



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

Poslovni broj: Usoz-300/2023-10

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 A. Š. iz [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], koju zastupa opunomoćenik Andrija Jakšić, odvjetnik iz odvjetničkog ureda Ivan Krželj u Splitu, Mažuranićevo šetalište 2, na sjednici vijeća održanoj 31. ožujka 2025.

p r e s u d i o j e

- I. Utvrđuje se da su u razdoblju od 1. siječnja 2023. do 1. siječnja 2024. sljedeće odredbe Pravilnika o kategorizaciji sportaša, broj: 1588/22 od 21. prosinca 2022., Hrvatskog olimpijskog odbora, bile u nesuglasju s člankom 14. stavka 11. Zakona o sportu („Narodne novine“, 141/22.):
 - članak 36. stavak 1.,
 - članak 36. stavak 2.,
 - članak 36. stavak 3. u dijelu koji glasi: „radi okolnosti iz prvog stavka ovog članka“ i „sukladno stavku 1. ovog članka“.
- II. Odbija se zahtjev Hrvatskog olimpijskog odbora za naknadu troškova spora.

Obrazloženje

1. A. Š. iz [adresa] podnijela je zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 36. Pravilnika o kategorizaciji sportaša, broj: 1588/22 od 21. prosinca 2022., Hrvatskog olimpijskog odbora (u daljnjem tekstu: Pravilnik/22.).
2. Podnositeljica smatra da je članak 36. Pravilnika/22. u nesuglasju s Ustavom Republike Hrvatske („Narodne novine“, 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske), Zakonom o sportu („Narodne novine“, 141/22.; u daljnjem tekstu: ZoS), Zakonom o obveznom zdravstvenom osiguranju („Narodne novine“, 80/13., 137/13. i 98/19.; u daljnjem tekstu: ZOZO) i Zakonom o

rodiljnim i roditeljskim potporama („Narodne novine“, 152/22.; u daljnjem tekstu: ZRRP).

2.1. Navodi da je rješenjem Hrvatskog olimpijskog odbora (u daljnjem tekstu: HOO) od 30. listopada 2019. razvrstana u kategoriju sportaša Hrvatske I. kategorija – vrhunski sportaš. Nakon što je 29. siječnja 2023. rodila dijete, zatražila je produljenje prava kategorizirane sportašice. Rješenjem HOO-a, KLASA: UP/I-620/04/19-01/1809, URBROJ: 442-02/1-2-23-5 od 15. svibnja 2023. odobreno joj produljenje prava kategorizirane sportašice do 31. siječnja 2024., pozivom na članak 36. stavak 1. Pravilnika/22. Dopunskim rješenjem HOO-a, KLASA: UP/I-620/04/19-01/1809, URBROJ: 442-02/1-2-23-9 od 17. listopada 2023. odobreno joj produljenje prava kategorizirane sportašice do 30. travnja 2024.

2.2. Obrazlažući zahtjev podnositeljica u bitnom ističe da se osporeni članak Pravilnika/22. razlikuje od članka 14. stavka 11. ZoS-a po osnovama za ostvarivanje prava po osnovi kategorizacije i najduljeg razdoblja produljenja prava po osnovi kategorizacije. Za razliku od ZoS-a, Pravilnik/22. ne predviđa roditeljski dopust kao osnovu za produljenje prava po osnovi kategorizacije, a u pogledu vremenskog trajanja produljenja prava, Pravilnik to razdoblje ograničava na šest mjeseci, dok ZoS ne propisuje vremensko ograničenje. Podnositeljica iscrpno opisuje tijek postupka u kojemu je odlučivano o njenom zahtjevu primjenom osporenog članka Pravilnika/22. i zaključuje da su pojedinačnom odlukom HOO-a, donesenom primjenom osporenog Pravilnika/22., povrijeđena njena ustavna prava kao i prava koja proizlaze iz članka 14. stavka 11. ZoS-a te ostalih mjerodavnih zakona (ZOZO-a i ZRRP-a, kao *lex specialis* u smislu članka 14. stavka 11. ZoS-a). Predlaže ukidanje članka 36. stavaka 1. i 2. Pravilnika/22. te stavka 3. u dijelu koji glasi: „radi okolnosti iz prvog stavka ovog članka“ i „sukladno stavku 1. ovog članka“.

3. U očitovanju o zahtjevu, donositelj Pravilnika/22., kojeg zastupa opunomoćenik Lovro Badžim, odvjetnik u Zagrebu, navodi da osporeni opći akt nije u nesuglasju sa ZoS-om. Ističe da iz članka 14. stavka 11. ZoS-a proizlazi da su kategorije produljenja razdoblja kategorizacije nabrojane alternativno, a ne nužno kumulativno kako to sugerira podnositeljica. Osim toga, ZoS-om je razdoblje produljenja ostavljeno za uređenje posebnom propisu, osporenim Pravilniku/22. Mišljenja je da ZOZO i ZRRP nisu posebni propisi u smislu članka 14. stavka 11. ZoS-a jer kategorizacija sportaša, propisana ZoS-om nije ekvivalent radnog odnosa u smislu Zakona o radu i drugih posebnih propisa koji uređuju prava iz radnog odnosa (ZOZO i ZRRP). Sportaši svoj radnopravni status uređuju samostalno. Pravilnikom/22. autonomno je, sukladno ovlaštenju iz ZoS-a, propisano koliko može trajati dodatno razdoblje u kojem kategorizirana sportašica zbog trudnoće i poroda može po isteku razdoblja kategorizacije ostvarivati prava po osnovi kategorizacije, pri čemu je izraz roditeljni dopust upotrijebljen isključivo radi utvrđenja razdoblja njegova trajanja (6 mjeseci maksimalno), koje je identično (ili maksimalno približno) trajanju roditelnog dopusta u smislu ZRRP-a. Naglašava da je institut produljenja kategorizacije sportaša autonomno pravo u sportu koje je vezano uz kategorizaciju sportaša na temelju postignutog sportskog rezultata i vrijedi od jedne do četiri godine, ovisno o kategoriji, sa svrhom osiguranja uvjeta za ostvarivanje vrhunskih sportskih rezultata sportaša, te

nije riječ o socijalnoj kategoriji vezanoj isključivo uz trudnoću i rođenje djeteta. Ističe da članak 14. stavak 11. ZoS-a, suprotno mišljenju podnositeljice, ne navodi da se prava po osnovi kategorizacije produljuju zbog okolnosti koje su predviđene posebnim propisima, već navodi koje alternativno pobrojane okolnosti čine pretpostavku za produljenje prava po osnovi kategorizacije za vrijeme (ili razdoblje) koje je određeno posebnim propisom (osporenim Pravilnikom).

3.1. Napominje da je osporeni Pravilnik donesen na temelju „starog“ Zakona o sportu („Narodne novine“, 71/06., 150/08., 124/10., 124/11., 86/12., 94/13., 85/15., 19/16. – ispravak, 98/19., 47/20. i 77/20.; u daljnjem tekstu: ZoS/06.), dok je „novi“ ZoS (koji je stupio na snagu 1. siječnja 2023.) potvrdio pravnu valjanost osporenog Pravilnika, prijelaznom odredbom članka 126. stavka 2. koja propisuje da opći akti koji važe na temelju ZoS-a/06. ostaju na snazi do donošenja općih akata na temelju ZoS-a. Upire i na članak 127. „novog“ ZoS-a prema kojemu će se postupci započeti prema odredbama ZoS-a/06., propisa i općih akata donesenih na temelju toga Zakona, dovršiti prema odredbama ZoS-a/06., propisa i općih akata.

3.2. Smatra da podnositeljica nije učinila vjerojatnim da je primjenom članka 36. Pravilnika/22. povrijeđeno njeno pravo ili pravni interes te predlaže odbiti zahtjev uz naknadu troškova donositelju općeg akta.

4. Dana 2. svibnja 2024. podnositeljica je Sudu dostavila podnesak u kojemu ističe da je stupio na snagu novi Pravilnik o kategorizaciji sportaša. Uspoređujući članak 36. osporenog Pravilnika/22. i mjerodavni članak novog Pravilnika o kategorizaciji sportaša, zaključuje kako je i sam donositelj osporenog Pravilnika/22. uvidio nezakonitost osporenih odredaba, slijedom čega je donesen novi Pravilnik. Predlaže da Sud nastavi s postupkom u ovoj pravnoj stvari i ocjeni zakonitost osporenog općeg akta sukladno članku 163. stavku 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.; u daljnjem tekstu: ZUS), kako bi podnositeljica nakon okončanja ovog postupka mogla sukladno članku 164. ZUS-a podnijeti zahtjev za izmjenu pojedinačne odluke kojom joj je povrijeđeno pravo.

5. Zahtjev je osnovan.

6. Dana 27. listopada 2023. ministrica turizma i sporta donijela je Pravilnik o kategorizaciji sportaša (u daljnjem tekstu: Pravilnik/23.) na temelju članka 14. stavka 14. ZoS-a. Pravilnik/23. objavljen je u „Narodnim novinama“, 138/23. i stupio je na snagu 1. siječnja 2024.

7. Pravilnikom/23. propisan je način razvrstavanja sportaša u određenu kategoriju koje provodi HOO, Hrvatski paraolimpijski odbor i Hrvatski sportski savez gluhih te su, među ostalim, uređena i pitanja koja je uređivao osporeni članak 36. Pravilnika/22.

8. Slijedom iznesenog, Sud je utvrdio da je u tijeku ovoga spora osporeni Pravilnik prestao važiti.

9. S obzirom na podnositeljičine prigovore u zahtjevu kao i navode iz podneska upućenog ovome Sudu kojim predlaže nastavak ovog spora, Sud je odlučio, na temelju članka 163. stavka 1. ZUS-a, ocijeniti zakonitost osporenog općeg akta koji je prestao važiti.

10. Pravilnik o kategorizaciji sportaša donijela je Skupština HOO-a 22. prosinca 2015. na temelju članka 6. stavka 4. ZoS-a/06. te članaka 14. i 27. Statuta HOO-a. Taj

je Pravilnik višekratno mijenjan odnosno dopunjavan. Podnositeljica osporava članak 36. Pravilnika od 21. prosinca 2022.

11. Dana 1. siječnja 2023. stupio je na snagu ZoS koji u članku 126. stavku 2. propisuje da opći akti koji važe na temelju ZoS-a/06. ostaju na snazi do donošenja općih akata na temelju ZoS-a.

12. Iz navedenoga slijedi da osporeni Pravilnik/22. nije prestao važiti na dan stupanja na snagu ZoS-a.

13. Članak 6. stavak 4. ZoS-a/06. na temelju kojega je donesen osporeni Pravilnik propisivao je da se HOO-u, Hrvatskom paraolimpijskom odboru, odnosno Hrvatskom sportskom savezu gluhih povjerava kao javna ovlast utvrđivanje kategorija sportaša i donošenje rješenja o kategorizaciji sportaša. Sportaš se razvrstava u određenu kategoriju s prvim danom sljedećeg mjeseca nakon što je ostvario rezultat na temelju kojeg stječe pravo na određenu kategoriju.

14. Za ocjenu osnovanosti osporenog članka Pravilnika/22. neposredno je mjerodavan članak 14. stavak 11. ZoS-a koji propisuje:

„Članak 14.

(11) Kategoriziranom sportašu produljuje se pravo po osnovi kategorizacije za vrijeme trajanja bolovanja, dugotrajne ozljede, rodiljnog, roditeljskog, posvojiteljskog, skrbničkog ili udomiteljskog dopusta sukladno posebnom propisu te u slučaju više sile koja je uvjetovala nemogućnost ostvarenja kriterija kategorizacije, a koja je proglašena na nacionalnoj ili međunarodnoj razini.“

15. Osporeni članak 36. Pravilnika/22. propisuje:

Članak 36.

(1) Kategorizirani sportaš za vrijeme bolovanja ili rodiljnog dopusta može ostvarivati prava na potpore, nadoknade i druga prava, a vrijeme trajanja tih prava produžava se za dužinu trajanja bolovanja, odnosno rodiljnog dopusta, a najduže do šest mjeseci.

(2) Iznimno od odredbe iz stavka 1. ovog članka kategorizirani sportaš koji je imao težu sportsku ozljedu može ostvariti produženje prava po osnovi rješenja o kategorizaciji i u duljem trajanju od šest mjeseci ali najduže do ukupno godinu dana, ako je do sportske ozljede došlo u zadnjoj godini važenja rješenja o kategorizaciji sportaša i ako to predloži Zdravstvena komisija HOO-a.

(3) Produženje trajanja prava sportaša radi okolnosti iz prvog stavka ovog članka, utvrđuje se posebnim rješenjem nadležne službe HOO-a, slijedom podnesenog zahtjeva sportaša za ostvarenje tog prava, sa priloženom dokumentacijom o bolesti odnosno sportskoj ozljedi, koja uključuje i mišljenje liječnika Zdravstvene komisije HOO-a, odnosno za slučaj rodiljnog dopusta liječnička dokumentacija o trudnoći i

porodu prilaže se zahtjevu za produženje trajanja prava kategoriziranog sportaša, sukladno stavku 1. ovog članka.

16. Pri ocjeni usklađenosti osporenog članka 36. Pravilnika/22. s člankom 14. stavkom 11. ZoS-a Sud polazi od činjenice da ZoS propisuje sljedeće osnove za produljenje prava po osnovi kategorizacije kategoriziranom sportašu: bolovanje, dugotrajna ozljeda, roditeljni, roditeljski, posvojiteljski, skrbnički ili udomiteljski dopust sukladno posebnom propisu te viša sila koja je uvjetovala nemogućnost ostvarenja kriterija kategorizacije, koja je proglašena na nacionalnoj ili međunarodnoj razini. Dakle, zakonodavac je propisao osnove za produljenje prava po osnovi kategorizacije, pa nije bilo zakonske osnove za uređivanje istog pitanja osporenim općim aktom. Pored toga, valja istaknuti i to da ZoS nije propisao vremensko ograničenje trajanja produljenja prava.

17. S obzirom na navedeno, a imajući na umu činjenicu da je osporeni opći akt ograničio osnove za produljenje prava po osnovi kategorizacije kategoriziranom sportašu samo na tri osnove (bolovanje, roditeljni dopust i teža sportska ozljeda) te da je ograničio trajanje prava na šest mjeseci (u slučaju bolovanja ili roditelnog dopusta) odnosno na godinu dana (u slučaju teže sportske ozljede), Sud ocjenjuje da članak 36. stavci 1. i 2. osporenog Pravilnika/22. nisu u suglasju s člankom 14. stavkom 11. ZoS-a. S obzirom na ovo utvrđenje, valja zaključiti da je i stavak 3. članka 36. osporenog Pravilnika/22. nesuglasan sa ZoS-om u dijelu koji je povezan sa stavkom 1. članka 36. Pravilnika/22.

18. Neovisno o naprijed navedenom, Sud smatra potrebnim dodati da je Pravilnik/23. uredio pravo iz članka 14. stavka 11. ZoS-a na drugačiji način od načina na koji je to pitanje uređeno osporenim Pravilnikom/22.

19. Slijedom iznesenog, Sud je utvrdio da su u razdoblju od stupanja na snagu ZoS-a (1. siječnja 2023.) do prestanka važenja osporenog Pravilnika (1. siječnja 2024.), članak 36. stavci 1. i 2. i dio stavka 3. Pravilnika/22. bili u nesuglasju s člankom 14. stavkom 11. ZoS-a.

20. Stoga je na temelju članka 163. stavka 2. ZUS-a odlučeno kao u točki I. izreke.

21. U odnosu na zahtjev donositelja osporenog općeg akta za naknadu troškova spora, valja reći sljedeće:

21.1. Iz članka 21. ZUS-a, koji se na odgovarajući način primjenjuje i u upravnom sporu radi ocjene zakonitosti općih akata, proizlazi da radnje u sporu za tuženika u pravilu poduzima službena osoba javnopravnog tijela. Nadalje, valja imati na umu članak 8. stavak 1. ZUS-a prema kojemu sud mora voditi računa da se upravni spor provede uz izbjegavanje nepotrebnih troškova za stranke. Stoga Sud ocjenjuje da trošak zastupanja donositelja osporenog općeg akta po odvjetniku nije nužan odnosno opravdan izdatak u sporu, jer takvim zastupanjem nastaju troškovi veći od onih koji bi nastali da je donositelja osporenog općeg akta zastupala službena osoba. Ako pak donositelj osporenog općeg akta ovlasti za zastupanje odvjetnika, trošak takvog zastupanja ne smije pasti na teret druge strane u sporu (koja je izgubila spor) jer bi takvim postupanjem stranci koja podnosi zahtjev za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta bilo otežano pravo na pristup sudu, pri čemu treba imati na umu

i činjenicu da javnopravno tijelo, kao donositelj općeg akta koji je predmet ocjene u objektivnom upravnom sporu, najčešće nastupa s pozicije *iure imperii*, a ne *iure gestionis*.

21.2. S obzirom na navedeno, Sud zaključuje da donositelj osporenog općeg akta, čiji je položaj u objektivnom upravnom sporu usporediv s položajem tuženika u subjektivnom upravnom sporu, nema pravo na naknadu troškova zastupanja po odvjetniku.

22. Neovisno o navedenome, valja reći da donositelj osporenog općeg akta nije uspio u ovom sporu, pa mu u smislu članka 147. stavka 1. ZUS-a ne pripada pravo na naknadu troškova spora.

23. Slijedom iznesenog, na temelju članka 147. stavka 1. ZUS-a odlučeno je kao u točki II. izreke.

U Zagrebu 31. ožujka 2025.

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