

Udruga
Mreža ordinacija doktora dentalne medicine s
ugovorom u Republici Hrvatskoj
Žagarova ulica 17
Zagreb

Predmet: što novi Pravilnik o uvjetima za izdavanje mišljenja o opravdanosti osnivanja ordinacija, laboratorija i zdravstvenih ustanova za obavljanje djelatnosti dentalne medicine i dentalne tehnike u i izvan mreže javne zdravstvene službe znači za buduća osnivanja dentalnih ordinacija, laboratorija i zdravstvenih ustanova?

Hrvatska komora dentalne medicine (u daljnjem tekstu: Komora) odnosno Upravno vijeće Komore je dana 20. svibnja 2026. godine donijelo novi Pravilnik o uvjetima za izdavanje mišljenja o opravdanosti osnivanja ordinacija, laboratorija i zdravstvenih ustanova za obavljanje djelatnosti dentalne medicine i dentalne tehnike u i izvan mreže javne zdravstvene službe (u daljnjem tekstu: Pravilnik), a koji je stupio na snagu osmog dana od dana njegove objave na oglasnoj ploči Komore odnosno dana 29. svibnja 2026. godine.

Novi Pravilnik propisuje znatno strože uvjete za dobivanje pozitivnog mišljenja o opravdanosti osnivanja ordinacija, laboratorija i zdravstvenih ustanova za obavljanje djelatnosti dentalne medicine i dentalne tehnike u i izvan mreže javne zdravstvene službe (u daljnjem tekstu: Mišljenje).

Naime, bivši Pravilnik o uvjetima za izdavanje mišljenja o opravdanosti osnivanja ordinacija, laboratorija i zdravstvenih ustanova za obavljanje djelatnosti dentalne medicine i dentalne tehnike u i izvan mreže javne zdravstvene službe propisivao je da se uz sami zahtjev za davanje mišljenja podnese dokaz o pravu vlasništva predmetnog prostora (službeni zk izvadak) ili ugovor o zakupu istoga te dokaz o plaćenju pristojbi.

Međutim, novi Pravilnik sada znatno postrožuje uvjete i to na način da se uz sami zahtjev treba podnijeti sljedeća dokumentacija (čl. 2. Pravilnika):

- *dokaz o pravu posjedovanja ili zakupu prostora (izvod iz zemljišnih knjiga, ugovor o zakupu prostora ovjeren kod javnog bilježnika);*

- *nacrt prostora ordinacije, laboratorija ili zdravstvene ustanove ovjeren od strane ovlaštene osobe s točno navedenim dimenzijama prostora, uključujući i navedenom visinom prostora;*
- *izjavu ovlaštene osobe koja je izradila nacrt prostorija da su sve dimenzije prostora točne i da odgovaraju stvarnom stanju prostora;*
- *uporabnu dozvolu objekta u kojem se nalazi prostor ordinacije, laboratorija ili ustanove;*
- *uporabnu dozvolu prostora za poslovnu namjenu zdravstvene djelatnosti.*

Osim navedenog, čl. 3. st. 2. Pravilnika propisuje mogućnost Komore da „može od podnositelja zahtjeva osim dokumentacije iz čl. 2. ovog Pravilnika, zatražiti i dodatnu dokumentaciju odnosno pojašnjenja, a sve u svrhu osiguranja obavljanja dentalne struke sukladno profesionalnim standardima i normativima te zaštite zdravlja pacijenata.“

Zbog toga se doktori dentalne medicine koji namjeravaju osnovati ordinaciju, laboratorij ili zdravstvenu ustanovu suočavaju s važnim pitanjem: koju dokumentaciju moraju priložiti uz zahtjev kako bi pravodobno mogli procijeniti ispunjavaju li uvjete za izdavanje pozitivnog mišljenja Komore i time osigurati potrebnu pravnu sigurnost da će im zahtjev biti odobren ako ispunjavaju uvjete iz Pravilnika.

Zahtjevi iz čl. 2. t. 1. do 5. Pravilnika, barem u pogledu dokumentacije na koju se odnose, relativno su jasni. Ipak, postavlja se pitanje njihove svrhovitosti u ovoj fazi postupka, s obzirom na to da je svrha mišljenja Komore ocjena opravdanosti osnivanja, a ne utvrđivanje ispunjava li konkretna ordinacija, laboratorij ili zdravstvena ustanova uvjete u pogledu prostora.

Isto tako, čl. 2. t. 5. Pravilnika nije potpuno jasan jer kao dokaz navodi samo uporabnu dozvolu, premda se prema čl. 131. st. 6. Zakona o gradnji (*Narodne novine 155/2025, u daljnjem tekstu: ZOG*) i drugi akti i dokumenti iz tog članka smatraju uporabnom dozvolom. Stoga bi navedenu odredbu trebalo tumačiti tako da obuhvaća i takve zakonom izjednačene akte i dokumente.

Za razliku od prethodno navedenih uvjeta, uvjet iz čl. 2. t. 6. Pravilnika osobito je sporan jer iz Pravilnika nije jasno koji propis predviđa „uporabnu dozvolu prostora za poslovnu namjenu zdravstvene djelatnosti“, tko je nadležan za njezino izdavanje ni u kojem se postupku takva isprava pribavlja.

U ovom će se mišljenju stoga posebno razmotriti može li i na koji način Podnositelj zahtjeva ispuniti posljednji uvjet iz čl. 2. Pravilnika, odnosno može li uopće dostaviti ispravu označenu kao „uporabna dozvola prostora za poslovnu namjenu zdravstvene djelatnosti“.

Odgovor na to pitanje zahtijeva prethodno razjašnjenje pravne naravi uporabne dozvole: na što se ona odnosi, tko je nadležan za njezino izdavanje, u kojem se postupku izdaje i kakve pravne učinke proizvodi. Posebno je važno utvrditi izdaje li se uporabna dozvola za prostor kao samostalnu uporabnu cjelinu ili za građevinu odnosno njezin samostalni dio u zakonom propisanim slučajevima, te može li se njome utvrditi namjena prostora za obavljanje zdravstvene djelatnosti.

Naime, uporabna dozvola je upravni akt kojim se potvrđuje da je građevina izgrađena u skladu s građevinskom dozvolom i projektom te da se može početi koristiti, a uvjeti za njezino izdavanje su propisani odredbama od čl. 94. do čl. 105. ZOG-a.

Drugim riječima, uporabna dozvola nije dozvola kojom se zdravstvenom djelatniku ili zdravstvenoj ustanovi odobrava obavljanje zdravstvene djelatnosti u određenom prostoru. Njome se potvrđuje da je građevina, odnosno u zakonom dopuštenim slučajevima njezin dio, izgrađena u skladu s građevinskom dozvolom i da se može koristiti u odobrenoj namjeni te istu izdaje ono tijelo koje je izdalo građevinsku dozvolu - Ministarstvo (op. a. ministarstvo nadležno za poslove graditeljstva – čl. 3. st. 1. t. 14. ZOG-a) te upravno tijelo velikoga grada, Grada Zagreba, županije nadležno za upravne poslove graditeljstva na čijem se području namjerava graditi građevina te jedinice lokalne samouprave kojima je županija, sukladno zakonu kojim se uređuje lokalna i područna (regionalna) samouprava, povjerila obavljanje upravnih poslova graditeljstva (čl. 52. ZOG-a).

S druge strane, od uporabne dozvole treba razlikovati rješenje Ministarstva zdravstva kojim se, u postupku odobravanja privatne prakse u ordinaciji / laboratorija / zdravstvene ustanove u novom prostoru, utvrđuje jesu li ispunjeni uvjeti za obavljanje zdravstvene djelatnosti s obzirom na prostor, radnike i medicinsko-tehničku opremu te određuje dan početka rada zdravstvenog radnika u privatnoj praksi / laboratorija / zdravstvene ustanove.

Dakle, uporabna dozvola rješava pitanje građevinskopravne uporabljivosti građevine i njezine odobrene namjene, dok se rješenjem Ministarstva zdravstva odlučuje smije li konkretni zdravstveni radnik u privatnoj praksi / laboratorij / zdravstvena ustanova u konkretnom prostoru započeti obavljati zdravstvenu djelatnost.

Ministarstvo donosi navedeno rješenje na temelju Zakona o zdravstvenoj zaštiti (*Narodne novine* 100/2018, 125/2019, 147/2020, 119/2022, 156/2022, 33/2023, 36/2024, 102/2025, u daljnjem tekstu: ZZZ) i Pravilnika o normativima i standardima za obavljanje zdravstvene djelatnosti (*Narodne novine* 52/2020, 117/2025) sukladno čl. 50. st. 3. / čl. 76. st. 1. ZZZ-a.

Dakle, postavlja se pitanje na što se odnosi izraz „uporabna dozvola prostora za poslovnu namjenu zdravstvene djelatnosti” i gdje se on propisuje kao samostalni upravni akt i koje ga tijelo donosi?

Jedino moguće tumačenje jest da Komora u ovoj fazi postupka u biti traži od podnositelja zahtjeva da – i to prije dobivanja Mišljenja Komore - pribavi rješenje Ministarstva zdravstva kojim se utvrđuje ispunjava li konkretni prostor uvjete za obavljanje zdravstvene djelatnosti?

Međutim, takav je uvjet objektivno neprovediv i pravno nelogičan. Naime, mišljenje nadležne Komore - prema čl. 47. st. 1. t. 10. i čl. 74. ZZZ-a - prethodi postupku u kojem Ministarstvo odlučuje o ispunjenju uvjeta u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme.

Dakle, Komora ovakvim propisivanjem uvjeta od podnositelja zahtjeva da najprije pribavi upravni akt koji se može donijeti tek nakon što sama Komora izda mišljenje, čime se stvara procesna nemogućnost za izdavanje mišljenja jer podnositelju stavlja uvjet koji nije moguće ispuniti.

Takvo tumačenje odredbu čl. 2. t. 6. Pravilnika čini ne samo nejasnom, nego i praktično neprovedivom te dovodi u pitanje njezinu zakonitost.

Stoga, na postavljeno pitanje s početka ovog mišljenja valja odgovoriti negativno odnosno da podnositelj zahtjeva ne može ispuniti posljednji uvjet iz čl. 2. t. 6. Pravilnika niti dostaviti navedenu ispravu jer niti jedan zakonski ili podzakonski propis ne propisuje samostalan upravni akt pod nazivom „uporabna dozvola prostora za poslovnu namjenu zdravstvene djelatnosti”.

Slijedom navedenog, uporabna dozvola izdaje se za građevinu u posebnom upravnom postupku, dok Ministarstvo zdravstva zasebnim rješenjem utvrđuje ispunjava li konkretni prostor uvjete za obavljanje zdravstvene djelatnosti. Riječ je o različitim upravnim aktima koje izdaju različita tijela u odvojenim postupcima, pri čemu se nijedan od njih ne može poistovjetiti s ispravom navedenom u Pravilniku.

Stoga, pitanje nije na koji će način Podnositelj zahtjeva pribaviti i dostaviti navedenu ispravu, nego kako uopće može ispuniti uvjet koji je formuliran pozivanjem na pravno nepostojeći upravni akt. Ako je Komora pod tim izrazom imala na umu rješenje Ministarstva zdravstva, tada od Podnositelja zahtjeva traži ispravu pod pogrešnim nazivom, i to u trenutku u kojemu je, zbog prethodnosti mišljenja Komore, još nije moguće pribaviti.

Budući da čl. 2. t. 6. Pravilnika određuje nepostojeći upravni akt, Podnositelj zahtjeva objektivno nema mogućnost ispuniti taj uvjet u obliku u kojem je propisan.

Njegovo se neispunjenje stoga ne može zakonito koristiti kao temelj za uskraćivanje pozitivnog mišljenja Komore.

Stoga, postavlja se pitanje što sada preostaje članovima Komore koji planiraju osnivanje ordinacije, laboratorija ili zdravstvene ustanove u situaciji kada je Pravilnikom propisan uvjet koji nije moguće ostvariti te je zbog toga nezakonit.

Prema stajalištu autora ovog mišljenja, Pravilnik je nezakonit iz više razloga.

Prije svega, sporni čl. 2. t. 6. Pravilnika od Podnositelja zahtjeva traži dostavu isprave koju važeći propisi ne poznaju. Komora propisivanjem takve obveze faktično zadire u nadležnost Ministarstva zdravstva i preuzima dio njegove funkcije u utvrđivanju ispunjava li konkretni prostor uvjete za obavljanje zdravstvene djelatnosti, a što je suprotno svrsi odredba ZZZ-a koje ističu da je uloga nadležne Komore dati mišljenje je li osnivanje opravdano.

Nadalje, čl. 3. Pravilnika Komori se omogućuje zahtijevanje dodatne dokumentacije bez jasno određenih slučajeva, kriterija i opsega takvog zahtjeva.

Na taj način se otvara prostor arbitrarnom i neujednačenom postupanju jer nije moguće objektivno utvrditi zbog čega bi jedan Podnositelj zahtjeva bio dužan dostaviti dodatnu dokumentaciju, a drugi ne.

Dakle, Pravilnik ne propisuje jasan i provediv uvjet, nego od Podnositelja zahtjeva traži ispunjenje obveze koju objektivno nije moguće ispuniti, zbog čega se njezino neispunjenje ne može zakonito koristiti kao temelj za uskraćivanje pozitivnog mišljenja Komore.

Stoga, članovima Komore koji smatraju da su im takvim normiranjem povrijeđena prava ili pravni interesi na raspolaganju je pokretanje postupka ocjene zakonitosti Pravilnika pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske i to podnošenjem zahtjeva u skladu s odredbama Zakona o upravnim sporovima.

Visoki upravni sud RH o zakonitosti općih akata (npr. Pravilnik) odlučuje na javnoj sjednici te ako usvoji zahtjev tada će presudom ukinuti opći akt, ili pojedine njegove odredbe, ako utvrdi da nije suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela.

Nadalje, ukinuti opći akt prestaje važiti odnosno ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave presude Visokog upravnog suda u »Narodnim novinama«.

Slijedom svega navedenoga, Podnositelj zahtjeva ne može doslovno ispuniti čl. 2. t. 6. Pravilnika dostavom isprave pod nazivom „uporabna dozvola prostora za poslovnu namjenu zdravstvene djelatnosti” jer važeći propisi ne poznaju takav samostalan upravni akt. Zbog toga je čl. 2. t. 6. Pravilnika pravno neodređen i praktično neprovediv kao uvjet, a njegovo neispunjenje samo po sebi ne može biti dostatna zakonita osnova za uskraćivanje pozitivnog mišljenja Komore. Ako Komora tu odredbu ne izmijeni ili jasno ne uskladi s važećim propisima, njezina se zakonitost može osporavati pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.

Odvjetnik Ivan Borna Ninčević

Ivan Borna
Ninčević

Digitalno potpisao:
Ivan Borna
Ninčević
Datum: 2026.09.10
21:17:20 +02'00'