

PRAVNO UREĐENJE I PROVEDBA UPRAVNOG NADZORA NAD KOMORAMA U ZDRAVSTVU

Izv. prof. dr. sc. Jasmina Džinić*

UDK: 347.195:614.253(497.5)
51.759:614.253(497.5)
3.077.3:347.195(497.5)
347.195:614.25>:346.92(497.5)
DOI: 10.3935/zpfz.74.4.3
Izvorni znanstveni rad
Priljeno: rujan 2024.

Komore su samostalne profesionalne organizacije kojima država dodjeljuje određene javne ovlasti poput donošenja općih akata, kontrole ulaska na tržište, stručnog nadzora nad pružateljima usluga i druge. S obzirom na to da je riječ o prenesenim ovlastima odnosno povjerenim poslovima državne uprave, tijela državne uprave provode upravni nadzor nad obavljanjem komorama dodijeljenih javnih ovlasti. U radu se analiziraju pravna regulacija i provedba upravnog nadzora nad komorama u zdravstvu u Hrvatskoj. Skreće se pozornost na određene nedosljednosti kod pravnog uređenja javnih ovlasti različitih komora te potrebu usklađivanja i unaprjeđenja relevantnih propisa. Osim toga, provedba nadzora treba se provoditi redovito i kontinuirano, čime bi se u većoj mjeri ostvarila preventivna i edukativna svrha nadzora. Pritom je potrebno poštovati samostalnost komora te upravni nadzor provoditi isključivo nad obavljanjem javnih ovlasti.

Ključne riječi: komore, zdravstvo, javne ovlasti, upravni nadzor

* Dr. sc. Jasmina Džinić, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; jdzinic@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0003-3927-6875

1. UVOD

Komore su poseban oblik samostalnih profesionalnih organizacija koji okuplja pripadnike određene profesije radi zaštite i promicanja njihovih profesionalnih interesa. U manjem broju slučajeva riječ je o gospodarsko-strukovnim udruženjima koja uz fizičke osobe obuhvaćaju i pravne. Za razliku od ostalih profesionalnih udruženja, komore u obavljanju svojih djelatnosti raspolažu određenim javnim ovlastima koje im je dodijelila država te je stoga riječ o samoregulaciji profesija.¹ Javne ovlasti su poseban oblik javne vlasti koji se može povjeriti nedržavnim subjektima (pa tako i komorama) da s autoritetom države obavljaju određene poslove od javnog interesa. Obavljanje javnih ovlasti dovodi do određenih pravnih učinaka odnosno pravne obvezatnosti donesenih akata i drugih radnji koje su se poduzele na temelju tih ovlasti.² Riječ je o općoj regulaciji određenih društvenih odnosa, odlučivanju u pojedinačnim stvarima o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba i obavljanju drugih javnih ovlasti. Država pritom pravo i obvezu obavljanja javnih ovlasti u pojedinoj profesiji dodjeljuje na temelju načela ekskluziviteta, što znači da se za (samo)regulaciju određene profesije osniva samo jedna komora kojoj je prepušten veći dio ovlasti regulacije.³ Radi obavljanja ostalih djelatnosti koje se odnose na promicanje određene profesije, a koje ne predstavljaju javnu ovlast (primjerice, razvoj struke, informiranje članstva i javnosti o stručnim i organizacijskim pitanjima i sl.), građani mogu slobodno osnivati stručne udruge. Komore u Republici Hrvatskoj osnivaju se i djeluju na temelju posebnih zakona i drugih propisa i akata kojima se uređuju njihova organizacija, djelovanje, financiranje pa tako i različiti oblici nadzora koji se nad njima provode.

Postavljanje zakonskog okvira i donošenje smjernica za njihovo djelovanje te potrebna suglasnost resornog ministarstva na opće akte komora oblici su prethodnog (*ex ante*) nadzora odnosno postavljanja ograničenja radi usmjeravanje rada komora. Naknadno (*ex post*), osim internom nadzoru nadzornog odbora koji nadzire poštovanje akata komore te materijalno i financijsko poslovanje⁴

¹ Musa, A.; Džinić, J., *Europska regulacija profesija i komore u Hrvatskoj: razvoj upravne profesije i drugih profesija u javnoj upravi*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012.

² Krijan, P.; Krijan-Žigić, L., *Javne ovlasti kao poseban oblik javne vlasti*, Informator, br. 5461-5462, 2006., str. 2.

³ Džinić, J., *Upravni nadzor u hrvatskom komorskom sustavu*, u: J. Barbić (ur.), *Pravno uređenje i provedba nadzora u hrvatskoj javnoj upravi*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2023., str. 77.

⁴ Musa, Džinić, *op. cit.* u bilj. 1, str. 36.

te nadzoru resornog ministarstva kojem su dužne podnositi izvješća o svom radu i koje nad njima provodi upravni nadzor (v. niže), komore su kao pravne osobe s javnim ovlastima podvrgnute sudskom nadzoru zakonitosti općih akata, upravnih akata, postupanja i propuštanja postupanja⁵, nadzoru upravne inspekcije⁶, nadzoru pučkog pravobranitelja⁷, povjerenika za informiranje⁸, kao i nadzoru Državne revizije.⁹

U skladu sa Zakonom o sustavu državne uprave¹⁰ (dalje: ZSDU) kao temeljnim zakonom kojim se uređuje sustav državne uprave, provedbom upravnog nadzora osigurava se zakonito i pravilno obavljanje poslova državne uprave od strane upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima.¹¹ Budući da su komore pravne osobe s javnim ovlastima, i one podliježu upravnom nadzoru u pogledu obavljanja javnih ovlasti. Naime, posao koji je povjeren određenom pravnoj osobi na obavljanje i pritom određen kao posao koji se obavlja kao javna ovlast jest posao državne uprave.¹² Osim ZSDU-a, zakoni kojima se uređuje pojedino upravno područje sadržavaju odredbe o provedbi upravnog nadzora u tom upravnom području.

Cilj ovoga rada jest provesti analizu pravnog uređenja upravnog nadzora nad komorama u zdravstvu, istražiti kako se upravni nadzor provodi u praksi te utvrditi je li postojeće pravno uređenje i provedba upravnog nadzora učinkovit mehanizam usmjeravanja i provjere obnašanja javnih ovlasti kojima komore u zdravstvu raspolažu. Komorama u zdravstvu se pritom smatraju komore nad kojima nadzor provodi ministarstvo nadležno za zdravstvo¹³: Hrvatska komora dentalne medicine (dalje: HKDM), Hrvatska komora fizioterapeuta (dalje: HKF), Hrvatska komora medicinskih biokemičara (dalje: HKMB), Hrvatska komora medicinskih sestara (dalje: HKMS), Hrvatska komora primalja (dalje: HKP), Hrvatska komora zdravstvenih radnika (dalje: HKZR), Hrvatska liječnička komora (dalje: HLK) i Hrvatska ljekarnička komora (dalje: HLJK).

⁵ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/2024.

⁶ Zakon o upravnoj inspekciji, Narodne novine, br. 15/2018, 98/2019, 14/2024.

⁷ Zakon o pučkom pravobranitelju, Narodne novine, br. 76/2012.

⁸ Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/2013, 85/2015, 69/2022.

⁹ Zakon o Državnom uredu za reviziju, Narodne novine, br. 25/2019.

¹⁰ Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019, 155/2023.

¹¹ Čl. 28. st. 1. i čl. 29. st. 3. ZSDU-a.

¹² Čl. 3. st. 2. ZSDU-a.

¹³ Riječ je o ministarstvu koje provodi upravni nadzor nad najvećim brojem komora, njih osam.

Metodologija istraživanja obuhvaća analizu pravnih propisa koji uređuju upravni nadzor i status komora u području zdravstva u Hrvatskoj, analizu informacija dobivenih na temelju zahtjeva za pristup informacijama u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama¹⁴ (dalje: ZPPI) te analizu sudske prakse Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (dalje: VUSRH).

Nakon uvoda, analiziraju se temeljno pravno uređenje upravnog nadzora u Hrvatskoj te komore kao poseban oblik pravnih osoba s javnim ovlastima. Središnji dio rada posvećen je analizi pravne regulacije i provedbe upravnog nadzora nad komorama u zdravstvu, dok završni dio rada obuhvaća raspravu i zaključak.

2. TEMELJNO PRAVNO UREĐENJE UPRAVNOG NADZORA

Upravni nadzor u smislu nadzora zakonitosti i pravilnosti u obavljanju poslova državne uprave uređen je u poglavlju V. ZSDU-a, člancima 28., 29. i 30.¹⁵ Temeljnim odredbama uređeni su predmet, subjekti, opseg i intenzitet nadzora te radnje i mjere koje tijela koja provode nadzor mogu poduzeti u odnosu na nadzirane subjekte.¹⁶ U odnosu na raniji Zakon o sustavu državne uprave, ZSDU je jasnije uredio predmet i subjekte upravnog nadzora, donekle uskladio opseg i intenzitet nadzora s autonomijom nadziranih subjekata, uveo određena poboljšanja u pravnom izričaju zakonskog teksta te uveo načelo razmjernosti prigodom provođenja nadzornih ovlasti.¹⁷

Upravni nadzor pokreće se po službenoj dužnosti, ali nadležna tijela mogu uzeti u obzir predstavke, pritužbe i druge podneske koji upućuju na nezakonitost ili nepravilnost u obavljanju poslova državne uprave.¹⁸

¹⁴ Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/2013, 85/2015, 69/2022.

¹⁵ Potrebno je naglasiti kako se u pojedinim zakonima pod upravnim nadzorom podrazumijeva nadzor radi osiguravanja koordinacije službeničkog sustava odnosno hijerarhijski nadzor unutar pojedinih tijela državne uprave te takve nadzore treba razlikovati od upravnog nadzora u smislu nadzora nad obavljanjem povjerenih poslova državne uprave, kako ga uređuje ZSDU.

¹⁶ Džinić, J.; Lopižić, I., *Novo uređenje upravnog i inspeksijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 59, br. 1, 2022., str. 176 – 181. DOI: <https://doi.org/10.31141/zrpf.2022.59.143.173>.

¹⁷ Džinić, Lopižić, *op. cit.* u bilj. 16, str. 189.

¹⁸ Čl. 29. st. 1. i 2. ZSDU-a.

Predmet upravnog nadzora jesu tzv. povjereni poslovi državne uprave. ZSDU-om je utvrđeno da se, pod propisanim uvjetima, posebnim zakonom određeni poslovi državne uprave mogu povjeriti jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnim osobama s javnim ovlastima. Riječ je o poslovima neposredne provedbe zakona u prvom stupnju i drugim upravnim i stručnim poslovima, dok se pravnim osobama s javnim ovlastima može povjeriti i provedba inspekcijskog nadzora u jednom ili više upravnih područja.¹⁹ ZSDU je prvi put 2019. izričito propisao i to da je posao državne uprave u smislu ZSDU-a i svaki posao koji je zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje povjeren određenoj pravnoj osobi te određen kao posao koji se obavlja kao javna ovlast.²⁰

Upravni nadzor provode tijela državne uprave (ministarstva i državne upravne organizacije) u granicama svog djelokruga nad upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima.²¹ Kad je riječ o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, zasad su određeni poslovi državne uprave povjereni na obavljanje samo županijama kao jedinicama područne (regionalne) samouprave i Gradu Zagrebu koji, osim statusa grada, ima i status županije.²² S druge strane, sve pravne osobe s javnim ovlastima su upravo zbog obavljanja javnih ovlasti obuhvaćene odredbama o upravnom nadzoru prema ZSDU-u. Riječ je o organizacijama koje imaju određen stupanj neovisnosti (autonomije) u odnosu prema političkim tijelima (Hrvatskom saboru odnosno Vladi), ali su im dodijeljene javne ovlasti odnosno ovlast da nastupaju s autoritetom države. Obavljanje javnih ovlasti nije izvorno pravo tih organizacija i država je u konačnici odgovorna za njihovo obavljanje pa stoga zadržava ovlast nadzora nad obavljanjem istih. Međutim, treba uzeti u obzir da u tu kategoriju organizacija spada niz subjekata koji se međusobno razlikuju po svrsi osnivanja i potrebnom stupnju autonomije (neovisnosti) kako bi

¹⁹ Čl. 33. ZSDU-a.

²⁰ Čl. 3. st. 2. ZSDU-a. Iz navedene formulacije bi se moglo zaključiti da su poslovi državne uprave i poslovi kojima se obavljaju javne ovlasti u okviru samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica, mada se u Konačnom prijedlogu zakona o sustavu državne uprave, P.Z. br. 617, od 30. svibnja 2019. ističe kako je “iz stipulacije odredbe stavka 2. razvidno...i to da se isti ne odnosi na poslove iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (primjerice, poslove koji se obavljaju u skladu sa zakonom kojim se uređuje komunalno gospodarstvo)”.

²¹ Čl. 29. st. 3. ZSDU-a.

²² Lopižić, I.; Manojlović Toman, R., *Prethodna evaluacija ukidanja ureda državne uprave u županijama*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 69, br. 5-6, 2019., str. 845. DOI: <https://doi.org/10.3935/zpfz.69.56.09>.

mogli ostvariti tu svrhu (npr. regulacijska tijela, visoka učilišta, izvršne agencije, komore, udruge građana kojima su dodijeljene javne ovlasti, trgovačka društva).

Provedbom upravnog nadzora se osobito nadzire zakonitost općih akata, zakonitost i pravilnost rada te postupanja prema građanima i drugim strankama, i osposobljenost službenih osoba za neposredno obavljanje poslova državne uprave.²³ Dakle, upravni nadzor obuhvaća opće akte, rad i postupanje prema građanima i drugim strankama, a intenzitet mu je, u pravilu, ograničen na nadzor zakonitosti²⁴, pravilnosti (svrhovitosti, oportuniteta, engl. *expediency*), odnosa prema građanima i drugim strankama te stručnosti.²⁵

Tijelo koje provodi nadzor može nadziranim subjektima davati opće i pojedinačne upute u pisanom obliku, ali se uputama ne može određivati način rješavanja pojedinačne upravne stvari niti uređivati pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima.²⁶ Iako bi se po samom nazivu ovih akata dalo zaključiti da je riječ o neobveznim preporukama za postupanje, upute koje se donose u okviru upravnog nadzora jesu obvezne jer imaju uporište u višoj pravnoj normi. Naime, ZSDU izričito propisuje da je tijelo koje provodi nadzor ovlašteno, među ostalim, uputom odrediti mjere koje se "moraju" (istaknula autorica) poduzeti radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti i osiguranja zakonitog i pravilnog obavljanja poslova državne uprave koji su predmet nadzora.²⁷

²³ Čl. 28. st. 2. ZSDU-a.

²⁴ Pritom je riječ o zakonitosti u strožem smislu, što znači da je dopušteno raditi samo ono što je izričito naređeno ili dopušteno i onako kako je naređeno ili dopušteno. Koprić, I., *Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 2, br. 3, 2000., str. 418.; Koprić, I.; Marčetić, G.; Musa, A.; Đulabić, V.; Lalić Novak, G., *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str. 331.

²⁵ Džinić, Lopižić, *op. cit.* u bilj. 16, str. 178.

²⁶ Iz navedene odredbe nije posve jasno što bi bio samoupravni djelokrug pravnih osoba s javnim ovlastima jer se podjela poslova na poslove samoupravnog djelokruga i povjerene poslove državne uprave odnosi na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. S obzirom na to da se upravni nadzor odnosi na nadzor obavljanja povjerenih poslova državne uprave odnosno obavljanje javnih ovlasti, može se zaključiti da se uputama u okviru upravnog nadzora ne smiju uređivati poslovi pravnih osoba s javnim ovlastima koji ne predstavljaju poslove državne uprave odnosno javne ovlasti.

²⁷ Čl. 30. st. 1. ZSDU-a. Općenito, upute (naputci, instrukcije) u pravilu jesu savjetodavno-tehničkog karaktera jer se u suvremenoj javnoj upravi odnosi između javnopravnih tijela temelje ponajprije na međusobnoj suradnji te pravima i dužnostima

Na koncu, ako tijelo koje provodi nadzor utvrdi određene nezakonitosti ili nepravilnosti odnosno nedostatnu osposobljenost službenih osoba²⁸, ovlašteno je ponajprije zatražiti odgovarajuća izvješća i podatke te neposredno utvrditi činjenice i okolnosti važne za obavljanje poslova državne uprave koji su predmet nadzora, a zatim raspraviti utvrđeno stanje i uputom odrediti mjere koje se moraju poduzeti radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti i osiguranja zakonitog i pravilnog obavljanja poslova državne uprave koji su predmet nadzora.²⁹ Donošenjem ZSDU-a 2019. je izričito uvedeno načelo razmjernosti u postupanju nadzornog tijela na način da se za nadzirani subjekt teže mjere poduzimaju tek u slučaju ako ono u ostavljenom roku ne postupi po dobivenoj uputi. U tom slučaju, tijelo koje provodi nadzor ovlašteno je obustaviti od izvršenja opći akt koji je predmet nadzora te uputiti zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta VUSRH-u, predložiti pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti službenih osoba te neposredno obaviti poslove državne uprave koji su predmet nadzora na trošak sredstava namijenjenih za obavljanje povjerenih poslova državne uprave.³⁰ Pritom se mjera neposrednog obavljanja poslova državne uprave od strane tijela koje provodi nadzor može isključiti posebnim zakonom u odnosu na regulacijska tijela koja djeluju u području regulacije i nadzora zakonom određenih tržišta javnih usluga ako je to nužno za preuzimanje ili osiguravanje provedbe pravno obvezujućih akata Europske unije.³¹ ZSDU je, za razliku od prijašnjeg sistemskog zakona o sustavu državne uprave, predvidio zatvoreni krug mjera, pri čemu se primjena posljednje navedene mjere može čak i isključiti u zakonom

koji proizlaze iz ustava, zakona i drugih propisa. Međutim, kada viša pravna norma propisuje obvezu postupanja po uputama, onda su tijela kojima se upute upućuju dužna po njima postupati. Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine d.d., Zagreb, 2002., str. 110 – 111.

²⁸ U uvjetima uske specijaliziranosti službenika koji rade u pravnim osobama s javnim ovlastima upitan je kapacitet tijela koje provodi nadzor da ispita stvarnu osposobljenost nadziranih službenika za obavljanje povjerenih im poslova, pa će se nadzor ovog aspekta svoditi na provjeru formalnih dokumenata kao dokazu osposobljenosti obavljanja određenih poslova. Primjerice, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine, br. 80/2013, uređena je nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske za odlučivanje o tužbama protiv Agencije za zaštitu natjecanja u prvom stupnju, među ostalim zbog nemogućnosti kontinuirane edukacije velikog broja sudaca u području prava zaštite tržišnog natjecanja. V. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 390, od 3. lipnja 2013.

²⁹ Čl. 30. st. 1. ZSDU-a.

³⁰ Čl. 30. st. 2. ZSDU-a.

³¹ Čl. 30. st. 3. ZSDU-a.

propisanim slučajevima te nije ostavio mogućnost propisivanja drugih mjera posebnim zakonima.

3. SAMOREGULACIJA PROFESIJA I KOMORE U HRVATSKOJ

3.1. Javne ovlasti i ostali poslovi komora

U Hrvatskoj je regulacija profesija prepuštena komorama kao posebnom obliku samostalnih, neprofitnih organizacija članovi kojih su pripadnici profesija koje su predmet regulacije. U tom se smislu se govori o samoregulaciji za koju se država opredijelila zbog određenih prednosti tog oblika regulacije u odnosu na izravnu državnu regulaciju profesija. Naime, smatra se da se na taj način osigurava stručno i tehničko znanje, fleksibilnost u razvoju profesionalnih standarda te ekonomičnost i učinkovitost budući da su troškovi samoregulacije i nadzor poštovanja pravila prebačeni na samu profesiju.³² Država i dalje sudjeluje u regulaciji profesija putem donošenja zakona i drugih propisa kojima regulira određene uvjete obavljanja profesija, ali je većina ostalih javnih ovlasti prepuštena komorama.³³

U Hrvatskoj trenutačno djeluje 29 komora, pri čemu 26 komora predstavlja profesionalno udruženje, a tri komore (HGK, HOK i HPOK) gospodarsko-strukovna udruženja. Budući da ne postoji propis koji na jedinstven način regulira temeljna pitanja osnivanja, organizacije, funkcija, financiranja i nadzora komora te eventualno neka druga pitanja u vezi s komorskim sustavom, komore se obično osnivaju i njihova organizacija i djelovanje uređuju bilo posebnim zakonom ili zakonom kojim se uređuje pojedina profesionalna djelatnost.

Općenito, komore obavljaju dvije skupine poslova. S jedne strane, donose pravila kojima reguliraju određenu profesiju i osiguravaju provedbu tih pravila, pri čemu nastupaju s autoritetom države. Dakle, riječ je o obnašanju određenih javnih ovlasti. S druge strane, komore obavljaju niz drugih stručnih poslova pri čemu ne raspolažu javnim ovlastima. Druga skupina poslova tako obuhvaća, primjerice, promicanje struke, suradnju s međunarodnim i nacionalnim strukovnim i drugim organizacijama, davanje mišljenja nadležnim tijelima pri donošenju propisa, nakladničku djelatnost i druge.³⁴

³² Musa, Džinić, *op. cit.* u bilj. 1, str. 18.

³³ HPOK je jedina komora koja nema javne ovlasti i stoga se ne smatra tijekom javne vlasti. Popis tijela javne vlasti, <https://tjv.pristupinfo.hr/>, 15. srpnja 2024.

³⁴ Musa, Džinić, *op. cit.* u bilj. 1, str. 38.

Poslovi samoregulacije odnosno javne ovlasti kojima raspolažu komore obično obuhvaćaju sljedeće funkcije:

- *kontrolu ulaska na tržište* odnosno postavljanje uvjeta za dobivanje odobrenja za rad, te izdavanje, obnavljanje i oduzimanje tog odobrenja (licenciranje, priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija), kao i vođenje registra ovlaštenika obavljanja određene djelatnosti te određivanje visine upisnine i članarine;
- *postavljanje ograničenja u obavljanju profesionalne djelatnosti* određivanjem cijena rada, ograničenjem oglašavanja i reklamiranja te ograničenjem pravnih oblika za obavljanje djelatnosti;
- *razvoj profesionalne etike* postavljanjem standarda ponašanja pripadnika određene profesije donošenjem etičkog kodeksa i osiguranjem njegove primjene u okviru disciplinskih postupaka i postupaka mirenja³⁵;
- *propisivanje načina provedbe i provedbu stručnog nadzora* radi osiguranja profesionalne odgovornosti utemeljene na poštovanju tehničkih pravila struke i etičkih normi;
- *osiguravanje kvalitete* provođenjem stručnih ispita i stručnih usavršavanja.³⁶

U pravilu su javne ovlasti izričito propisane zakonima kojima se uređuje djelovanje komora. Međutim, ponekad to nije tako pa je potrebno provesti svrhovitu interpretaciju pravnih normi kako bi se utvrdilo je li riječ o poslu koji predstavlja javnu ovlast ili nije.³⁷ Osim toga, neusklađena regulacija u komorskom sustavu rezultirala je i time da se među komorama razlikuju djelatnosti koje se smatraju javnim ovlastima. Primjerice, kod dijela komora se stručni nadzor, određivanje najniže cijene rada određenih subjekata, utvrđivanje načina promidžbe članova komore te organiziranje i provođenje stručnog usavršavanja ne smatraju javnim ovlastima.³⁸ Neusklađenost pravnog uređenja određenih instituta vodi pravnoj

³⁵ Etički kodeksi su u svojoj biti pravila ponašanja koja bi na adresate trebala djelovati snagom autoriteta donositelja i internalizacijom od strane samih adresata. Međutim, u Hrvatskoj se uz nepoštovanje etičkih normi često vežu sankcije, što etičke kodekse pretvara u pravila postupanja s uspostavljenim mehanizmima provjere njihova poštovanja i provedbe disciplinskih ili stegovnih postupaka radi utvrđivanja odgovornosti prekršitelja. U tom smislu donošenje etičkih kodeksa kao općih akata koji sadržavaju sankcije za nepostupanje predstavlja oblik pravne regulacije odnosno obavljanje javnih ovlasti.

³⁶ Musa, Džinić, *op. cit.* u bilj. 1, str. 38. Džinić, *op. cit.* u bilj. 3, str. 81.

³⁷ Rajko, A., *O značenju pojmova pravna osoba s javnim ovlastima i pravna osoba koja obavlja javnu službu*, Informator, br. 6430, 2016. Takav je slučaj kod pet komora (HJK, HK-ZIV, HKPS, HOK-CBA, HPOK, HGK). Džinić, *op. cit.* u bilj. 2, str. 81.

³⁸ Džinić, *op. cit.* u bilj. 3, str. 82.

nesigurnosti i neujednačenosti postupanja prema jednakima. U konkretnom slučaju, kada je dio djelatnosti koje jesu javne ovlasti izostavljen iz skupine poslova za koje je izričito propisano da predstavljaju javnu ovlast, dolazi do opasnosti da će zbog strogo formalističkog pristupa nadzornog tijela doći do propusta u nadzoru postupanja autoritativnog karaktera odnosno da će se takvo postupanje nadzirati u slučajevima i nad subjektima gdje je propisano da je riječ o javnim ovlastima, dok se ista vrsta postupanja u drugim slučajevima i u odnosu na druge subjekte neće nadzirati, barem ne u okviru upravnog nadzora.

3.2. Javne ovlasti komora u zdravstvu

Zakon o zdravstvenoj zaštiti³⁹ (dalje: ZZZ) sadržava temeljne odredbe kojima se uređuju neke javne ovlasti komora poput priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija i provedbe stručnog nadzora u zdravstvenoj djelatnosti. Međutim, javne ovlasti komora propisane su i drugim, posebnim zakonima kojima se uređuje djelovanje komora (u zdravstvu). Kako bi se utvrdilo postoje li neusklađenosti i nedosljednosti u pogledu normativnog uređenja javnih ovlasti komora u zdravstvu, provedena je analiza posebnih zakona koji uređuju javne ovlasti i ostale poslove koje te komore obavljaju.

Općenito, izričito propisane javne ovlasti jesu vođenje registara odnosno imenika članova komore, davanje, obnavljanje i oduzimanje odobrenja za samostalan rad, provedba stručnog nadzora te određivanje cijene rada. Međutim, postoje određene nedosljednosti pa se tako kod nekih komora vođenje registra članova i pravnih osoba (HKDM), određivanje cijena rada određenih pružatelja usluga odnosno određenih usluga (HKDM, HKF, HKMS, HKP, HKZR) te provedba stručnog nadzora (HKF, HKP) ne navode izričito kao javne ovlasti nego kao ostali poslovi tih komora, dok su kod ostalih komora te djelatnosti izričito navedene kao javne ovlasti (v. Tablicu 1).

³⁹ Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Narodne novine, br. 100/2018, 125/2019, 133/2020, 147/2020, 136/2012, 119/2022, 156/2022, 33/2023, 145/2023, 36/2024.

Tablica 1. Poslovi komora u zdravstvu

Poslovi komora u zdravstvu	Javna ovlast	Ostali poslovi	Nije kategorizirano
vođenje imenika/registra (dijela) članova i pravnih osoba	HKDM, HKF, HKMB, HKMS, HKP, HKZR, HLK, HLJK	HKDM	
izdavanje, obnavljanje i oduzimanje odobrenja za samostalan rad	HKDM, HKF, HKMS, HKP, HKZR, HLK, HLJK		sve komore u zdravstvu
provođenje stručnog nadzora	HKDM, HKF, HKMB, HKMS, HKP, HKZR, HLK, HLJK	HKF, HKP	sve komore u zdravstvu
određivanje najniže cijene zdravstvenih usluga izvan mreže javne zdravstvene službe	HKMB, HLK	HKDM, HKMS, HKP, HKZR	sve komore u zdravstvu
određivanje najniže cijene rada zdravstvenih radnika	HKDM	HKF	
utvrđivanje cijene usluga iz opsega dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja, davanje suglasnosti na oblikovanje cijena lijekova i drugih sredstava iz dobrovoljnog osiguranja koje određuje ugovorom društvo za osiguranje		HKDM, HKF, HKMS, HKP, HKZR	
davanje suglasnosti na cijene usluga dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja		HKMB	
odobranje pojedinačne cijene usluga privatnih zdravstvenih radnika	HKMB, HLK		
utvrđivanje načina oblikovanja maloprodajnih cijena lijekova		HLJK	
predlaganje i davanje prethodnog mišljenja o pitanjima zdravstvene zaštite koje reguliraju nadležni ministar i druga tijela		HKDM, HKF, HKMB, HKMS, HKP, HKZR, HLK, HLJK	sve komore u zdravstvu
donošenje popisa kozmetičkih i drugih sredstava za zaštitu zdravlja koji se mogu izdavati u ljekarnama	HLJK		
provođenje postupka priznavanja inozemne stručne kvalifikacije, davanje prava na korištenje profesionalnog naziva u rješenju o priznavanju inozemne stručne kvalifikacije	HKMS		sve komore u zdravstvu
davanje informacija o postupku i uvjetima za priznavanje inozemne stručne kvalifikacije			sve komore u zdravstvu
izdavanje potvrde o stvarnom i zakonitom obavljanju zdravstvene djelatnosti na teritoriju Republike Hrvatske			sve komore u zdravstvu

Poslovi komora u zdravstvu	Javna ovlast	Ostali poslovi	Nije kategorizirano
donošenje etičkog kodeksa, praćenje i nadziranje njegove provedbe te sankcioniranje kršenja		HKDM, HKF, HKMB, HKMS, HKP, HKZR, HLK, HLJK	
pružanje zaštite građanima u ostvarivanju prava s obzirom na kvalitetu, sadržaj i vrstu zdravstvene usluge koja im se pruža		HKDM, HKMB, HLJK	
predlaganje mreže javne zdravstvene službe nadležnom ministru		HKDM, HLK	
propisivanje načina oglašavanja članova komore		HKDM, HKF, HKMB, HLJK	
zastupanje interesa članova pri sklapanju ugovora s društvima za osiguranje		HKDM, HKMB, HLK, HLJK	
utvrđivanje potrebe, organiziranje, nadziranje i/ili vrednovanje stručnog usavršavanja članova komore		HKDM, HKF, HKMB, HKMS, HKP, HKZR, HLK, HLJK	
čuvanje i unaprjeđenje društvenog položaja i ugleda struke		HKDM, HKZR, HLK	
izdavanje komorskog glasila i drugih stručnih publikacija		HKDM	
donošenje općeg akta kojim se propisuju način i uvjeti pod kojima se obavlja stručni nadzor		HKMS, HKP, HKZR	HKF
utvrđivanje povreda radnih dužnosti		HKF, HKMS, HKP, HKZR	
utvrđivanje disciplinskih mjera za lakše i teže povrede radne dužnosti		HKF, HKMS, HKP	
provođenje disciplinskih postupaka i izricanje disciplinskih mjera za povrede dužnosti		HKF, HKMS, HKP, HKZR	
rješavanje sporova među članovima komore		HKF, HKMB, HKMS, HKP, HKZR, HLJK	
suradnja s domaćim i međunarodnim tijelima		HKF, HKMB, HKMS, HKP, HKZR	
davanje mišljenja za rad zdravstvenih radnika u struci izvan radnog vremena		HKMB	
briga za pravnu pomoć te materijalnim i drugim interesima članova komore		HKMB, HKMS, HKP, HKZR, HLJK	

Izvor: autorica prema relevantnim propisima

Prema ZSDU-u, vođenje propisanih očevidnika i drugih službenih evidencija posao je državne uprave koji pripada neposrednoj provedbi zakona.⁴⁰ Riječ je o upravnim radnjama odnosno postupanju javnopravnih tijela koje ne predstavlja donošenje općih akata ni rješavanje u upravnim stvarima, ali se njima proizvode određeni pravni učinci pa u tom smislu predstavljaju javnu ovlast. Određivanje cijena rada predstavlja svojevrsno ograničenje u obavljanju profesije, a tijekom provedbe stručnog nadzora komora nastupa s jačega pravnog položaja u odnosu na pripadnike profesije čiji se rad nadzire i poduzima radnje koje proizvode obvezne pravne učinke.

Nadalje, dio poslova koji su navedeni kao “ostali poslovi” također predstavlja javne ovlasti. Prije svega, donošenje općih akata kojima se na apstraktan i generalan način uređuju pravni odnosi jest obavljanje javnih ovlasti s obzirom na autoritativno djelovanje donositelja prema adresatima akta.⁴¹ Prema stajalištu Ustavnog suda Republike Hrvatske⁴² općim aktima se, osim eksternih, smatraju i interni opći akti pravnih osoba s javnim ovlastima pa stoga podliježu nadzoru zakonitosti od strane VUSRH-a. Tako je i s etičkim kodeksima komora koji su opći akti po donositelju. Sadržajno oni to ne moraju nužno biti jer je bit etičkih kodeksa da snagom autoriteta donositelja djeluju na adresate koji ih trebaju internalizirati kao mjerilo vlastita ponašanja s obzirom na profesiju koju obavljaju. Međutim, ako se njima reguliraju određeni pravni odnosi i proizvode pravni učinci, riječ je o općim aktima, ne samo po donositelju nego i po sadržaju. U tom bi smislu njihovo donošenje predstavljalo javnu ovlast, a VUSRH bio nadležan provesti postupak ocjene zakonitosti odredaba etičkog kodeksa, ali ne i ulaziti u pitanja etičkih načela i pravila.⁴³

⁴⁰ Čl. 19. ZSDU-a.

⁴¹ VUSRH je u Presudi poslovni broj: Usoz-73/19-15 od 24. listopada 2022., Narodne novine, br. 137/2022, zauzeo stajalište da u slučaju donošenja općih akata kojima se na apstraktan i generalan način uređuju pravni odnosi komora djeluje autoritativno prema adresatima normi koje donosi te je stoga riječ o obavljanju javne ovlasti.

⁴² Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012., Narodne novine, br. 41/2012.

⁴³ Provedena analiza prakse VUSRH-a pokazala je da je taj Sud provodio postupke ocjene zakonitosti etičkih kodeksa komora te presudama ukinuo odredbe koje je ocijenio nezakonitima, iz čega proizlazi da je zauzeo stajalište da etički kodeksi jesu opći akti te da podliježu ocjeni zakonitosti VUSRH-a. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usoz-27/20-5 od 23. ožujka 2021. i Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usoz-132/20-4 od 20. prosinca 2021.

4. UPRAVNI NADZOR NAD KOMORAMA U ZDRAVSTVU

4.1. Pravno uređenje upravnog nadzora nad komorama u zdravstvu

ZSDU sadržava temeljne odredbe o upravnom nadzoru nad obavljanjem poslova državne uprave koji su povjereni jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima te propisuje da se upravni nadzor provodi u skladu sa zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje.⁴⁴ S obzirom na to da je predmet ovog rada upravni nadzor nad komorama u zdravstvu, provedena je analiza zakona koji uređuje nadzor nad obavljanjem javnih ovlasti u zdravstvenoj djelatnosti te posebnih zakona koji uređuju djelovanje pojedinih komora u zdravstvu, uključujući nadzor nad zakonitošću njihova rada u obavljanju javnih ovlasti.

ZZZ krovni je zakon koji u Glavi V. uređuje upravni nadzor nad provedbom zakona i drugih propisa te zakonitošću rada i postupanja komora i drugih pravnih osoba koje imaju javne ovlasti te tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno Grada Zagreba koji imaju javne ovlasti u zdravstvenoj djelatnosti u povjerenim im poslovima državne uprave. ZZZ-om je propisana nadležnost za provođenje upravnog nadzora, predmet i opseg nadzora, način postupanja državnih službenika koji provode nadzor, vrste upravnog nadzora, mjere koje se mogu odrediti u svrhu otklanjanja utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti te odgovornost službenika koji provode upravni nadzor.

Upravni nadzor nad komorama u zdravstvu provodi ministarstvo nadležno za zdravstvo odnosno povjerenstvo za provođenje upravnog nadzora članove kojega iz reda državnih službenika imenuje resorni ministar.⁴⁵

S obzirom na to da je ZZZ donesen 2018. kada je na snazi bio Zakon o sustavu državne uprave iz 2011. godine⁴⁶, odredbe o opsegu i intenzitetu upravnog nadzora preuzete su iz tadašnjeg Zakona o sustavu državne uprave, s time da je u ZZZ-u naglašeno da je riječ o nadzoru "u dijelu dodijeljenih javnih ovlasti".⁴⁷ U skladu s tim, ZZZ propisuje da se u provedbi upravnog nadzora osobito nadzire zakonitost rada i postupanja, osobito provođenje zakona i drugih propisa, rješavanje u upravnim stvarima, djelotvornost, ekonomičnost i svrhovitost rada u obavljanju poslova, svrhovitost unutarnjeg ustrojstva i osposobljenost

⁴⁴ Čl. 29. st. 1. ZSDU-a.

⁴⁵ Čl. 221. i čl. 223. st. 1. ZZZ-a.

⁴⁶ Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 150/2011, 12/2013, 93/2016, 104/2016.

⁴⁷ Čl. 222. ZZZ-a.

zaposlenika pravnih osoba s javnim ovlastima za obavljanje poslova iz dodijeljenih javnih ovlasti te odnos zaposlenika osoba s javnim ovlastima prema građanima i drugim strankama.⁴⁸ Međutim, ovako utvrđen opseg nadzora djelomično ima obilježja hijerarhijskog nadzora jer uključuje i nadzor svrhovitosti unutarnjeg ustrojstva nadziranih pravnih osoba s javnim ovlastima te tako zadire u njihovu autonomiju.⁴⁹ Upravo su iz tog razloga odredbe o upravnom nadzoru u ZSDU-u izmijenjene u odnosu na prijašnji sistemski zakon o sustavu državne uprave. Isto je trebalo učiniti i u ZZZ-u prigodom jedne od nekoliko izmjena i dopuna tog zakona od njegova stupanja na snagu 2018. godine.

O provedenom upravnom nadzoru povjerenstvo sastavlja zapisnik kojim se utvrđuje koje su radnje provedene tijekom upravnog nadzora te izvješće s prikazom utvrđenog stanja i mjerama koje nadzirana komora treba poduzeti radi otklanjanja utvrđenih nedostataka.⁵⁰ Izvješće se dostavlja nadziranoj komori najkasnije u roku od 30 dana od dana provedenog nadzora.⁵¹

ZZZ predviđa tri vrste upravnog nadzora: redoviti, izvanredni i kontrolni. Redoviti se nadzor provodi u skladu s godišnjim planom nadzora koji donosi ministar nadležan za zdravstvo do kraja godine za sljedeću godinu. Izvanredni upravni nadzor provodi se na inicijativu drugih državnih tijela, pritužbi pravnih i fizičkih osoba ili u slučaju saznanja o nekim važnim činjenicama zbog kojih je opravdano provođenje upravnog nadzora. Povjerenstvo koje provodi izvanredni upravni nadzor u povodu obavijesti drugih tijela ili pravnih i fizičkih osoba dužno je iste obavijestiti o utvrđenom činjeničnom stanju i određenim mjerama, osim u slučaju anonimne predstavke. Na koncu, kontrolni upravni nadzor provodi se radi kontrole postupanja po izvješću o prije provedenom upravnom nadzoru.⁵²

Za razliku od ZSDU-a koji propisuje da će tijelo koje provodi upravni nadzor u slučaju utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti "uputom" (istaknula autorica) odrediti mjere koje se moraju poduzeti radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti i osiguranja zakonitog i pravilnog obavljanja poslova državne uprave koji su predmet nadzora⁵³, ZZZ predviđa da ministarstvo "rješenjem" (istaknula autorica) naređuje pravnoj osobi s javnim ovlastima otklanjanje nezakonitosti ili većih nepravilnosti u donošenju općih akata pravne osobe i rješavanju upravnih stvari u dijelu dodijeljenih javnih ovlasti te postupanju protivno statutu i općim aktima

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Džinić, Lopižić, *op. cit.* u bilj. 16, str. 177 – 178.

⁵⁰ Čl. 224. st. 1. i čl. 226. ZZZ-a.

⁵¹ Čl. 224. st. 1. i čl. 226. ZZZ-a.

⁵² Čl. 225. ZZZ-a.

⁵³ Čl. 30. st. 1. ZSDU-a.

pravne osobe, koji se utvrde u provedbi upravnog nadzora, kao i rok za njihovo otklanjanje.⁵⁴ Konkretno, ministarstvo može rješenjem obustaviti od izvršenja opći akt nadzirane komore koji se odnosi na dodijeljene javne ovlasti, a koji je u suprotnosti s odredbama zakona i statuta, zatim raspraviti stanje u nadziranoj komori i odrediti mjere koje je komora dužna poduzeti radi izvršavanja poslova iz svoje nadležnosti u dijelu dodijeljenih javnih ovlasti, podnijeti prijavu nadležnom tijelu za utvrđivanje kaznene ili prekršajne odgovornosti radnika i čelnika nadziranog tijela ili odgovorne osobe u komori te narediti i druge mjere u skladu sa zakonom, a sve u dijelu dodijeljenih javnih ovlasti.⁵⁵ Navedene mjere odgovaraju mjerama koje se mogu poduzeti u skladu sa ZSDU-u, međutim potonji je zakon uveo načelo razmjernosti u postupanju pa to treba imati na umu pri određivanju mjera. U ZZZ-u je posebice istaknuto kako su mjere koje odredi ministarstvo obvezujuće te da su odgovorne osobe nadzirane pravne osobe (komore) obvezne osigurati njihovu provedbu u određenim rokovima.⁵⁶ Protiv rješenja ministarstva kojima se određuju mjere nije dopuštena žalba, ali se može zatražiti sudska zaštita u okviru upravnog spora.⁵⁷

ZZZ propisuje i odredbu o odgovornosti članova povjerenstva koje provodi upravni nadzor. Član povjerenstva odgovoran je ako u provedbi upravnog nadzora propusti poduzeti odnosno narediti mjere koje je po zakonu bio dužan poduzeti odnosno narediti, ako prekorači svoje zakonske ovlasti te ako neosnovano ne podnese optužni prijedlog ili kaznenu prijavu odnosno ne obavijesti nadležna državna tijela o utvrđenim nepravilnostima i nedostacima.⁵⁸

Upravni nadzor u zdravstvenoj djelatnosti je ZZZ-om prvi put tako opširno i detaljno uređen. Naime, prethodni Zakon o zdravstvenoj zaštiti⁵⁹ nije sadržavao odredbe o upravnom nadzoru, nego se upravni nadzor provodio na temelju sistemskog zakona o sustavu državne uprave te posebnih zakona kojima se uređuju pojedine djelatnosti u zdravstvu. Ti zakoni još uvijek sadržavaju odredbe o nadzoru nad zakonitošću rada komora u obavljanju javnih ovlasti koje se stoga analiziraju u nastavku ovog rada.

⁵⁴ Čl. 227. st. 1. ZZZ-a.

⁵⁵ Čl. 227. st. 2. ZZZ-a.

⁵⁶ Čl. 227. st. 4. ZZZ-a.

⁵⁷ Čl. 227. st. 3. i 4. ZZZ-a.

⁵⁸ Čl. 228. ZZZ-a.

⁵⁹ Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Narodne novine, br. 150/2008, 155/2009, 71/2010, 139/2010, 22/2011, 84/2011, 154/2011, 12/2012, 35/2012, 70/2012, 144/2012, 82/2013, 159/2013, 22/2014, 154/2014, 70/2016, 131/2017, 96/2018.

Odredbe o nadzoru nad komorama u zdravstvu propisane posebnim zakonima u načelu su jednake u svim zakonima kojima se uređuju različite djelatnosti u zdravstvu.⁶⁰ Ni u jednom od tih zakona ne rabi se izraz “upravni nadzor”, već se govori o nadzoru nad zakonitošću rada komore u obavljanju njezinih javnih ovlasti.⁶¹ Međutim, budući da je predmet nadzora provedba javnih ovlasti, riječ je o upravnom nadzoru koji, uz nadzor zakonitosti, prema ZSDU-u obuhvaća i nadzor pravilnosti (svrhovitosti) rada, postupanje prema građanima i drugim strankama te stručnost zaposlenika za obavljanje povjerenih poslova državne uprave odnosno javnih ovlasti, a prema ZZZ-u još i djelotvornost i ekonomičnost rada te svrhovitost unutarnjeg ustrojstva.

ZSDU ne propisuje rok u kojem je nadzirano tijelo dužno dostaviti tražena izvješća i podatke. Posebni zakoni za sve komore u zdravstvu propisuju rok od 30 dana za dostavu traženih izvješća i podataka ministarstvu odnosno obavijesti o razlozima zbog kojih se tražena izvješća i podatci ne mogu dostaviti. Zakoni koji uređuju nadzor nad HKDM-om i HLK-om pritom ističu da je ministarstvo prigodom traženja odgovarajućih izvješća i podataka dužno voditi računa “o samostalnosti dentalne medicine”⁶² odnosno “o samostalnosti i neovisnosti liječničke profesije”.⁶³

Uz mogućnost da resorno ministarstvo samo pokrene nadzor, za sve komore u zdravstvu predviđena je obveza podnošenja godišnjeg izvješća o radu nadležnom ministarstvu do 1. ožujka za prethodnu godinu. Pritom jedino Zakon o medicinsko-biokemijskoj djelatnosti⁶⁴ i Zakon o ljekarništvu⁶⁵ izričito propisuju da se godišnje izvješće odnosi na rad iz područja javnih ovlasti. Budući da ne

⁶⁰ Zakon o dentalnoj medicini, Narodne novine, br. 121/2003, 120/2009, 117/2008, 46/2021; Zakon o fizioterapeutskoj djelatnosti, Narodne novine, br. 120/2008; Zakon o medicinsko-biokemijskoj djelatnosti, Narodne novine, br. 121/2003, 117/2008; Zakon o sestrinstvu, Narodne novine, br. 121/2003, 117/2008, 57/2011; Zakon o primaljstvu, Narodne novine, br. 120/2008, 145/2010; Zakon o djelatnostima u zdravstvu, Narodne novine, br. 87/2009; Zakon o liječništvu, Narodne novine, br. 121/2003, 117/2008; Zakon o ljekarništvu, Narodne novine, br. 121/2003, 142/2006, 35/2008, 117/2008.

⁶¹ U odnosu na komore iz drugih područja postoje različita rješenja. Negdje se izričito propisuju odredbe o upravnom nadzoru, u nekim je slučajevima predviđeno samo podnošenje godišnjih izvješća resornom ministarstvu, a u nekima nije predviđen nikakav nadzor nad obavljanjem javnih ovlasti. Džinić, *op. cit.* u bilj. 2, str. 84 – 85.

⁶² Čl. 40. st. 2. Zakona o dentalnoj medicini.

⁶³ Čl. 40. st. 2. Zakona o liječništvu.

⁶⁴ Čl. 50. st. 4. Zakona o medicinsko-biokemijskoj djelatnosti.

⁶⁵ Čl. 47. st. 4. Zakona o ljekarništvu.

postoji poseban obrazac za podnošenje godišnjih izvješća, ona mogu obuhvaćati različit opseg informacija o provedenim aktivnostima u izvještajnom razdoblju. Uglavnom je riječ o kvantitativnim pokazateljima poput broja izdanih odobrenja za obavljanje djelatnosti, provedenih postupaka priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija ili stručnih nadzora. Kada su takvi podatci popraćeni analizama i usporedbom s prijašnjim godinama, mogu predstavljati dobar temelj za razvoj javnih politika u zdravstvu. Međutim, sami po sebi ne mogu zamijeniti upravni nadzor koji je mnogo širi i pouzdaniji za utvrđivanje nezakonitosti i nepravilnosti u provedbi javnih ovlasti te razloga koji su do njih doveli.

4.2. Provedba upravnog nadzora nad komorama u zdravstvu

Drugi dio studije posvećen je analizi provedbe upravnog nadzora nad komorama u zdravstvu u praksi. Radi dobivanja informacija o provedenim upravnim nadzorima nad komorama ministarstvu nadležnom za zdravstvo poslan je zahtjev za pristup informacijama te su prikupljena izvješća o nadzorima provedenima u razdoblju od 2014. do 2023. Nadalje, provedena je analiza prakse VUSRH-a u razdoblju od 2019. do lipnja 2024.⁶⁶ kako bi se utvrdilo je li resorno ministarstvo i u kojim slučajevima pokrenulo postupak za ocjenu zakonitosti općih akata komora u zdravstvu.

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva zdravstva⁶⁷ u okviru Uprave za pravne poslove u zdravstvu, Sektora za pravne poslove ustrojena je Služba za zastupanje i suradnju s pravosudnim tijelima, upravni nadzor i drugostupanjski postupak.

Ministarstvo je razdoblju od 2014. do kraja 2023. provelo 17 redovitih i šest izvanrednih upravnih nadzora nad komorama u zdravstvu (v. Tablicu 2).⁶⁸ Većinu upravnih nadzora, njih 16, provelo je povjerenstvo u sastavu od tri člana, tri upravna nadzora povjerenstvo u sastavu od dva člana, a jedan kontrolni upravni nadzor provela je jedna službenica. Najveći broj upravnih nadzora (njih

⁶⁶ Kao početna godina za analizu prakse VUSRH-a odabrana je 2019. jer je te godine stupio na snagu ZSDU kojim je izričito uvedena ovlast tijela državne uprave koje provodi upravni nadzor da podnese zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta nadziranog tijela VUSRH-u.

⁶⁷ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva zdravstva, Narodne novine, br. 97/2020, 14/2021.

⁶⁸ Međutim, analiza izvješća o upravnom nadzoru pokazuje da su neki nadzori bili izvanredni odnosno kombinacija redovitog i kontrolnog nadzora, bez obzira na to što to nije navedeno u naslovu dokumenta.

osam) proveden je 2014., i to nad barem četiri komore (HKDM, HLK, HKP, HKMS).⁶⁹ Tijekom 2015. provedena su tri nadzora (nad HLJK-om, HKMS-om i HKF-om), od čega je jedan bio kontrolni (nad HKMS-om), 2016. dva nadzora (nad HLK-om i HKMS-om), a tijekom sljedeće tri godine po jedan nadzor, i to nad HKF-om (2017.) te HLK-om (2018. i 2019.). Tijekom 2021. provedena su dva izvanredna nadzora (nad HKMS-om i HKF-om), a 2022. jedan izvanredni nadzor (nad HKF-om). 2023. proveden je jedan redoviti nadzor (HKMB) te tri izvanredna nadzora (HKDM, dvaput nad HKMS-om). Najviše nadzora provedeno je nad HKMS-om (šest), HLK-om i HKF-om (po četiri), a u navedenom razdoblju nad HKZR-om nije proveden nijedan nadzor. Dakle, Ministarstvo zdravstva je u razdoblju od deset godina u prosjeku provelo 2,3 upravna nadzora nad komorama u zdravstvu godišnje, odnosno 2,86 upravna nadzora po komori.

Tablica 2. Učestalost provedbe upravnog nadzora nad komorama u zdravstvu

Komora	Godina provedbe nadzora	Vrsta nadzora
HLK	2014., 2016., 2018., 2019.	REDOVITI
HKDM	2014., 2023.	REDOVITI, IZVANREDNI
HLJK	2015.	REDOVITI
HKP	lipanj 2014., prosinac 2014.	REDOVITI
HKMS	2014., 2015., 2016., 2019., lipanj 2023., studeni 2023.	2 REDOVITA, KONTROLNI, 3 IZVANREDNA
HKF	2015., 2017., 2021., 2022.	2 REDOVITA, 2 IZVANREDNA
HKMB	2023.	REDOVITI
HKZR	/	/

Izvor: autorica

Analiza izvješća pokazala je da je Ministarstvo tijekom provedbe upravnih nadzora utvrđivalo činjenično stanje na različite načine: uvidom u popis općih akata odnosno detaljnim uvidom u određene opće akte, uvidom u određen broj nasumično odabranih spisa, pregledom evidencija i dokumentacije te razgovorom s upravljačkim tijelima i djelatnicima komora.

⁶⁹ Autorici je dostavljeno ukupno 20 izvješća. Za dva upravna nadzora izvješća nisu dostavljena jer, kako se navodi u odgovoru resornog ministarstva, ista nisu sačinjena, dok za jedan nadzor izvješće nije dostavljeno iz nepoznatog razloga. Nije poznato zbog čega izvješća nisu sačinjena u svim upravnim nadzorima, niti o kojim je komorama bila riječ. Nad HKP-om je tijekom 2014. upravni nadzor proveden dva puta (u lipnju i prosincu).

Predmet nadzora su prije svega poslovi koji se odnose na obavljanje javnih ovlasti, posebice vođenje registra članova, davanje, obnavljanje i oduzimanje odobrenja za rad, provedba stručnog nadzora, priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija te rješavanje u upravnim i neupravnim predmetima.⁷⁰ Međutim, u nekim slučajevima predmet nadzora obuhvaća i provedbu postupka izbora tijela komore te svrhovitost unutarnjeg ustrojstva. Dok nadzor svrhovitosti unutarnjeg ustrojstva ima zakonsko uporište u Zakonu o sustavu državne uprave iz 2011. godine odnosno ZZZ-u, provedba postupka izbora tijela komore ne nadzire se u okviru upravnog nadzora. Naime, postupak izbora ne predstavlja obavljanje javnih ovlasti, nego je dio njezine strukturne autonomije.⁷¹ S druge strane, nadležno tijelo državne uprave može u okviru upravnog nadzora nadzirati zakonitost općih akata komore, pa tako i onih kojima se uređuje postupak izbora njezinih tijela.

Najčešće utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti u obavljanju javnih ovlasti komora u zdravstvu odnose se na regulaciju općim aktima (komora nije donijela opći akt koji je po zakonu bila dužna donijeti, akt ne sadržava odredbe koje bi trebao sadržavati, nije u skladu s višim propisima i slično), uredsko poslovanje (npr. komora ne vodi registar koji je dužna voditi, urudžbiranje i vođenje spisa, otprema, arhiviranje akata i druge radnje ne provode se u skladu s uredbom o uredskom poslovanju), rješavanje u upravnim stvarima te provedbu stručnog nadzora, pri čemu je važno istaknuti da tijelo koje provodi upravni nadzor ne ulazi u sadržaj provedenog stručnog nadzora, nego se provodi nadzor postupka provedbe stručnog nadzora. Manji broj utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti odnosi se na nedovoljnu osposobljenost zaposlenika komore da provode upravni postupak, nepostupanje po prije određenim mjerama Ministarstva, uskratu javnih informacija te neljubazan odnos prema strankama.

U skladu s utvrđenim nezakonitostima i nepravilnostima, mjere koje je Ministarstvo odredilo komorama najčešće uključuju primjenu pravila uredskog poslovanja, sastavljanje zapisnika i upravnih akata u skladu sa zakonom kojim se uređuje opći upravni postupak, uređenje određenih pitanja općim aktom komore, usklađivanje općih akata komore sa zakonom, postupanje u skladu sa zakonom propisanim rokovima, poništenje rješenja i donošenje novog zakonitog rješenja, nepristranu i objektivnu provedbu stručnog nadzora, upućivanje na edukaciju zaposlenika komore te postupanje po mjerama izrečenima u prije provedenim upravnim nadzorima.

⁷⁰ U nekim je izvješćima navedeno obavljanje kojih se javnih ovlasti (npr. određivanje najniže cijene rada, donošenje popisa kozmetičkih sredstava) nije nadziralo u okviru provedenih redovitih nadzora.

⁷¹ Usp. Musa, A., *Agencijski model javne uprave*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014., str. 194.

Analiza sudske prakse VUSRH-a pokazala je da su u razdoblju od 2019. do lipnja 2024. razmotrena 24 zahtjeva za ocjenu zakonitosti općih akata komora.⁷² Najveći broj zahtjeva, njih osam, odnosio se na opće akte Hrvatske odvjetničke komore (HOK-CBA). Šest zahtjeva podneseno je za ocjenu zakonitosti općih akata HKF-a, po tri zahtjeva se odnosilo na akte HLK-a i Hrvatske komore arhitekata (HKA), dva zahtjeva na akte HLJK-a te po jedan zahtjev na opće akte HKMS-a i Hrvatske komore inženjera elektrotehnike (HKIE).

Podneseni zahtjevi odnosili su se na opće akte komora kojima se uređuju pitanja obveze učlanjenja u komoru, uređenja visine upisnine u registar članova, uvjeta za izdavanje, obnavljanje i oduzimanje odobrenja za samostalni rad, određivanja cijene rada članova komore, zatim pitanja uređenja disciplinskog postupka, uređenje povreda ugleda i časti profesije, uređenje profesionalne i poslovne tajne te iznošenja osobnih stavova članova komore koji nisu u suglasnosti sa stavovima komore, uređenje stručnog nadzora te izbora tijela komore. Jedan se zahtjev odnosio na nepoštovanje postupka donošenja izmjena i dopuna statuta jer nije provedeno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću te je zbog neuređenja pitanja završetka postupaka započetih prije stupanja na snagu navedenih izmjena i dopuna uspostavljena retroaktivna primjena izmijenjenog i dopunjenog statuta.

Samo je u osam slučajeva VUSRH odlučivao o meritumu, pri čemu je u šest slučajeva donio presude kojima ukida sporne odredbe općih akata komora, dok je u dva slučaja presudom odbio podnesene zahtjeve. U deset je slučajeva VUSRH ocijenio da ne postoje pretpotavke za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općih akata, u dva slučaja zahtjevi su odbačeni rješenjem jer je VUSRH ocijenio da nije riječ o općim aktima, u tri su slučaja postupci obustavljeni jer su osporeni akti u međuvremenu prestali važiti, dok je u jednom slučaju podnositelj odustao od zahtjeva.

Podnositelji zahtjeva za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općih akata komora mahom su fizičke i pravne osobe. Samo je jedan zahtjev podnijelo tijelo državne uprave u okviru provedbe upravnog nadzora. Riječ je postupku koje je Ministarstvo zdravstva pokrenulo radi ocjene zakonitosti određenih odredaba članka II. stavka II. Pravilnika o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalni rad (licenca) Hrvatske komore fizioterapeuta od 14. rujna 2015. godine (dalje: Pravilnik) te članka 11.a Pravilnika o izmjenama i dopunama

⁷² Poslovni broj: Usoz-1/19-7, Usoz-27/20-5, Usoz-33/20-6, Usoz-40/20-6, Usoz-43/20-8, Usoz-44/19-9, Usoz-73/19-15, Usoz-76/22-7, Usoz-93/19-8, Usoz-105/17-15, Usoz-107/19-3, Usoz-109/17-2, Usoz-124/21-2, Usoz-132/20-4, Usoz-16/17-7, Usoz-17/17-7, Usoz-96/16-8, Usoz-39/2022-15, Usoz-264/22, Usoz-109/22-9, Usoz-21/2021-9, Usoz-307/2023-6, Usoz-305/2023-6, Usoz-115/2023-20.

Pravilnika o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad (licenca) od 26. rujna 2015. godine (dalje: dopuna Pravilnika).⁷³ Podnošenju zahtjeva prethodila su dva upravna nadzora: prvi, u okviru kojega je HKF-u određena mjera ukidanja spornih odredaba, te drugi, izvanredni upravni nadzor, tijekom kojeg je utvrđeno da HKF nije postupio po određenoj mjeri pa je Ministarstvo sporne odredbe obustavilo od primjene i podnijelo predmetni zahtjev VUSRH-u. Pobijane odredbe uređivale su uvjete za izdavanje licence za prvostupnika fizioterapeuta za koje je Ministarstvo smatralo da nisu u skladu s relevantnim odredbama ZZZ-a.⁷⁴ Tijekom postupka ocjene zakonitosti pobijanih odredaba Pravilnika i dopune Pravilnika, VUSRH je utvrdio dodatne odredbe Pravilnika⁷⁵ za koje je našao da nisu u suglasnosti sa ZZZ-om, ali i Zakonom o

⁷³ Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usoz-39/2022-15 od 30. siječnja 2023., Narodne novine, br. 17/2023.

⁷⁴ Osporena odredba Pravilnika glasila je:

“Članak 11.

II. Ako je podnositelj zahtjeva iz stavka I. ovog članka položio stručni ispit pred ministarstvom nadležnim za zdravstvo, a od dana polaganja stručnog ispita do dana podnošenja zahtjeva za izdavanje Licence za prvostupnika fizioterapeuta je proteklo više od 2 godine, Komora će izdati Licencu za prvostupnika fizioterapeuta samo uz prethodnu provjeru osposobljenosti.”

Osporena odredba dopune Pravilnika glasila je:

“Članak 11.a

I. Podnositelj zahtjeva iz stavka 2. članka 11. nisu dužni polagati ispit osposobljenosti ako su u zadnje dvije godine neprekidno radili u fizioterapijskoj skrbi, pod uvjetom da su podmirili sve svoje obveze iz dosadašnjeg licencnog razdoblja.”

⁷⁵ Riječ je o sljedećim odredbama Pravilnika:

“Prethodna provjera osposobljenosti

Članak 6.

I. Fizioterapeutu, fizioterapeutskom tehničaru, odnosno maseru-kupeljaru koji je svoje stručne kvalifikacije stekao u Republici Hrvatskoj, a od dana polaganja stručnog ispita do dana podnošenja zahtjeva za izdavanje Licence je proteklo više od dvije godine, Komora ima pravo provjeriti njegovu osposobljenost i izdati Licencu samo uz prethodnu provjeru osposobljenosti.

II. Fizioterapeutu, fizioterapeutskom tehničaru, odnosno maseru-kupeljaru iz stavka I. ovog članka, koji je zadovoljio u postupku provjere osposobljenosti, izdaje se Licenca s danom položenog ispita provjere osposobljenosti.

Članak 7.

VII. Fizioterapeutu, fizioterapeutskom tehničaru, odnosno maseru-kupeljaru koji je zadovoljio u postupku provjere osposobljenosti, izdaju se rješenje o izdavanju Licence i Licenca s datumom polaganja ispita, za razdoblje od 6 godina.

Članak 8.

II. Podnositelj zahtjeva fizioterapeut dužan je iz točke I. i 2. stavka I. ovog članka dostaviti dokaz o završenom visokoškolskom obrazovanju u trajanju od najmanje tri godine s postignutih najmanje 180 ECTS bodova te dopunsku ispravu o studiju (diploma supplement). Ukoliko je

Hrvatskom kvalifikacijskom okviru⁷⁶. VUSRH je zauzeo stajalište da se prvostupnicima fizioterapije, fizioterapeutskim tehničarima i maserima-kupeljarima kao osobama koje su završile odgovarajuće obrazovanje i ispunile ostale zakonom predviđene uvjete za rad u struci (pripravnički staž i stručni ispit) ne mogu nametati dodatne provjere stručnosti ili određivati iznimka od obveze polaganja ispita u vidu duljine aktivnog radnog staža, sve kao uvjet za izdavanje licence za samostalan rad. Stoga je ukinuo sporne odredbe Pravilnika i dopune Pravilnika.

5. RASPRAVA

Provedena analiza pokazala je da postoji određen prostor za unaprjeđenje pravne regulacije javnih ovlasti kojima raspolažu komore u zdravstvu te regulacije i provedbe upravnog nadzora nad tim komorama.

Regulacija javnih ovlasti posebnim zakonima rezultirala je određenim neusklađenostima i nejasnoćama oko toga koje djelatnosti komora predstavljaju javne ovlasti i, prema tome, podliježu upravnom nadzoru koje provodi Ministarstvo zdravstva. S jedne je strane potrebno u tom pogledu uskladiti propise, a s druge pri utvrđivanju je li riječ o javnoj ovlasti ili o nekom drugom poslu komore voditi se time proizvode li se obavljanjem tog posla određeni pravni učinci ili ne proizvode. Neusklađena pravna regulacija vodi pravnoj nesigurnosti, kako za komore tako i za tijelo koje je nadležno provoditi upravni nadzor nad njima. Za razliku od javnih ovlasti, upravni nadzor nad svim komorama u zdravstvu jedinstveno je reguliran ZZZ-om, što olakšava provedbu samog nadzora, ali i omogućuje jednako postupanje s jednakima. Međutim, odredbe o opsegu i intenzitetu nadzora preuzete su iz Zakona o sustavu državne uprave iz 2011. i poslije nisu usklađene s novim ZSDU-om koji više ne predviđa nadzor

podnositelj zahtjeva iz ovog stavka, završio obrazovanje u trajanju od dvije godine, Komora će podnositelju zahtjeva izdati Licencu nakon uspješno položenog ispita provjere osposobljenosti.

III. Podnositelj zahtjeva fizioterapeutski tehničar dužan je iz točke 1. i 2. stavka I. dostaviti dokaz da je završio srednjoškolsko obrazovanje u redovnom trajanju od najmanje četiri godine i stekao najmanje 240 ECVET bodova. Ukoliko je podnositelj zahtjeva iz ovog stavka, završio obrazovanje u trajanju od tri godine ili kraće, Komora će podnositelju zahtjeva izdati Licencu nakon uspješno položenog ispita provjere osposobljenosti.

IV. Podnositelj zahtjeva maser-kupeljar dužan je iz točke 1. i 2. stavka I. dostaviti dokaz da je završio srednjoškolsko obrazovanje u redovnom trajanju od najmanje tri godine i stekao najmanje 120 ECVET bodova. Ukoliko je podnositelj zahtjeva iz ovog stavka završio obrazovanje u trajanju od dvije godine ili kraće, Komora će podnositelju zahtjeva izdati Licencu nakon uspješno položenog ispita provjere osposobljenosti.”

⁷⁶ Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, Narodne novine, br. 22/2013, 41/2016, 64/2018, 47/2020, 20/2021.

svrhovitosti unutarnjeg ustrojstva u okviru upravnog nadzora. Iako ZSDU propisuje što se provedbom upravnog nadzora "osobito" (naglasila autorica) nadzire i tako ostavlja mogućnost proširenja nadzora na druge elemente koji bi mogli utjecati na zakonitost i pravilnost obavljanja javnih ovlasti, treba uzeti u obzir da je nadzor svrhovitosti unutarnjeg ustrojstva značajka hijerarhijskog nadzora kojem subjekti izvan sustava državne uprave ne podliježu. Isto tako, kod provedbe upravnog nadzora važno je imati na umu da su predmet upravnog nadzora preneseni poslovi državne uprave odnosno javne ovlasti te da se u okviru upravnog nadzora ne nadzire postupanje koje ne predstavlja obavljanje javnih ovlasti kao što je provedba postupka izbora tijela komore.

Analiza izvješća o provedenim upravnim nadzorima nad komorama u zdravstvu pokazala je da se nadzori ne provode redovito, što povećava mogućnost da komore dulje vrijeme nezakonito i/ili nepravilno obavljaju javne ovlasti. Nad HKZR-om koji je osnovan 2010. nijednom nije proveden upravni nadzor, a nad ostalim komorama su u desetogodišnjem razdoblju provedeni jedan do dva redovita nadzora. Kada se utvrdi veći broj nezakonitosti i nepravilnosti te odredi rok za njihovo uklanjanje, komore se stavljaju u težak položaj ako nemaju kapaciteta da obave zadane mjere u ostavljenom roku. Redovitom provedbom upravnog nadzora stavio bi se naglasak na preventivnu i edukacijsku, a ne na represivnu svrhu nadzora. Najčešće utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti u radu komora u zdravstvu prije svega upućuju na neznanje odnosno potrebnu edukaciju zaposlenika koji poduzimaju radnje u okviru javnih ovlasti komore. Smisao povjeravanja javnih ovlasti nedržavnim tijelima je da ih ta tijela u konačnici (zakonito i pravilno) i obave, a ne da tijelo državne uprave koje provodi nadzor mora preuzeti obavljanje prenesenih javnih ovlasti. Svakako je potrebno osigurati dovoljno kapaciteta za provedbu upravnog nadzora, pogotovo imajući u vidu da je Ministarstvo zdravstva tijelo državne uprave koje provodi nadzor nad najvećim brojem komora. Ipak, Ministarstvo zdravstva je u promatranom razdoblju provelo 2,3 upravna nadzora godišnje, što je znatno više u odnosu na druga tijela državne uprave koja upravni nadzor nad komorama provode u prosjeku jedanput godišnje.⁷⁷ Uz to Ministarstvo zdravstva je jedino tijelo državne uprave koje je odredilo mjeru obustave općeg akta komore od primjene i pokretanja postupka za ocjenu zakonitosti pred VUSRH-om. Iz analize prakse VUSRH-a u pogledu postupaka ocjene zakonitosti općih akata komora proizlazi nekoliko mogućih zaključaka. Prvo, moguće je da do pokretanja postupaka na inicijativu tijela državne uprave koja provode upravni nadzor ne dolazi jer se upravni nadzori nad komorama ne provode ili se provode vrlo rijetko. Drugo, moguće je da resorna ministarstva u provedbi upravnog nadzora ne nailaze na

⁷⁷ Džinić, *op. cit.* u bilj. 3, str. 88.

nezakonitosti općih akata komora. Na dva navedena zaključka upućuje i to da su u analiziranom razdoblju predmet ocjene zakonitosti općih akata bili akti svega sedam od ukupno 26 profesionalnih komora. Treće, budući da se, u skladu s načelom razmjernosti, mjera stavljanja izvan snage i podnošenje zahtjeva za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta određuje ako nadzirano tijelo ne postupi po prije određenim mjerama, moguće je da komore postupaju po mjerama koje su im određene u okviru upravnog nadzora pa nema potrebe za intervencijom VUSRH-a. Stoga broj postupaka ocjene zakonitosti općih akata komora na zahtjev resornih tijela državne uprave u budućnosti ovisi o učestalosti provedbe nadzora, utvrđenim nezakonitostima u okviru upravnog nadzora i (ne)postupanju komora po određenim im mjerama za otklanjanje tih nezakonitosti.

6. ZAKLJUČAK

U radu je predstavljena analiza pravne regulacije i provedbe upravnog nadzora nad komorama u zdravstvu koja je pokazala da postoji neusklađenost pravne regulacije u pogledu javnih ovlasti, što može dovesti do pravne nesigurnosti i nejednakog postupanja prema komorama u sustavu. S druge strane, postupak provedbe upravnog nadzora je jedinstveno i detaljno uređen jednim zakonom, što je dobar temelj za učinkovitu i jednaku provedbu nadzora prema svim komorama u zdravstvu. Osim toga ZZZ predviđa da se mjere određuju rješenjem, što je djelotvorniji način za postizanje svrhe nadzora u slučaju kada se nadzirano tijelo ogлуši na određene mu mjere. Međutim, ZZZ sadrži i odredbe o nadzoru svrhovitosti unutarnjeg ustrojstva komora, što je značajka hijerarhijskog nadzora i narušava autonomiju pravnih osoba izvan sustava državne uprave. U tom smislu potrebno je međusobno uskladiti odredbe posebnih zakona o poslovima koji predstavljaju javne ovlasti komora u zdravstvu te odredbe ZZZ-a u pogledu predmeta upravnog nadzora sa ZSDU-om.

Upravni nadzor nad komorama u zdravstvu provodi se češće nego nad ostalim komorama, međutim redoviti nadzori trebali bi se provoditi kontinuirano nad svim komorama u sustavu kako bi se spriječilo dugotrajno nezakonito i nepravilno obavljanje javnih ovlasti. Naglasak treba biti na preventivnoj i edukacijskoj svrsi nadzora te potpori nadležnog ministarstva komorama u obavljanju povjerenih im poslova. Pritom se tijelo koje provodi nadzor treba ograničiti na nadzor povjerenih poslova državne uprave i ne zadirati u samostalnost komora odnosno poslove koji ne predstavljaju obavljanje javnih ovlasti.

BIBLIOGRAFIJA

- Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine d.d., Zagreb, 2002., str. 110 – 111.
- Džinić, J., *Upravni nadzor u hrvatskom komorskom sustavu*, u: J. Barbić (ur.), *Pravno uređenje i provedba nadzora u hrvatskoj javnoj upravi*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2023., str. 77 – 88.
- Džinić, J.; Lopižić, I., *Novo uređenje upravnog i inspeksijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 59, br. 1, 2022., str. 173 – 193. DOI: <https://doi.org/10.31141/zrpf.2022.59.143.173>.
- Koprić, I., *Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 2, br. 3, 2000., str. 418.
- Koprić, I.; Marčetić, G.; Musa, A.; Đulabić, V.; Lalić Novak, G., *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str. 331.
- Krijan, P.; Krijan-Žigić, L., *Javne ovlasti kao poseban oblik javne vlasti*, Informator, br. 5461-5462, 2006., str. 2.
- Lopižić, I.; Manojlović Toman, R., *Prethodna evaluacija ukidanja ureda državne uprave u županijama*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 69, br. 5-6, 2019., str. 845. DOI: <https://doi.org/10.3935/zpfz.69.56.09>.
- Musa, A., *Agencijski model javne uprave*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014., str. 194.
- Musa, A.; Džinić, J., *Europska regulacija profesija i komore u Hrvatskoj: razvoj upravne profesije i drugih profesija u javnoj upravi*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012., str. 18 – 38.
- Rajko, A., *O značenju pojmova pravna osoba s javnim ovlastima i pravna osoba koja obavlja javnu službu*, Informator, br. 6430, 2016.

PRAVNI IZVORI

- Zakon o dentalnoj medicini, Narodne novine, br. 121/2003, 120/2009, 117/2008, 46/2021.
- Zakon o djelatnostima u zdravstvu, Narodne novine, br. 87/2009.
- Zakon o Državnom uredu za reviziju, Narodne novine, br. 25/2019.
- Zakon o fizioterapeutskoj djelatnosti, Narodne novine, br. 120/2008.

Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, Narodne novine, br. 22/2013, 41/2016, 64/2018, 47/2020, 20/2021.

Zakon o izmjenama Zakona o Hrvatskoj komori inženjera tehnologije prometa i transporta, Narodne novine, br. 59/2023.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine, br. 80/2013.

Zakon o liječništvu, Narodne novine, br. 121/2003, 117/2008.

Zakon o ljekarništvu, Narodne novine, br. 121/2003, 142/2006, 35/2008, 117/2008.

Zakon o medicinsko-biokemijskoj djelatnosti, Narodne novine, br. 121/2003, 117/2008.

Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/2013, 85/2015, 69/2022.

Zakon o primaljstvu, Narodne novine, br. 120/2008, 145/2010.

Zakon o pučkom pravobranitelju, Narodne novine, br. 76/2012.

Zakon o sestrinstvu, Narodne novine, br. 121/2003, 117/2008, 57/2011.

Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019, 155/2023.

Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 150/2011, 12/2013, 93/2016, 104/2016.

Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/2024.

Zakon o upravnoj inspekciji, Narodne novine, br. 15/2018, 98/2019, 14/2024.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Narodne novine, br. 150/2008, 155/2009, 71/2010, 139/2010, 22/2011, 84/2011, 154/2011, 12/2012, 35/2012, 70/2012, 144/2012, 82/2013, 159/2013, 22/2014, 154/2014, 70/2016, 131/2017, 96/2018.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Narodne novine, br. 100/2018, 125/2019, 133/2020, 147/2020, 136/2012, 119/2022, 156/2022, 33/2023, 145/2023, 36/2024.

Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva zdravstva, Narodne novine, br. 97/2020, 14/2021.

Pravilnik o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalni rad (licenca) Hrvatske komore fizioterapeuta od 14. rujna 2015. godine.

Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad (licenca) od 26. rujna 2015. godine.

Konačni prijedlog Zakona o sustavu državne uprave, P.Z. br. 617., od 30. svibnja 2019.

Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 390, od 3. lipnja 2013.

Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Usoz-73/19-15 od 24. listopada 2022., Narodne novine, br. 137/2022.

Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usoz-39/2022-15 od 30. siječnja 2023., Narodne novine, br. 17/2023.

Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012., Narodne novine, br. 41/2012.

MREŽNI IZVORI

Popis tijela javne vlasti, <https://tjv.pristupinfo.hr/> (15. srpnja 2024.).

Summary

Jasmina Džinić*

**LEGAL REGULATION AND IMPLEMENTATION OF
ADMINISTRATIVE SUPERVISION OF CHAMBERS
IN THE HEALTH SECTOR**

Chambers are autonomous professional organizations vested by the state with certain public authorities such as general acts passing, control of the entrance into the market, professional supervision of service providers and others. Since those are transferred authorities, i.e. entrusted state administration activities, state administration bodies perform administrative supervision of public authorities transferred to chambers. In the paper, legal regulation and execution of administrative supervision of chambers in the Croatian health sector are analysed. Certain inconsistencies in legal regulation of public authorities among different chambers are indicated. Alignment and improvement of relevant legislation are needed. Besides, administrative supervision should be executed regularly and continuously in order to realize preventive and educational functions of supervision to a higher extent. In doing so, it is important to respect the autonomy of chambers and administrative supervision to be executed exclusively over the performance of public authorities.

Key words: chambers; health sector; public authorities; administrative supervision

* Jasmina Džinić, Ph. D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; jdzinic@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0003-3927-6875