



REPUBLIKA HRVATSKA
UPRAVNI SUD U RIJECI
Rijeka, Erazma Barčića 5

Poslovni broj: 2 Us I-407/2023-8

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

Upravni sud u Rijeci, po sucu dr. sc. Alenu Rajku, uz sudjelovanje zapisničarke Sofije Germovšek, u upravnom sporu tužiteljice [REDACTED] koju zastupa opunomoćenica [REDACTED] Hrvatske komore fizioterapeuta, Zagreb, Donje Svetice 46c, kojeg zastupa zakonska zastupnica Mirjana Grubišić, radi odobrenja za samostalan rad fizioterapeuta i upis u Registar fizioterapeuta, 24. svibnja 2023.,

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev radi poništenja rješenja tuženika Hrvatske komore fizioterapeuta, KLASA: UP/I-034-04/22-01/291, URBROJ: 333-13-23-4 od 16. veljače 2023., radi naknade štete prouzročene tužiteljici donošenjem osporavanog rješenja, te radi nadoknade troškova ovog upravnog spora.

Obrazloženje

1. Osporavanim rješenjem tuženika, KLASA: UP/I-034-04/22-01/291, URBROJ: 333-13-23-4 od 16. veljače 2023. odbijen je zahtjev tužiteljice za izdavanje odobrenja za samostalan rad za prvostupnika fizioterapeuta i upis u Registar prvostupnika fizioterapeuta, s obrazloženjem da tužiteljica nije dostavila dokaz o obavljenom pripravničkom stažu za prvostupnika fizioterapije i uvjerenje o položenom stručnom ispitu za prvostupnika fizioterapije.

2. Tužiteljica u tužbi i poslije u sporu osporava zakonitost tuženikovog rješenja i tvrdi, u bitnome, sljedeće. Tužiteljica je obavila pripravnički staž i položila stručni ispit za fizioterapeutskog tehničara te je radila u struci, nakon čega je završila viši stupanj obrazovanja, i to stručni studij fizioterapije, čime je stekla stručni naziv stručna prvostupnica (baccalaurea) fizioterapije. Po stjecanju diplome, tužiteljica je podnijela zahtjev tuženiku za odobrenje za samostalan rad za prvostupnika fizioterapeuta i upis u Registar fizioterapeuta, koji je tuženik odbio jer tužiteljica nije dostavila ugovor o radu u okviru obavljanja pripravničkog staža za prvostupnika fizioterapije i uvjerenje o položenom stručnom ispitu za prvostupnika fizioterapije. Tuženik je pogrešno primijenio materijalno pravo. Naime, tuženik je pogrešno i selektivno primijenio članak

14. Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti („Narodne novine“, broj 120/08, u nastavku teksta: ZFD) te članke 168. i 169. Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Narodne novine“, broj 100/18, 125/19, 133/20, 147/20, 136/21, 119/22 i 156/22, u nastavku teksta: ZZZ). To stoga jer je od tužiteljice, koja već jednom na nižoj razini obrazovanja obavila pripravnički staž i položila stručni ispit, nakon završenog višeg stupnja obrazovanja u istoj struci zatraženo da još jednom obavi pripravnički staž i položi (isti) stručni ispit. Takvim postupanjem tužiteljici je stvorena nezakonita prepreka tržištu rada, zbog čega joj je povrijeđeno i ustavno pravo na rad i zaradu. Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru („Narodne novine“, broj 22/13, 41/16, 64/18, 47/20 i 20/21, u nastavku teksta: ZHKO) u članku 4.a stavku 5. propisuje da kvalifikacije koje se stječu završetkom stručnih studija potvrđuju primjerenu razinu znanja i vještina koje omogućavaju obavljanje zanimanja i osposobljenost za neposredno uključivanje u radni proces. Ukazuje i na presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usoz-39/2022-15 od 30. siječnja 2023., kojom su ukinute odredbe članka 11. stavka 2., članka 6., članka 7. stavka 7., članka 8. i članka 11.a Pravilnika o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalni rad (licenca) Hrvatske komore fizioterapeuta (u nastavku teksta: Pravilnik), zbog čega je osporavano rješenje tuženika nezakonito. Člankom 3. Pravilnika o pripravničkom stažu zdravstvenih radnika („Narodne novine“, broj 2/11, 14/13, 114/13, 145/13, 126/14, 135/15, 100/18) propisano je da zdravstveni radnici koji su završili obrazovanje prema integriranom kurikulumu ne obavljaju pripravnički staž, niti polažu stručni ispit. Tuženik je sve do 2023. u istim okolnostima prvostupnicima fizioterapije izdavao licence za rad, bez obveze polaganja stručnog ispita pred Ministarstvom zdravstva, i to isključivo na temelju potvrde poslodavca o neprekidnom radu u fizioterapeutskoj skrbi. Tužiteljici nastaje imovinska šteta u vidu izmakle dobiti, s obzirom na to da bi kao prvostupnik fizioterapije imala veću plaću nego što to ima kao fizioterapeutski tehničar, a prema vrijednosti koeficijenata za izračun plaće, te joj, konkretno, svakog mjeseca nastaje šteta od oko 188,08 eura bruto, zbog neimanja licence za prvostupnika fizioterapije. Stoga traži i naknadu štete koju je tuženik počinio osporavanim rješenjem, i to za period od studenoga 2022. do veljače 2023. godine. Tužiteljica predlaže da Sud poništi osporavano rješenje i da naloži tuženiku da izda odobrenje za samostalan rad za prvostupnika fizioterapeuta, te da je upiše u Registar fizioterapeuta. Također, predlaže i da se tuženiku naloži da tužiteljici isplati bruto iznos od 752,32 EUR / 5.668,35 kuna, uvećano za zakonske zatezne kamate. Tužiteljica traži i naknadu troškova upravnog spora, u ukupnom iznosu od 1.866,41 eura.

3. Tuženik je u odgovoru na tužbu i u nastavku spora ostao kod navoda iznijetih u obrazloženju osporavanoga rješenja. Tuženik dodaje, u bitnome, sljedeće. Osporavano rješenje doneseno je na temelju članka 25. ZFD-a te članka 8. stavka 1. točaka 3. i 6. Pravilnika. U postupku koji je vođen po tužiteljičinom zahtjevu za izdavanje odobrenja za samostalan rad prvostupnika fizioterapije pred tuženikom tužiteljica nije dostavila (ni nakon upućenog zaključka tuženika od dana 17. listopada 2022.) sve općim aktom predviđene dokaze odnosno predviđenu dokumentaciju, koja se posebice odnosi na dokaz položenog stručnog ispita za prvostupnika fizioterapije, kako i dokaz ugovora o radu u vidu obavljanja pripravničkog staža za prvostupnika fizioterapije. Zbog toga tuženik nije imao drugih mogućnosti nego primjenom odredbi članaka 47. i 96. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09 i 110/21) odbiti zahtjev tužiteljice za izdavanje odobrenja za samostalan rad za prvostupnika fizioterapije. Svako drukčije postupanje bilo bi nezakonito te bi tuženik njime postupio protivno odredbama članaka 2., 7., 8., i 14. ZFD-a i svih postupovnih

odredbi Pravilnika. Pojašnjava i da se tuženik 2014. suočio sa situacijom da Ministarstvo zdravstva nije raspisivalo oglase za dovoljno pripravničkih mjesta u ovoj djelatnosti. Zbog toga je tuženik pribjegnuo pravilničkim odredbama po kojima je odobran pristup poslovima fizioterapeuta prvostupnika onim fizioterapeutskim tehničarima koji su najmanje dvije godine (dvostruko duže od uobičajenog stažiranja) pod nadzorom i uputama fizioterapeuta radili u fizioterapeutskoj skrbi. Međutim, nakon što je Visoki upravni sud Republike Hrvatske ukinuo dotične odredbe Pravilnika, tuženik je s time uskladio svoju praksu i otada postupa na način na koji je postupljeno i u ovome predmetu. Tuženik predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev tužiteljice.

4. Sud nije prihvatio prijedlog tužiteljice da na sudjelovanje u ovome sporu u svojstvu zainteresirane osobe bude pozvano Ministarstvo zdravstva, zbog razloga iznesenih u raspravnom rješenju kojim je odlučeno o tome.

5. Nije sporno da je tužiteljica završila srednjoškolsko obrazovanje za fizioterapeuskog tehničara, da je obavila pripravnički staž i položila stručni ispit za fizioterapeuskog tehničara, kao i da je nakon toga završila viši stupanj obrazovanja, i to stručni studij fizioterapije, stekavši stručni naziv stručna prvostupnica (baccalaurea) fizioterapije.

6. Među strankama je sporna interpretacija materijalnog prava, odnosno odgovor na pitanje je li fizioterapeuski tehničar koji je obavio stručni staž i položio stručni ispit te nakon toga završio stručni studij fizioterapije, dužan ponovo obaviti stručni staž i položiti stručni ispit za prvostupnika fizioterapeuta, kako bi stekao odobrenje za samostalan rad prvostupnika fizioterapeuta i bio upisan u Registar prvostupnika fizioterapeuta.

7. Sud je izveo dokaze uvidom u dokumentaciju koja se nalazi u spisu predmeta upravnog postupka u kojem je doneseno osporavano rješenje i u spisu ovoga spora. Raspravnim rješenjem odbijeni su daljnji dokazni prijedlozi stranaka, zbog razloga iznesenih u tom rješenju, kao i razloga koji proizlaze iz nastavka ovog obrazloženja.

8. Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, Sud je, nakon rasprave provedene 17. svibnja 2023., utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

9. Člankom 2. stavkom 1. ZFD-a propisano je da su fizioterapeuti zdravstveni radnici i njihova je djelatnost sastavni dio zdravstvene djelatnosti od javnog interesa za Republiku Hrvatsku, a obavlja se pod uvjetima i na način propisan ovim Zakonom. Stavkom 2. toga članka propisano je da je fizioterapeut prvostupnik zdravstveni radnik koji obavlja postupke fizikalne terapije i upravlja procesom fizikalne terapije. Stavkom 3. navedenoga članka propisano je da u fizioterapeutskoj skrbi pacijenta mogu sudjelovati i fizioterapeuski tehničari, radni terapeuti i maseri – kupeljari koji su upisani i registar Hrvatske komore fizioterapeuta. Stavkom 4. propisano je da fizioterapeuski tehničari i maseri – kupeljari koji sudjeluju u postupku fizioterapeutske skrbi u fizikalnoj terapiji obavljaju poslove iz svog djelokruga rada prema uputama i planu i programu koji izrađuje fizioterapeut.

10. Člankom 7. ZFD-a propisano je da temeljno obrazovanje fizioterapeuti stječu završavanjem studija fizioterapije kojim se osigurava visoka razina obrazovanja sukladno propisima iz područja visokog obrazovanja.

11. Sud, stoga, naglašava da se nižom razinom obrazovanja od stupnja prvostupnika ne može steći temeljno obrazovanje za fizioterapeuta, pa se fizioterapeutski tehničari ne mogu smatrati fizioterapeutima.

12. Zatim, člankom 8. ZFD-a propisano je da završavanjem studija iz članka 7. toga Zakona stječe se pravo na naziv prvostupnik fizioterapeut.

13. Člankom 14. stavkom 1. ZFD-a propisano je da pravo na obavljanje fizioterapeutske djelatnosti ima fizioterapeut koji je upisan u Registar fizioterapeuta pri Hrvatskoj komori fizioterapeuta i ima odobrenje za samostalni rad. Stavkom 2. navedenoga članka propisano je da pravo na upis u Registar fizioterapeuta ima fizioterapeut koji je obavio pripravnički staž i položio stručni ispit.

14. Člankom 15. stavkom 1. ZFD-a propisano je da pravo na samostalan rad ima fizioterapeut i to za obavljanje poslova fizioterapije za koje mu je dano odobrenje za samostalan rad. Stavkom 3. toga članka propisano je da fizioterapeutski tehničar i maser - kupeljar imaju pravo na samostalan rad i to za obavljanje poslova fizioterapije za koje im je dano odobrenje za samostalan rad. Stavkom 7. propisano je da 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.

15. Člankom 168. stavkom 1. ZZZ-a propisano je da zdravstveni radnici stječu stručnu kvalifikaciju završetkom obrazovanja. Stavkom 2. navedenoga članka propisano je da su iznimno od stavka 1. tog članka, nakon završenog obrazovanja pripravnički staž obvezni obaviti: primalja - asistentica, fizioterapeutski tehničar, prvostupnik fizioterapije, maser - kupeljar, zdravstveno- laboratorijski tehničar, prvostupnik medicinsko-laboratorijske dijagnostike, sanitarni inženjeri, sanitarni tehničari, prvostupnik radne terapije, prvostupnik radiološke tehnologije, dentalni tehničar, dentalni asistent i farmaceutski tehničar. Stavkom 3. propisano je da je pripravnički staž rad pod nadzorom kojim se zdravstveni radnik osposobljava za samostalan rad.

16. Člankom 169. stavkom 2. ZZZ-a propisano je da nakon obavljenoga pripravničkog staža zdravstveni radnici polažu stručni ispit pred ispitnom komisijom Ministarstva.

17. Sukladno citiranom članku 15. stavku 7. ZFD-a, Hrvatska komora fizioterapeuta donijela je Pravilnik o izdavanju, obavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad (Licenca). Pravilnik je donesen 14. rujna 2015., s izmjenama i dopuna donesenim 26. rujna 2015., 6. ožujka 2017., 9. veljače 2019., 3. travnja 2020., 26. veljače 2021. i 29. rujna 2021. godine.

18. Člankom 8. stavkom 1. Pravilnika propisano je da je uz zahtjev za izdavanje Licence potrebno priložiti, između ostaloga, uvjerenje o položenom stručnom ispitu za prvostupnika fizioterapije, za one koji su završili trogodišnji studij obrazovanja za prvostupnika fizioterapije na visokom učilištu (t. 3.) i ugovor o radu u okviru obavljanja pripravničkog staža (t. 6.).

19. Člankom 11. stavkom 1. Pravilnika propisano je da fizioterapeutske tehničar koji ima licencu za fizioterapeutskog tehničara, a naknadno je završio obrazovanje za prvostupnika fizioterapije, ima pravo podnijeti zahtjev za upis u registar fizioterapeuta i izdavanje licence prvostupnika fizioterapeuta.

20. Dakle, u članku 168. ZZZ-a nedvojbeno je propisano da su pripravnički staž, između ostalih radnika, obvezni obaviti i položiti stručni ispit i fizioterapeutske tehničari kao pomoćni radnici i prvostupnici fizioterapije kao zdravstveni radnici regulirane profesije fizioterapeuta.

21. Pravilno je tuženik u osporavanom rješenju i u odgovoru na tužbu naveo, na temelju citiranih odredbi ZFD-a, da fizioterapeutske tehničar na temelju tih odredbi ZFD-a nije temeljeno obrazovanje za fizioterapeuta, već je to zasebno zanimanje, te ne predstavlja standard obrazovanja za fizioterapeuta. Stoga se u ovoj upravnoj stvari ne radi o nastavku obrazovanja u struci, kao što to pogrešno smatra tužiteljica. Fizioterapeutske tehničar i prvostupnik fizioterapije različita su zanimanja, s različitim obrazovanjem te različitim kompetencijama koje se stječu njihovim završetkom. Pravilno je tuženik višekratno isticao i da pod pojmom fizioterapeuta treba smatrati prvostupnika fizioterapije kao osnovno i temeljno zanimanje, u statusu zdravstvenog radnika, pa se samo prvostupnik fizioterapije može nastaviti usavršavati u reguliranoj profesiji fizioterapeuta. Stoga je pogrešno poistovjećivati pripravnički staž, a time i poslove koji se obavljaju, te stručne ispite koji se polažu za fizioterapeutskog tehničara i prvostupnika fizioterapije. Naime, propisani pripravnički staž i uvjerenje o položenom stručnom ispitu za stjecanje odobrenja za samostalan rad za fizioterapeuta mora biti u formalnim i sadržajnim okvirima pripravničkog staža i stručnog ispita za prvostupnike fizioterapije.

22. Nadalje, s obzirom na to da je odredbom članka 14. stavka 2. ZFD-a propisano da pravo na upis u Registar fizioterapeuta ima fizioterapeut koji je obavio pripravnički staž i položio stručni ispit, to tužiteljica za upis u taj Registar, nakon završenog obrazovanja za fizioterapeuta, treba obaviti pripravnički staž i položiti stručni ispit koji se odnosi na prvostupnika fizioterapije, a ne na fizioterapeutskog tehničara. Pri tome osnovano tuženik ukazuje da ne samo da nije zakonito, nego nije ni logično da tužiteljica može obaviti pripravnički staž i položiti stručni ispit za zanimanje za koje u tom trenutku (još) nije završila stručni studij. Nužno je najprije završiti propisano obrazovanje, u ovom slučaju stručni studij fizioterapije, te tek potom obaviti s time povezan pripravnički staž i položiti stručni ispit, što je propisano i člancima 2. i 3. Pravilnika o pripravničkom stažu zdravstvenih radnika. I odredba članka 13. Pravilnika o pripravničkom stažu zdravstvenih radnika, na koji se pozvala tužiteljica, razlikuje stručni ispit za fizioterapeutske tehničare, stručne prvostupnike fizioterapije te masere - kupeljare. Dakle, iako povezana, to nisu ista zanimanja, zbog čega se i razlikuje pripravnički staž i stručni ispit za svako od tih zanimanja.

23. Iz citiranih odredaba ZFD-a slijedi da se kod tužiteljice ne radi o stjecanju višeg stupnja obrazovanja u struci, već o stjecanju nove kvalifikacije – fizioterapeuta, pa u tom smislu treba tumačiti odredbe svih mjerodavnih podzakonskih propisa koje se odnose na prvostupnika fizioterapije i na fizioterapeutskog tehničara. Usto, i Pravilnik u svojim cjelovito sagledanim odredbama jasno razlikuje fizioterapeute i fizioterapeutske tehničare te masere - kupeljare. Naime, člankom 3. Pravilnika jasno je razgraničeno što je licenca za prvostupnika fizioterapeuta, a što licenca za

fizioterapeutskog tehničara. Dakle, fizioterapeutski tehničar koji ima licencu za fizioterapeutskog tehničara, a naknadno je završio studij za prvostupnika fizioterapije ima pravo podnijeti zahtjev za upis u registar fizioterapeuta i izdavanje licence za prvostupnika fizioterapeuta. Navedeno vrijedi sukladno uvjetima za izdavanje licence, propisanim u članku 8. Pravilnika, pa je zahtjevu za izdavanje licence potrebno priložiti uvjerenje o položenom stručnom ispitu i ugovor o pripravničkom stažu koji se odnosi na prvostupnika fizioterapije.

24. Slijedom navedenog, pogrešan je stav tužiteljice da se fizioterapeutskom tehničaru koji je obavio pripravnički staž i položio stručni ispit za fizioterapeutskog tehničara može nakon završenog studija fizioterapije bez ispunjenja dodatnih pretpostavki izdati odobrenje za samostalan rad za prvostupnika fizioterapeuta.

25. Nije sporno da tužiteljica nije dostavila dokaz o obavljenom pripravničkom stažu i položenom stručnom ispitu za prvostupnika fizioterapije, pa je, odbivši predmetni zahtjev tužiteljice, tuženik pravilno riješio ovu upravnu stvar. Pri zakonitom odbijanju tog zahtjeva, nema pravne osnove za dosuđenje naknade štete tužiteljici na teret tuženika.

26. Što se tiče presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj Usoz-39/2022 od 30. siječnja 2023., ovaj Sud ističe da tom presudom nisu ukinute odredbe koje se odnose na obvezu obavljanja pripravničkog staža i polaganja stručnog ispita za svako od navedenih triju zanimanja (masera – kupeljara, fizioterapeutskog tehničara, odnosno fizioterapeuta). I u toj presudi je, u točkama 15. i 16. obrazloženja, navedena razlika između zanimanja prvostupnik fizioterapije i fizioterapeutski tehničar, dok je u točki 12. obrazloženja presude ukazano na obvezu obavljanja pripravničkog staža i polaganja stručnog ispita za svako od tih zanimanja posebno.

27. Naposljetku, do drukčijeg rješavanja ove stvari ne može dovesti ni opća odredba članka 4.a stavka 5. ZHKO-a. Ta norma ne može biti tumačena isključivo gramatički, izolirano od cjeline pravnog poretka. Tužiteljčina interpretacija nije sukladna stabilnom i ustaljenom sustavu pripravištva (stručnog osposobljavanja nakon stjecanja pojedine kvalifikacije) i s time povezanom normativnom koncepcijom stručnih ispita. Usto, tužiteljica neosnovano pokušava protegnuti doseg ZHKO-a izvan predmeta toga Zakona.

28. Sukladno prethodnom, osporavano rješenje tuženika ocijenjeno je zakonitim. Stoga je Sud, na temelju članka 57. stavka 2. i članka 59. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 i 110/21, u nastavku teksta: ZUS) odbio tužbeni zahtjev kao neosnovan. Zbog toga je, u skladu sa člankom 79. ZUS-a, odbijen i zahtjev tužiteljice za nadoknadu troškova spora. Podredno, čak i da je tužiteljica uspjela u sporu, ne bi joj bio priznat trošak sastava podneska od 11. svibnja 2023., čiji sadržaj je mogla iznijeti i na raspravi, za pristup na koju je također zatražena naknada troška.

U Rijeci 24. svibnja 2023.

S u d a c

dr. sc. Alen Rajko

Uputa o pravnom lijeku:

Protiv ove presude dopuštena je žalba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Žalba se podnosi putem ovog Suda u tri primjerka, u roku od 15 dana od dana primitka prijepisa ove presude.

Dostaviti:

- Odvjetnici [REDACTED]
- Hrvatskom komori fizioterapeuta, Zagreb, Donje Svetice 46C

Broj zapisa: **9-30859-4b3b2**

Kontrolni broj: **02595-c743b-8686b**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:
CN=Alen Rajko, O=UPRAVNI SUD U RIJECI, C=HR

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

<https://usluge.pravosudje.hr/provjera-vjerodostojnosti-dokumenta/>



unosom gore navedenog broja zapisa i kontrolnog broja dokumenta.

Provjeru možete napraviti i skeniranjem QR koda. Sustav će u oba slučaja prikazati izvornik ovog dokumenta.

Ukoliko je ovaj dokument identičan prikazanom izvorniku u digitalnom obliku, **Upravni sud u Rijeci** potvrđuje vjerodostojnost dokumenta.