NN 14/2022 (2.2.2022.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Usoz-124/21-2 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

Ukida se članak 6.3. točka 10., točka 14. alineja 6. i točka 19. Pravilnika o pravima i odgovornostima fizioterapeuta 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 6.3. 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 Pravilnika.

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 dostavljenom u predmetu poslovni broj: Usoz-132/20, 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