



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

Poslovni broj: Usoz-264/2023-7

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, Snježane Horvat-Paliska i Gordane Marušić-Babić, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice – specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta po zahtjevu JŠ, OIB: [osobni identifikacijski broj], [adresa], na sjednici vijeća održanoj 31. ožujka 2025.

p r e s u d i o j e

Ukidaju se odredbe članka 62. stavaka 3. i 4. Pravilnika o uvjetima i načinu ostvarivanja prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja („Narodne novine“, 49/14., 51/14. - ispravak, 11/15., 17/15., 123/16. - ispravak, 129/17., 9/21., 90/22., 147/22. i 156/22- ispravak, 73/23. i 76/23.).

Obrazloženje

1. JŠ podnio je zahtjev za ocjenu zakonitosti Pravilnika o uvjetima i načinu ostvarivanja prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja („Narodne novine“, 49/14., 51/14. - ispravak, 11/15., 17/15., 123/16. - ispravak, 129/17., 9/21., 90/22., 147/22. i 156/22- ispravak, 73/23. i 76/23.; u daljnjem tekstu: Pravilnik).
2. Podnositelj smatra da je člankom 62. osporenog Pravilnika uređeno pitanje za čije uređenje njegov donositelj nije ovlašten. Uz zahtjev prilaže rješenje Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Direkcije, Zagreb, KLASA: UP/II-502-08/22-01/392, URBROJ: 338-01-06-05-23-2 od 13. veljače 2023., kojim je odbijena njegova žalba protiv rješenja Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Regionalnog ureda Split, Područne službe Zadar, KLASA: UP/I-502-08/22-01/178, URBROJ: 338-13-02-22-05 od 8. studenoga 2022., kojim je odbijen njegov zahtjev za priznavanje prava na naknadu troškova prijevoza u svrhu ostvarivanja zdravstvene zaštite. Obrazlažući zahtjev navodi da javnopravna tijela u upravnom postupku pogrešno tumače osporene odredbe Pravilnika, na štetu osiguranika. Smatra da su odredbe članka 62. stavaka 3. i 4. Pravilnika neprimjenjive. Poziva se na članak 2. stavak 5. Zakona o prebivalištu („Narodne novine“, 144/12., 158/13. i 114/22.; u daljnjem tekstu: ZoP) smatrajući da članak 62. stavci 3. i 4. osporenog Pravilnika definiraju pojam mjesta suprotno ZoP-u. Naposljetku navodi da donositelj osporenog općeg akta nije imao zakonsko ovlaštenje

povećati zakonom utvrđenu granicu od 50 km. Predlaže ukidanje osporenih odredaba Pravilnika.

3. U očitovanju o zahtjevu donositelj Pravilnika u bitnom navodi da se udaljenost između mjesta polaska i mjesta upućivanja, a koja je relevantni uvjet za priznavanje predmetnog prava, određuje prema službenom daljinomjeru javnog prijevoznika. Točka polazišta odnosno odredišta je autobusni odnosno željeznički kolodvor, a u mjestu u kojem nema kolodvora to je stanica s koje odnosno na kojoj konkretni javni prijevoznik u mjestu polaska odnosno mjestu upućivanja polazi odnosno staje. Osporenim se odredbama samo pojašnjava pojam mjesta na način da se ono definira u skladu sa Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj („Narodne novine“ 86/06., 125/06., 16/07., 95/08., 46/10., 145/10., 37/13., 44/13., 45/13. i 110/15.; u daljnjem tekstu: ZPŽGO), *in favorem* osiguranih osoba. Donositelj smatra da se na taj način doprinijelo povećanju prava osiguranih osoba, posebice onih koje do stupanja na snagu Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika nisu ostvarivale pravo na naknadu za troškove prijevoza jer udaljenost od grada kojem njihovo naselje pripada nije obuhvaćala potrebnih 50 i više kilometara. Kako bi se osiguranim osobama koje žive u naseljima koja pripadaju gradovima prema ZPŽGO-u, a mogu biti udaljena od tih gradova 20 i više kilometara, omogućilo ostvarivanje prava na naknadu za troškove prijevoza, iznimno se pod mjestom podrazumijeva i naselje koje je u sastavu grada ako je od grada u čijem je sastavu udaljeno 20 i više kilometara. Dakle, udaljenost se u navedenim slučajevima ne računa od grada kojem konkretno mjesto polaska pripada, već od samog mjesta polaska do mjesta upućivanja, čime se povećava broj osiguranih osoba koje ostvaruju predmetno pravo jer zadovoljavaju uvjet od 50 i više kilometara udaljenosti od mjesta polaska do mjesta upućivanja.

3.1. Neosnovanim smatra navod podnositelja da Zavod nije ovlašten urediti ono što je uređeno člankom 62. Pravilnika. Smatra da se zahtjev za ocjenu zakonitosti Pravilnika temelji na pogrešnom shvaćanju Pravilnika s obzirom na to da podnositelj ima pogrešnu predodžbu da se na udaljenost od 50 kilometara propisanu člankom 62. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju („Narodne novine“, 80/13., 137/13., 98/19. i 33/23.; u daljnjem tekstu: ZOZO) Pravilnikom dodaje još 20 kilometara, kao uvjet za stjecanje prava na naknadu za troškove prijevoza. Članak 62. stavak 4. Pravilnika ne uvodi nikakve dodatne uvjete, a stoga niti dodatno ograničenje u potencijalnom korištenju ovoga prava osiguranim osobama, nego, upravo suprotno, proširuje krug osoba koje mogu ostvariti ovo pravo. Za ostvarivanje prava na naknadu troškova prijevoza adresa stanovanja osigurane osobe bitna je samo radi utvrđivanja pripada li gradu ili mjestu unutar općine jer se od adrese ne računa propisana udaljenost od 50 i više kilometara za ostvarivanje prava na naknadu troškova prijevoza, već od mjesta u kojem osigurana osoba ima prebivalište odnosno boravište i to prema službenim podacima ovlaštenog javnog prijevoznika, a koja se računa od autobusnog ili željezničkog kolodvora mjesta polaska do autobusnog ili željezničkog kolodvora u mjestu u koje je osigurana osoba upućena.

4. Zahtjev je osnovan.

5. Osporeni Pravilnik donijelo je Upravno vijeće Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje 26. veljače 2014. na temelju članka 103. stavka 1. točke 4. ZOZO-a i članka 6. Statuta Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje („Narodne novine“, 18/09., 33/10., 8/11., 18/13. i 1/14.).

6. Članak 103. stavak 1. točka 4. ZOZO-a propisuje da Upravno vijeće Zavoda donosi odluke i opće akte te obavlja i druge poslove određene ZOZO-m i statutom Zavoda.

7. Pravilnikom su uređeni uvjeti i način ostvarivanja prava osiguranih osoba Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje iz obveznog zdravstvenog osiguranja te obveze osiguranih osoba u ostvarivanju tih prava.

8. Prije svega valja reći da nije osnovana podnositeljeva tvrdnja da donositelj osporenog Pravilnika nije imao zakonsku ovlast za uređenje pitanja koja su uređena osporenim Pravilnikom. Naime, ZOZO je dao ovlast Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje za donošenje općeg akta kojim se uređuje ostvarivanje prava osiguranih osoba iz obveznoga zdravstvenog osiguranja (članak 119. stavak 1. ZOZO-a).

9. 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 s mjerodavnim zakonom.

10. Naknada za troškove prijevoza u vezi s korištenjem prava na zdravstvenu zaštitu iz obveznoga zdravstvenog osiguranja uređena je člancima 62., 63., 64. i 65. ZOZO-a. Za ocjenu zakonitosti osporenih odredaba Pravilnika mjerodavne su odredbe članka 62. stavaka 1. i 2. i članka 65. stavka 1. ZOZO-a koje propisuju:

„Članak 62.

(1) Osigurana osoba radi ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu iz obveznoga zdravstvenog osiguranja ima pravo na naknadu za troškove prijevoza pod uvjetom da je radi korištenja zdravstvene zaštite upućena izvan mjesta prebivališta, odnosno boravišta te da ne ispunjava uvjete za korištenje sanitetskog prijevoza propisane pravilnikom ministra nadležnog za zdravstvo iz članka 19. stavka 2. točke 18. ovoga Zakona i utvrđene općim aktom Zavoda.

(2) Osigurana osoba iz stavka 1. ovoga članka ima pravo na naknadu za troškove prijevoza ako je radi korištenja zdravstvene zaštite upućena u ugovornu zdravstvenu ustanovu, odnosno ordinaciju ugovornog doktora privatne prakse ili ugovornom isporučitelju pomagala u mjesto koje je udaljeno 50 i više kilometara od mjesta njezina prebivališta, odnosno boravišta jer odgovarajuću zdravstvenu zaštitu, sukladno svom zdravstvenom stanju ne može ostvariti u bližoj ugovornoj zdravstvenoj ustanovi, odnosno ordinaciji ugovornog doktora privatne prakse s ugovorenom djelatnošću za tu vrstu zdravstvene zaštite ili kod bližeg ugovornog isporučitelja pomagala.“

„Članak 65.

(1) Pod naknadom za troškove prijevoza iz članka 62. ovoga Zakona podrazumijeva se naknada za troškove prijevoza javnim prijevoznim sredstvima po najnižoj cijeni i prema najkraćoj relaciji prema službenom daljinomjeru javnog prijevoznika.“

11. Iz navedenih zakonskih odredaba proizlazi da je zakonodavac propisao pravo na naknadu za troškove prijevoza radi ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu iz obveznoga zdravstvenog osiguranja određenim kategorijama osiguranih osoba, uz ispunjavanje različitih uvjeta, od kojih je jedan da je osigurana osoba radi korištenja zdravstvene zaštite upućena izvan mjesta prebivališta, odnosno boravišta u mjesto koje je udaljeno 50 i više kilometara od mjesta njezina prebivališta, odnosno boravišta. Naknada za troškove prijevoza podrazumijeva naknadu za troškove prijevoza javnim

prijevoznim sredstvima po najnižoj cijeni i prema najkraćoj relaciji prema službenom daljinomjeru javnog prijevoznika.

12. Članak 62. Pravilnika u mjerodavnom dijelu propisuje:

Članak 62.

Osiguranoj osobi, koja ne ispunjava uvjete za korištenje sanitetskog prijevoza iz članka 62. stavka 1. Zakona, odredbama Zakona i ovoga Pravilnika pripada pravo na naknadu troškova prijevoza ako je zbog korištenja zdravstvene zaštite iz obveznog zdravstvenog osiguranja upućena iz mjesta svoga prebivališta, odnosno boravišta (u daljnjem tekstu: mjesto polaska) u ugovornu zdravstvenu ustanovu, odnosno kod ugovornog zdravstvenog radnika privatne prakse ili ugovornom isporučitelju ortopedskih i drugih pomagala u drugo mjesto (u daljnjem tekstu: mjesto upućivanja), odnosno koja je pozvana od strane Zavoda u predmetu utvrđivanja prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja (u daljnjem tekstu: mjesto poziva) pod sljedećim uvjetima:

1. da je udaljenost od mjesta polaska do mjesta upućivanja, odnosno mjesta poziva 50 i više kilometara,

...

(3) Pod mjestom iz stavka 1. ovoga članka podrazumijeva se grad odnosno naselje koje nije u sastavu grada u skladu sa zakonom kojim se uređuju područja županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj.

(4) Pod mjestom iz stavka 3. ovoga članka iznimno se podrazumijeva i naselje koje je u sastavu grada ako je od grada u čijem je sastavu udaljeno 20 i više kilometara.

13. Pri ocjeni zakonitosti osporenih odredaba Pravilnika valja poći od činjenice da se prema ZOZO-u pravo na naknadu za troškove prijevoza ostvaruje samo u slučaju da je udaljenost između mjesta prebivališta, odnosno boravišta osigurane osobe i mjesta u koje je ta osoba upućena 50 i više kilometara, pri čemu se udaljenost utvrđuje prema službenom daljinomjeru javnog prijevoznika.

14. Pojam prebivališta, odnosno boravišta određen je člankom 2. ZoP-a, koji u mjerodavnom dijelu propisuje:

„Članak 2.

Prebivalište je mjesto i adresa u Republici Hrvatskoj na kojoj se osoba trajno nastanila radi ostvarivanja svojih prava i obveza vezanih za životne interese kao što su obiteljski, profesionalni, ekonomski, socijalni, kulturni i drugi interesi.

Boravište je mjesto i adresa u Republici Hrvatskoj gdje osoba privremeno boravi, ali se na toj adresi nije trajno nastanila u smislu odredbe stavka 1. ovoga članka.

...

Mjesto u smislu ovoga Zakona je grad ili općina i naselje koje je u sastavu grada ili općine, sukladno propisima o područnom ustrojstvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.“

15. Članak 62. stavci 3. i 4. Pravilnika razrađuju pojam mjesta prebivališta, odnosno boravišta osigurane osobe na način koji nije u skladu s pojmom „mjesto“ u smislu ZoP-a i ZPŽGO-a. Naime, stavak 3. članka 62. Pravilnika iz pojma „mjesto“ izostavlja naselje koje je u sastavu grada, dok dio odredbe koji glasi “naselje koje nije u sastavu grada” ostavlja prostor za različita tumačenja, što je u nesuglasju sa zahtjevima koji se odnose na jasnoću, određenost i preciznost pravne norme, kao temeljnih elemenata načela vladavine prava. Pored toga, Sud utvrđuje da stavak 4. članka 62. Pravilnika u pojam „mjesto“ uključuje naselje koje je u sastavu grada (samo) ako je od grada u čijem je sastavu udaljeno 20 i više kilometara, za što nema uporišta ni u jednom propisu.

16. Osvrćući se na navode podnositelja u vezi s načinom utvrđivanja udaljenosti između mjesta prebivališta odnosno boravišta osigurane osobe i mjesta upućivanja valja istaknuti sljedeće:

16.1. Članak 64. stavak 1. Pravilnika koji propisuje da se pod troškovima prijevoza iz članka 62. toga Pravilnika podrazumijevaju troškovi prijevoza javnim prijevoznim sredstvima gradskog, međugradskog, odnosno međunarodnog prometa po najnižoj cijeni i prema najkraćoj relaciji prema službenom daljinomjeru javnog prijevoznika u cijelosti je usklađen s mjerodavnom odredbom članka 65. ZOZO-a.

17. U odnosu na ostale prigovore podnositelja zahtjeva koji se odnose na nezakonito postupanje Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje pogrešnim tumačenjem osporenih odredaba Pravilnika, valja naglasiti da ti prigovori ne mogu biti predmet ispitivanja u ovom (objektivnom) upravnom sporu, već samo u (subjektivnom) upravnom sporu u kojemu se takva pitanja jave. Međutim, Sud smatra potrebnim naglasiti da zakonom određene granice obvezuju Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje ne samo pri kreiranju sadržaja općeg akta kojim se uređuju pitanja koja je Zavod ovlašten urediti, već i u postupcima u kojima, u okviru svoje nadležnosti, primjenom mjerodavnih propisa, odlučuje o pravima, obvezama i pravnim interesima stranaka.

18. Slijedom iznesenog, ocijenivši osporene odredbe Pravilnika nezakonitima, valjalo je na temelju članka 162. stavka 3. u vezi s člankom 169. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.) odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 31. ožujka 2025.

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