, odnosno odgovorna osoba u trgovačkom društvu koje obavlja zdravstvenu djelatnost te u pravnoj osobi iz članka 5. toga Pravilnika.

4.3. Podnositelj zahtjeva upire na odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-4985/2019 od 23. svibnja 2023. i broj: U-III-3478/2021 od 12. srpnja 2023. kojima je utvrđena povreda prava na pošteno suđenje prvostupnici fizioterapije zbog arbitrarnog zaključka sudova o tome ima li Komora ovlast preispitivati akte Ministarstva odnosno preispitivati stručne kvalifikacije nakon što je tu kvalifikaciju preispitalo Ministarstvo zdravstva, kao tijelo ovlašteno za nadzor zakonitosti rada Komore i resorno tijelo s temeljnim ciljem zdravstvene zaštite građana.

4.4. U tijeku ovoga spora podnositelj zahtjeva obavijestio je Sud da je stupio na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Narodne novine“, 36/24.) kojim je propisano da određene kategorije zdravstvenih radnika nemaju obvezu ponovnog obavljanja pripravničkog staža niti obvezu ponovnog polaganja stručnog ispita te im je Komora obvezna izdati odobrenje za samostalan rad na temelju dokaza o završenom prijediplomskom ili diplomskom studiju iz stavka 4. toga članka. Ovom dopunom ZZZ-a preciznije je pojašnjena iznimka koju Ministarstvo primjenjuje od početka primjene toga Zakona.

5. Zahtjev je osnovan.

6. Prije svega valja odgovoriti na tvrdnju donositelja osporenog Pravilnika da podnositelj zahtjeva nije ovlašten podnijeti predmetni zahtjev zbog neprovođenja upravnog nadzora nad zakonitošću i pravilnošću rada i općih akata Komore, a što je zakonom propisana pretpostavka za podnošenje zahtjeva za ocjenu zakonitosti kakav je u konkretnom slučaju podnesen.

7. Iz dokumentacije koju je Sudu u tijeku ovoga postupka dostavio podnositelj zahtjeva proizlazi da je prije podnošenja predmetnoga zahtjeva, na temelju ovlaštenja iz ZSDU-a i ZZZ-a, podnositelj proveo upravni nadzor nad zakonitošću općih akata Komore, uključujući i osporeni Pravilnik, kao i zakonitost i pravilnost rada te postupanja Komore prema strankama. Rješenjem od 14. ožujka 2023. podnositelj zahtjeva je, na temelju članka 30. stavka 2. alineje 1. ZSDU-a i članka 227. stavka 2. točke 1. ZZZ-a, obustavio od izvršenja Pravilnik o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad (licenca) Hrvatske komore fizioterapeuta, uključujući i osporeni Pravilnik. Sljedećim iznesenog, valja zaključiti da nisu osnovani navodi donositelja osporenog Pravilnika o nedopuštenosti predmetnog zahtjeva.

8. Ocjenjujući osnovanost zahtjeva u dijelu koji se odnosi na stupanje na snagu osporavanog Pravilnika, valja istaknuti sljedeće:

9. Osporeni Pravilnik donijelo je Vijeće Komore na temelju članka 20. stavka 1. točke 1. Statuta Komore, članka 15. stavka 7. i članka 26. točke 17. ZFD-a na sjednici održanoj 11. veljače 2023. Pravilnik je objavljen na mrežnoj stranici Komore.

10. Člankom 22. stavkom 2. osporavanog Pravilnika propisano je da taj Pravilnik stupa na snagu danom donošenja.

11. Članak 90. stavak 2. Ustava propisuje da propisi tijela koja imaju javne ovlasti prije stupanja na snagu moraju biti objavljeni na dostupan način u skladu sa zakonom.

12. Opće je pravilo da propisi i opći akti stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objave. Razdoblje od dana objave do dana stupanja na snagu potrebno je radi upoznavanja adresata na koje se propis i opći akt odnosi s novim propisom odnosno općim aktom. Iznimka od pravila o stupanju na snagu propisa i općih akata najranije osmog dana od dana objave dopuštena je samo ako za ranije stupanje na snagu (najranije prvog dana od dana objave) postoje osobito opravdani razlozi, pri čemu ti razlozi moraju biti razvidni iz prijedloga propisa odnosno općeg akta. Opravdani razlozi moraju biti navedeni u obrazloženju prijedloga općeg akta podnesenom nadležnom tijelu na usvajanje.

13. S obzirom na navedeno, Sud zaključuje da odredba članka 22. stavka 2. osporavanog Pravilnika nije suglasna sa zakonom. Međutim, valja ponoviti višekratno izraženo stajalište Suda da nezakonitost završne odredbe općeg akta ne dovodi do nezakonitosti cijelog općeg akta, već se u takvom slučaju primjenjuje opće pravilo prema kojem je opći akt stupio na snagu osmi dan od dana njegove objave, s tim da je *vacatio legis* počeo teći prvi dan nakon objave akta.

14. U odnosu na podnositeljev navod da je osporenim Pravilnikom njegov donositelj brisao odredbe Pravilnika koje je Visoki upravni sud Republike Hrvatske ukinuo presudom od 30. siječnja 2023., valja reći sljedeće:

15. Presudom ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-39/2022-15 od 30. siječnja 2023. ukinute su odredbe članka 11. stavka II., članka 6., dijela članka 7. stavka VII, dijela članka 8. stavaka II., III. i IV. Pravilnika od 14. rujna 2015. (u daljnjem tekstu: Pravilnik/15.) i članka 11.a Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika od 26. rujna 2015. (u daljnjem tekstu: ID Pravilnika/15.). Presuda je objavljena u „Narodnim novinama“, 17/23. od 14. veljače 2023.

16. Prema članku 86. ZUS-a koji je bio na snazi u vrijeme donošenja navedene presude ovoga Suda, sud će presudom ukinuti opći akt, ili pojedine njegove odredbe,

ako utvrdi da nije suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela (stavak 3.). Ukinuti opći akt prestaje važiti, odnosno ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave presude Visokog upravnog suda u „Narodnim novinama“ (stavak 4.).

17. Člankom 10. stavkom 1. ZUS-a propisano je da je pravomoćna presuda suda obvezna za stranke u upravnom sporu i njihove pravne sljednike. Stavkom 2. članka 10. ZUS-a propisano je da je pravomoćna presuda suda kojom se odlučuje o zakonitosti općeg akta obvezna za sve. Valja dodati da prema strankama presuda ima učinak od dana kad im je dostavljena.

18. Prema Zakonu o sudovima („Narodne novine“, 28/13., 33/15., 82/15., 82/16., 67/18., 126/19., 130/20., 21/22., 60/22., 16/23. 155/23. i 36/24.), svatko u Republici Hrvatskoj dužan je poštivati pravomoćnu i ovršnu odnosno izvršnu sudsku odluku i njoj se pokoriti (članak 6. stavak 3.). Odluku suda smije mijenjati i ukidati samo sud u čiju nadležnost spada predmet u postupku propisanom zakonom (članak 6. stavak 2.).

19. Iz spisa predmeta ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-39/2022 razvidno je da je navedenu presudu kojom su ukinute određene odredbe tada osporenih Pravilnika donositelj tih općih akata zaprimio 8. veljače 2023.

20. Pravilnikom osporenim u ovom upravnom sporu izmijenjen je Pravilnik/15. te njegove izmjene i dopune od 26. rujna 2015., 6. ožujka 2017., 9. veljače 2019., 3. travnja 2020., 26. veljače 2021., 29. rujna 2021., 16. svibnja 2022. i 14. srpnja 2022. na način da su, između ostalog, brisane sve odredbe Pravilnika koje je ovaj Sud ukinuo presudom od 30. siječnja 2023.

21. Iz navedenoga proizlazi da je donositelj općeg akta, nakon primitka presude ovoga Suda kojom su ukinute određene odredbe Pravilnika/15. i ID Pravilnika/15., uklonio iz pravnog prometa ukinute odredbe općeg akta.

22. Načelno govoreći, donositelju općeg akta ne može se uskratiti pravo mijenjanja i stavljanja izvan snage općeg akta sve dok je opći akt na snazi. S druge strane, u situaciji u kojoj je opći akt u cijelosti ili djelomično stavljen izvan snage sudskom presudom, nema opravdanja za postupanje donositelja općeg akta na način da nakon saznanja za sudsku odluku o ukidanju općeg akta ili pojedine njegove odredbe, a prije objave presude o ukidanju općeg akta u „Narodnim novinama“, stavi izvan snage odredbe općeg akta koje su ukinute sudskom odlukom.

23. Takvo je postupanje donositelja osporenog općeg akta nedopušteno utjecalo na pravne učinke pravomoćne presude ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-39/2022-15 od 30. siječnja 2023. jer je brisanjem ukinutih, ali u to vrijeme još uvijek važećih odredaba Pravilnika/15. i ID Pravilnika/15., pravomoćnoj sudskoj presudi *de facto* oduzet učinak koji je trebao biti ostvaren presudom. Drugim riječima, donositelj je osporenim općim aktom onemogućio nastupanje pravnih posljedica presude iz članka 86. stavka 4. ZUS-a kojim je propisano da ukinuti opći akt prestaje važiti, odnosno ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave presude Visokog upravnog suda u „Narodnim novinama“, a od kojeg dana, prema članku 87. ZUS-a, teče rok za podnošenje zahtjeva za izmjenu pojedinačne odluke javnopravnog tijela donesene primjenom ukinutog općeg akta.

24. Stoga su ukinute odredbe članaka 1., 2., 4., 7. i 8. osporenog Pravilnika.

25. Podnositelj smatra nezakonitim članak 3. osporenog Pravilnika. Tim je člankom dopunjen članak 8. stavak I. Pravilnika kojim je propisano što je potrebno priložiti uz zahtjev za izdavanje licence.

26. Osporeni članak Pravilnika propisuje:

Članak 3.

U stavku 1. članka 8. Pravilnika dodaju se točke 6. a, 6. b i 6. c koje glase:

„6. a ugovor o radu u okviru obavljanja pripravničkog staža za prvostupnika fizioterapije (za one koji su završili trogodišnji studij obrazovanja za prvostupnika fizioterapije na visokom učilištu)

6. b ugovor o radu u okviru obavljanja pripravničkog staža za fizioterapeutskog tehničara (za one koji su završili srednju školu za fizioterapeutske tehničare)

6. c ugovor o radu u okviru obavljanja pripravničkog staža za masera kupeljara (za one koji su završili srednju školu za masere kupeljare)“.

27. Navedenim je odredbama propisano da je uz zahtjev za izdavanje licence potrebno priložiti i ugovor o radu u okviru obavljanja pripravničkog staža za prvostupnika fizioterapije, fizioterapeutskog tehničara i za masera kupeljara.

28. Nezakonitost članka 3. osporenog Pravilnika podnositelj zahtjeva obrazlaže tvrdnjom da je tom dopunom donositelj osporenog Pravilnika, suprotno zakonu, među uvjete za izdavanje odobrenja za samostalan rad, uvrstio ugovor o radu u okviru obavljanja pripravničkog staža kao obavezan prilog uz zahtjev za izdavanje odobrenja za samostalan rad. Kao jedan od uvjeta zakon propisuje položen stručni ispit pri ministarstvu nadležnom za zdravstvo. Ministarstvo utvrđuje ispunjavanje uvjeta za polaganje stručnog ispita i provjerava uvjet obavljenog pripravničkog staža.

29. Ocjenjujući zakonitost članka 3. osporenog Pravilnika, Sud polazi od mjerodavnih odredaba ZFD-a koje propisuju:

„Članak 14.

Pravo na obavljanje fizioterapeutske djelatnosti ima fizioterapeut koji je upisan u registar fizioterapeuta pri Hrvatskoj komori fizioterapeuta i ima odobrenje za samostalan rad.

Pravo na upis u registar fizioterapeuta ima fizioterapeut koji je obavio pripravnički staž i položio stručni ispit.

...

Na sadržaj, duljinu trajanja pripravničkoga staža i način polaganja stručnoga ispita za fizioterapeute primjenjuju se odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti i provedbenih propisa donesenih na temelju toga Zakona.“

„Članak 15.

...

Uvjete, način i postupak davanja, obnavljanja i oduzimanja odobrenja za samostalan rad fizioterapeuta, fizioterapeutskog tehničara, radnog terapeuta i masera-kupeljara u fizikalnoj terapiji propisuje općim aktom Hrvatska komora fizioterapeuta.“

30. Iz navedenih odredaba ZFD-a proizlazi da su uvjeti za upis u registar fizioterapeuta obavljen pripravnički staž i položen stručni ispit. Pitanja koja se odnose na pripravnički staž i stručni ispit za fizioterapeute uređena su ZZZ-om i provedbenim propisima donesenima na temelju toga Zakona.

31. Stoga su ovom predmetu mjerodavne i odredbe članka 168., članka 169. stavka 2., članka 171. stavaka 1. i 4., članka 173. stavka 1. i ZZZ-a koje propisuju:

„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, 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.

(4) Zdravstveni radnik iz stavka 2. ovoga članka – fizioterapeutski tehničar, zdravstveno-laboratorijski tehničar i sanitarni tehničar koji je obavio pripravnički staž, položio stručni ispit i u istom zdravstvenom usmjerenju završio prijediplomski studij fizioterapije ili medicinsko-laboratorijske dijagnostike odnosno prijediplomski ili diplomski studij sanitarnog inženjerstva, nema obvezu ponovnog obavljanja pripravničkog staža niti obvezu ponovnog polaganja stručnog ispita.

(5) Zdravstvenom radniku iz stavka 4. ovoga članka nadležna komora obvezna je izdati odobrenje za samostalan rad na temelju dokaza o završenom prijediplomskom ili diplomskom studiju iz stavka 4. ovoga članka.“

„Članak 169.

(2) Nakon obavljenoga pripravničkog staža zdravstveni radnici polažu stručni ispit pred ispitnom komisijom Ministarstva.“

„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.

...

(4) Odobrenjem za samostalan rad iz stavka 1. ovoga članka zdravstveni radnik stječe pravo samostalno obavljati poslove u svojoj struci.“

„Članak 173.

(1) Ministar, uz prethodno pribavljeno mišljenje nadležne komore, pravilnikom propisuje:

- sadržaj i način provođenja pripravničkog staža
- normative i standarde koje moraju ispunjavati zdravstvene ustanove, trgovačka društva koja obavljaju zdravstvenu djelatnost i privatni zdravstveni radnici kod kojih zdravstveni radnici provode pripravnički staž
- sadržaj, program i način polaganja stručnoga ispita
- sadržaj i izgled uvjerenja o položenome stručnom ispitu.“

32. Ocjenjujući osnovanost zahtjeva u svjetlu navedenih, mjerodavnih odredaba zakona, prije svega valja reći da je ZFD-om Komori dano ovlaštenje da svojim općim aktom propiše uvjete, način i postupak davanja, obnavljanja i oduzimanja odobrenja za samostalan rad fizioterapeuta, fizioterapeuskog tehničara, radnog terapeuta i masera-kupeljara u fizikalnoj terapiji. Međutim, važno je naglasiti da korištenje toga ovlaštenja ne smije ni na koji način prijeći zakonom propisane granice, odnosno opći akt koji uređuje navedena pitanja mora u cijelosti biti usklađen sa svim mjerodavnim zakonima.

33. Polazeći od navedenih, mjerodavnih odredba ZDF-a i ZZZ-a, ovaj Sud zaključuje da su uvjeti za izdavanje odobrenja za samostalan rad (koje izdaje nadležna komora), stečena stručna kvalifikacija odnosno položen stručni ispit. S obzirom na činjenicu da u slučajevima u kojima postoji obveza obavljanja pripravničkog staža, pristupanje polaganju stručnog ispita nije moguće bez obavljenog pripravničkog staža, valja zaključiti da je obavljen pripravnički staž jedan od uvjeta za izdavanje odobrenja za samostalan rad. Stoga Sud ne prihvaća navode podnositelja zahtjeva da je

osporenim Pravilnikom Komora propisala uvjet za izdavanje licence koji nije propisan zakonom.

34. Međutim, preostaje odgovoriti na pitanje je li Komora propisivanjem načina dokazivanja obavljenog pripravničkog staža (ugovorom o radu u okviru obavljanja pripravničkog staža za prvostupnika fizioterapije, fizioterapeutskog tehničara i za masera kupeljara) prekoračila svoje ovlasti.

35. Prema ocjeni Suda, članak 3. osporenog Pravilnika kojim se obavljeni pripravnički staž dokazuje odgovarajućim ugovorom o radu, u nesuglasju je s odredbama ZZZ-a koje se odnose na pripravnički staž i stručni ispit. Naime, ZZZ propisuje (u članku 169.) da zdravstveni radnici polažu stručni ispit pred ispitnom komisijom Ministarstva zdravstva nakon obavljenoga pripravničkog staža. Iz navedenoga slijedi zaključak da dokaz o položenom stručnom ispitu ujedno dokazuje i obavljeni pripravnički staž. Stoga Sud zaključuje da propisivanje posebnih dokaznih sredstava kojima se dokazuje obavljeni pripravnički staž prelazi granice postavljene mjerodavnim zakonom u kojima se smije kretati Komora, kao tijelo ovlašteno za izdavanje licenci osobama koje ispunjavaju zakonom propisane uvjete.

36. U prilog navedenome može se navesti i činjenica da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Narodne novine“, 36/24.), koji je stupio na snagu 2. travnja 2024., u članku 11. propisao:

„Članak 11.

Zdravstvenom radniku iz članka 2. stavka 2. ovoga Zakona kojim se dopunjuje članak 168. Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Narodne novine“, br. 100/18., 125/19., 147/20., 119/22., 156/22. i 33/23.), koji je podnio zahtjev za izdavanje odobrenja za samostalan rad prije stupanja na snagu ovoga Zakona, nadležna komora obvezna je po službenoj dužnosti na temelju dokaza o završenom prijediplomskom ili diplomskom studiju izdati odobrenje za samostalan rad u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.“

37. Iz navedenoga slijedi da je zakonodavac propisao obvezu nadležnoj komori da fizioterapeutskom tehničaru, zdravstveno-laboratorijskom tehničaru i sanitarnom tehničaru koji je obavio pripravnički staž, položio stručni ispit i u istom zdravstvenom usmjerenju završio prijediplomski studij fizioterapije ili medicinsko-laboratorijske dijagnostike odnosno prijediplomski ili diplomski studij sanitarnog inženjerstva, izda odobrenje za samostalan rad na temelju dokaza o završenom prijediplomskom ili diplomskom studiju, bez ikakvih dodatnih uvjeta.

38. Donositelj osporenog Pravilnika tvrdi da je ovaj Sud, presudom od 30. siječnja 2023., ocijenio odredbu tada osporenog općeg akta koja je propisivala da je stranka obvezna uz zahtjev za izdavanje licence priložiti i ugovor o radu u okviru obavljanja pripravničkog staža i zaključio da je ta odredba zakonita. U odnosu na taj navod valja istaknuti da prema podacima dostupnim na mrežnoj stranici Komore, tada osporeni Pravilnik nije sadržavao takvu odredbu. Neovisno o tome, valja reći da je, pored odredaba koje je zahtjevom osporavalo Ministarstvo zdravstva, u tom postupku Sud ocijenio i neke druge odredbe osporenog općeg akta koje su u izravnoj vezi s osporenim odredbama, dok ostale odredbe nisu ocjenjivane.

39. U odnosu na ostale prigovore podnositelja zahtjeva koji se u najvećoj mjeri odnose na navodno nezakonito postupanje Komore uslijed pogrešnog tumačenja zakona i općih akata u vezi s izdavanjem odobrenja za samostalan rad, valja naglasiti da ti prigovori ne mogu biti predmet ispitivanja u ovom (objektivnom) upravnom sporu, već eventualno u (subjektivnim) upravnim sporovima u kojima se takva pitanja jave. Međutim, Sud smatra potrebnim naglasiti da zakonom određene granice obvezuju Komoru ne samo pri kreiranju sadržaja općeg akta kojim se uređuju pitanja koja je

Komora ovlaštena urediti, već i u postupcima u kojima, u okviru svoje nadležnosti, primjenom mjerodavnih propisa, Komora odlučuje o pravima, obvezama i pravnim interesima stranaka.

40. Glede navoda podnositelja zahtjeva o nezakonitosti pročišćenog teksta osporenog Pravilnika treba naglasiti da pročišćeni tekst propisa odnosno općeg akta nije propis odnosno opći akt. Pročišćeni tekst ne stupa na snagu, ne stavlja se izvan snage, ne može se mijenjati i/ili dopunjavati. Riječ je o objedinjenom tekstu koji sadrži odredbe propisa odnosno općeg akta koji je više puta mijenjan i/ili dopunjavan. Stoga pročišćeni tekst općeg akta ne može biti predmet ocjene zakonitosti kao što traži podnositelj zahtjeva.

41. Slijedom iznesenog, na temelju članka 162. stavka 3. u vezi s člankom 169. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.), odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu 27. veljače 2025.

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