**NN 11/2022 (26.1.2022.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Usoz-132/20-4 od 20. prosinca 2021.**

# VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE



# PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Dijane Vidović, Senke Orlić Zaninović i Ante Galića, članova vijeća, te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, radi ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti, na sjednici vijeća održanoj 20. prosinca 2021.

**presudio je**

Ukidaju se točka 10., točka 14. alineja 6. i točka 19. Kodeksa fizioterapeutske etike i deontologije od 25. siječnja 2018. Hrvatske komore fizioterapeuta.

## Obrazloženje

**1.** I. Z. je na temelju odredbe članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima, »Narodne novine«, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH, 29/17. i 110/21., dalje: ZUS) Sudu podnijela obavijest o nezakonitosti točke 14. alineje 2. i 6., točke 10., točke 19. i točke 63. Kodeksa fizioterapeutske etike i deontologije od 25. siječnja 2018. (dalje: Kodeks) i identičnih odredbi članka 6. stavka 3. Pravilnika o pravima i odgovornostima fizioterapeuta od 25. siječnja 2018. (dalje: Pravilnik). Budući da se obavijest građana odnosi na različite opće akte, predmeti su razdvojeni tako da je u ovom predmetu ispitana zakonitost spornih odredbi Kodeksa.

**1.1.** Navodi odredbe članka 16. i 38. Ustava Republike Hrvatske (dalje: Ustav) te zaključuje da Hrvatska komora fizioterapeuta (dalje: HKF) nema ustavnu ni zakonsku ovlast propisivati disciplinske povrede kojima prelazi okvire zaštite ugleda i časti fizioterapeutske profesije, koja je propisana člankom 18. stavkom 1. točkom 7. Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti (»Narodne novine«, broj 120/08., dalje: ZoFD). U slučaju uvredljivog ponašanja člana HKF – a, HKF je dužna pokrenuti kazneni postupak na redovnom sudu i dokazati postojanje kaznenog djela uvrede. Ustav nije omogućio ograničavanje ustavnih sloboda podzakonskim aktima, već isključivo zakonima.

**1.2.** Točkom 10. Kodeksa krši se Ustavom zagarantirana sloboda mišljenja i govora. Smatra da je protuustavno zabranjivati iznošenje različitog stava od onog koji je usvojen u tijelima HKF – a budući da se na takav način želi onemogućiti bilo kakva kritika rada tijela HKF – a, pod prijetnjom oduzimanja odobrenja za samostalan rad (članak 7. stavak 2. Pravilnika, u svezi s člankom 8. stavkom 3. Pravilnika), čime se potencijalno ugrožava egzistencija članova koji kritiziraju rad Komore, što predstavlja povredu Ustavom zagarantiranog prava na rad.

**1.3.** Sve sporne odredbe protivne su članku 5. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (»Narodne novine«, broj 17/19., dalje: ZoZPN) te se takvim pravnim uređenjem želi onemogućiti objavljivanje nepravilnosti u radu HKF – a i ograničiti nadzor javnosti nad radom HKF – a.

**1.4.** Prilaže disciplinske odluke Suda časti HKF-a iz kojih je vidljivo da je dvoje članova HKF – a disciplinski kažnjeno radi slanja elektroničke pošte tijelima HKF-a, u kojima upozoravaju na nepravilnosti utvrđene od strane Ministarstva zdravstva. Smatra kako je iz navedenih odluka vidljivo da HKF sporne odredbe Kodeksa koristi na način da se onemogući kritička rasprava o odlukama koje se donose unutar Komore. U oba slučaja okrivljenici nisu iznosili nepravilnosti u radu u javnost nego unutar elektroničke korespondencije članova Komore te u, za javnost zatvorenoj, Facebook grupi članova HKF – a. Iz sadržaja poruka vidljivo je da se ne radi o uvredljivom ponašanju, već o upozoravanju na nepravilnosti utvrđene inspekcijskim nadzorom Ministarstva zdravstva.

**1.5.** U prilog tvrdnji da su sporne odredbe Kodeksa u neskladu sa ZoZPN-om je citat iz odluke poslovni broj: Dp – 1/18: *»Nedvojbeno je da je interes Komore što veća autonomija u odnosu na druga tijela, prvenstveno na Ministarstvo zdravstva RH, a osobito u pogledu nejavnih ovlasti, koja joj je priznata zakonom, a svaki član*

*Komore koji samostalno, bez znanja i odobrenja ovlaštenih tijela Komore istupa na način da pred Ministarstvom zdravstva RH inicira postupanja kojima se ugrožava zakonom zajamčena autonomija Komore u pogledu javnih ovlasti, nedvojbeno ide protiv vlastite Komore i na svojevrstan način čini »izdaju« svoje Komore.«*

**1.6.** Smatra odredbe suprotnima članku 10. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija) prema kojoj svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvaća slobodu mišljenja te slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ističe da je Europski sud za ljudska prava u nekoliko važnih presuda *(T. protiv Islanda, D. protiv Rumunjske i A. protiv Turske)* utvrdio da je u demokratskom društvu dozvoljena izraženija kritika tijela javne vlasti. Budući da je članstvo u HKF-u obavezno te da je HKF pravna osoba s javnim ovlastima, spada u skupinu tijela javne vlasti koja mogu biti izložena jačoj kritici. Zaključno naglašava važnost utvrđivanja neustavnosti i nezakonitosti spornih odredbi.

**2.** Donositelj akta u očitovanju na navode obavijesti prvenstveno smatra kako nisu ispunjene pretpostavke iz odredbi članka 83. stavka 1. i 2. ZUS-a za pokretanje postupka ocjene zakonitosti. Ističe da podnositeljica obavijesti nije ovlaštena za podnošenje zahtjeva u smislu odredbe članka 83. stavka 1. ZUS-a, budući da nije došlo do povrede njezinih prava ili pravnog interesa, što u odnosu na nju nije ni moguće budući da nije članica HKF – a. Nadalje je mišljenja kako nisu ispunjeni uvjeti ni za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti, sukladno odredbi članka 83. stavka 2. ZUS-a. Prije svega, ne radi se o općim aktima, u obavijesti se dovodi u pitanje suglasnost osporavanih odredbi s Ustavom, a osigurana je druga zaštita od eventualne nezakonitosti osporenih odredbi.

**2.1.** HKF je strukovna organizacija koja zastupa interese fizioterapeuta. Ima određene javne ovlasti: vodi registar fizioterapeuta, izdaje licence za rad, provodi stručni nadzor nad radom fizioterapeuta te provodi postupak priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija iz područja fizioterapije. Sporne odredbe ne ulaze u javne ovlasti Komore nego u interne odnose članova Komore. Osporeni akti Komore, kao pravne osobe s javnim ovlastima, nisu doneseni radi reguliranja prava i obveza iz javnih ovlasti.

**2.2.** U obavijesti se osporava kako odredbe nisu u skladu s pojedinim odredbama Ustava i Konvencije te se ocjena suglasnosti, očito iz procesnih razloga, naziva ocjenom zakonitosti, iako se u suštini radi o ocjeni ustavnosti, što nije u nadležnosti Visokog upravnog suda RH. Iako se navodi da bi osporene odredbe bile protivne članku 5. ZoZPN-a, iz cjelokupnog teksta obavijesti i osporenih odredbi je evidentno kako je citirana zakonska odredba spomenuta samo paušalno, iz pragmatičnih odnosno procesnih razloga. Iz teksta osporenih odredbi je vidljivo kako one evidentno ne sprečavaju nikoga u prijavljivanju bilo kakvih nepravilnosti.

**2.3.** Osporene odredbe reguliraju isključivo disciplinsku odgovornost članova Komore, a odluka Suda časti Komore o disciplinskoj odgovornosti svakog pojedinog člana je pojedinačni akt protiv kojeg član ima pravo pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom. Stoga je evidentno da je u smislu odredbe članka 85. stavka 2. točke 3. ZUS-a osigurana druga pravna zaštita od eventualne nezakonitosti osporenih akata. U upravnom sporu nadležni upravni sud bi, u smislu odredbe članka 37. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, imao mogućnost Ustavnom sudu RH podnijeti zahtjev za ocjenu suglasnosti propisa s Ustavom i zakonom. Zaključuje da zahtjev treba odbaciti po svim osnovama propisanim odredbama članka 85. stavka 1. točke 1. – 4. ZUS-a.

**2.4.** Nadalje ističe da Ustavom zajamčena sloboda mišljenja i govora nije apsolutno, ničim ograničeno pravo nego je kao i sva druga subjektivna prava, ograničeno tuđim subjektivnim pravima. Pod pravom na slobodu govora se ne može podrazumijevati pravo na primjerice omalovažavanje i vrijeđanje drugoga, iznošenje netočnih činjenica kojima se narušava nečija čast i ugled i slično. Sve osporene odredbe reguliraju odnose kojima fizioterapeuti svojim ponašanjem povrjeđuju čast i ugled svoje profesije. Odredbom članka 18. stavka 1. alineje 7. ZoFD-a (dakle, zakonom) je propisano ovakvo ponašanje kao teža povreda radne dužnosti. Odredbom članka 18. stavka 2. ZoFD-a je HKF – u zakonom dana ovlast i dužnost da svojim općim aktom utvrdi povrede radne dužnosti i disciplinsku odgovornost za te povrede.

**2.5.** Dakle, osporeni akti su doneseni na temelju zakonske ovlasti i obveze. Komora prilikom utvrđivanja povreda radnih dužnosti i propisivanja disciplinske odgovornosti nije izašla izvan okvira zakonske ovlasti, jer se sve osporene odredbe temelje na citiranoj odredbi članka 18. stavka 1. alineje 7. ZoFD-a. Sve osporene odredbe propisuju disciplinsku odgovornost isključivo za ona postupanja fizioterapeuta kojima se povređuju čast i ugled profesije. U tom smislu se ukazuje kako točka 63. Kodeksa ne predstavlja pravo na slobodu govora nego narušavanje časti i ugleda profesije s obzirom da se javnim omalovažavanjem, vrijeđanjem ili sramoćenjem odnosno nedoličnim ponašanjem prema kolegama, svakako narušava čast i ugled profesije. Ista je stvar s točkom 14. alinejom 2. Kodeksa.

**2.6.** Točka 19. Kodeksa je propisana kako bi se zaštitio čast i ugled profesije, jer ako se o nekom fizioterapeutu piše na nedoličan način i to tako da se nanosi šteta ugledu profesije, opravdano je očekivati od tog fizioterapeuta da se na prikladan način javno ogradi od takvog izvještavanja, a kako bi se zaštitila ugled i čast profesije. Takvu odredbu sadrže opći akti i drugih strukovnih komora, primjerice Hrvatske odvjetničke komore, s ciljem da se zaštiti dignitet profesije. Ako netko na nedoličan način piše protiv nekog drugog, čime nanosi štetu njegovom ugledu, onda je to njegova privatna stvar, međutim,