

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

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 zagwarantirana 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 zagaraniranog 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, F. 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 povređuju 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, ako se na takav način nanosi šteta i ugledu profesije, onda to više nije privatna stvar i dužnost je člana profesije da u interesu zaštite i ugleda profesije kojoj pripada i zaštite časti i ugleda drugih kolega koji pripadaju istoj profesiji, reagira na prikladan način da se javno ogradi od takvog izvještavanja. To je najmanje što se može očekivati, a i dužnost je pripadnika profesije radi zaštite ugleda struke u smislu članka 18. stavka 1. alineje 7. ZoFD-a.

2.7. Slična je stvar i s točkom 10. odnosno točkom 14. alineja 6. Kodeksa, kojima se samo podrazumijeva činjenica da sve odluke Komore donose za to nadležna tijela na način kako je to propisano Statutom, koji je potvrđen od strane Ministra zdravstva Republike Hrvatske. Stoga, svaki član ima apsolutnu slobodu unutar tijela Komore predlaganja odluka i iznošenja vlastitih stavova na statutarni način, međutim, kao i u svim drugim organizacijama, odnosno strukovnim udruženjima i komorama, jednom kada odluku donese za to po Statutu nadležno tijelo na način propisan Statutom, onda takva odluka postaje službeni stav Komore, koji je donijela većina članova ili izabranih predstavnika članova Komore, neovisno što neki član ima pravo i ne slagati s takvom odlukom, samo u tom slučaju taj član ne može svoje vlastito mišljenje iznositi javno kao stav Komore, kada to nije stav Komore. Primjećuje kako manje – više sve strukovne udruge u svojim statutima sadrže slične odredbe.

2.8. Smatra promašenim navode podnositeljice obavijesti kojima ističe da su osporene odredbe usmjerene ka onemogućavanju prijavljivanja nepravilnosti u radu Komore i nadzora nad radom Komore, osobito je promašeno njezino pozivanje na priložene odluke Suda časti Komore. Kao što je prethodno pojašnjeno, osporenim odredbama se uređuju samo ona ponašanja, odnosno propuštanja, koja predstavljaju narušavanje časti i ugleda profesije, a tim odredbama se nikoga ne onemogućava da prijavljuje bilo kakve nepravilnosti u radu Komore. Svatko može prijaviti bilo kakvu nepravilnost u radu Komore pa tako može podnositi kaznene prijave, pokretati parnične postupke, inicirati prekršajne postupke, porezne nadzore, a može prijave podnositi i unutar tijela Komore te stavljati na dnevni red tijela Komore svako pitanje od važnosti za rad Komore u skladu sa Statutom i bilo što navedenog nije osporenim odredbama predviđeno kao disciplinska odgovornost.

2.9. Ukazuje da priloženim odlukama Suda časti disciplinski okrivljenici nisu disciplinski suđeni zbog slanja elektroničke pošte tijelima Komore u kojima su prijavili nepravilnosti, kako to pogrešno tvrdi podnositeljica obavijesti, a iz sadržaja odluka je vidljivo zašto su osuđeni. Pojašnjava da su oni napravili neformalnu javnu grupu na društvenoj mreži koja je okupljala i fizioterapeute i one koji to nisu, odnosno formirali su neformalnu mailing listu, kroz koje kanale su iznijeli neistinite klevetničke navode o kolegama fizioterapeutima i to na način da su netočnim i tendencioznim navodima stvorili atmosferu linča prema kolegici u jednoj javnoj komunikaciji, koja je bila lišena svakog pravila i transparentnosti, po principu tzv. „vučjeg čopora“ s unaprijed stvorenim stavom o nezakonitom postupanju kolegice bez stvarnog temelja u činjenicama, gdje su članovi tih grupa iznesene neprovjerene i netočne navode, kojima se narušavala čast ugled kolegice, uzimali kao istinite i točne, bez mogućnosti da se kolegica brani od svih neosnovanih neistinitih optužbi, budući da nije bila članicom tih grupa, čime je nedvojbeno narušen ugled fizioterapeutske etike.

2.10. Iz dokaza provedenih u disciplinskim postupcima, Sud časti je nedvojbeno utvrdio kako su svi inkriminirani navodi disciplinskih okrivljenika bili neistiniti i neosnovani. Jedan od dvoje disciplinskih okrivljenika je i sam priznao kako je za kolegicu iznio da je, prema njegovim saznanjima, protiv nje podneseno više kaznenih

prijava, iako o tome stvarno nije imao saznanja niti su postojale kaznene prijave. Dakle, on je svjesno i namjerno iznio neistinit podatak na štetu kolegice, kojoj je narušio čast i ugled, a budući da se radilo o notornoj kleveti, koja je javno iznesena, jer je tijekom dokaznog postupka utvrđeno da protiv te fizioterapeutkinje nije podnesena nikakva kaznena prijava, na taj način je nedvojbeno narušen ugled i fizioterapeutske profesije i to već samim neprimjerenim načinom komunikacije.

2.11. Primjećuje kako nitko od navedenih disciplinskih okrivljenika nije podnio nikakvu službenu prijavu nekom tijelu unutar ni izvan Komore, ako je već uočio nepravilnosti u radu Komore, iako su na to imali pravo, nego se očito radilo o unaprijed smišljenoj namjeri diskreditiranja kolegice te narušavanja časti i ugleda kolegice i fizioterapeutske profesije. Osim toga, svaki disciplinski okrivljenik ima pravo protiv odluke Suda časti Komore pokrenuti upravni spor. Stoga se ne može zaključiti da se osporenim odredbama teoretski nekoga može onemogućiti u prijavljivanju nepravilnosti u radu Komore i ograničavanju nadzora nad radom Komore, ako se ima na umu da je ustanovljena i sudska kontrola odluka Suda časti Komore. Predlaže Sudu da ne pokrene postupak ocjene zakonitosti osporenih akata odnosno donese odluku kojom će utvrditi da osporene odredbe nisu protivne zakonu.

3. Prije svega, u odnosu na navode donositelja Kodeksa, Sud ističe da je podnositeljica podnijela obavijest građana za pokretanje postupka ocjene zakonitosti po službenoj dužnosti, u kom slučaju nije odlučno jesu li osporenim odredbama povrijeđena njezina prava i pravni interesi.

4. Nadalje, budući da osporene odredbe Kodeksa mogu biti osnova za pokretanje disciplinskog postupka u kojem se donose pojedinačne odluke protiv kojih je sukladno u članku 57. stavku 3. Pravilnika o disciplinskom postupku HKF-a od 25. siječnja 2018. i 23. studenoga 2018., dopušteno pokrenuti upravni spor, Sud ocjenjuje da sporne odredbe ulaze u doseg članka 3. stavka 2. ZUS-a. Činjenica što je protiv pojedinačnih odluka donesenih u disciplinskom postupku osigurana druga zaštita, ne znači da takva zaštita postoji i u odnosu na sporne odredbe Kodeksa.

5. Stoga je Sud po službenoj dužnosti ocijenio zakonitosti spornih odredbi.

6. Kodeks je donesen na temelju članka 26. točka 1. ZoFD-a i članka 20. Statuta Hrvatske komore fizioterapeuta od 28. siječnja 2009., njegovih Izmjena i dopuna od 02. srpnja 2011., 21. listopada 2012. i 21. studenoga 2016., te pročišćenog teksta od 14. srpnja 2017.

7. Osporene odredbe Kodeksa glase:

#### **NAČELA FIZIOTERAPEUTSKE ETIKE I DEONTOLOGIJE**

##### **I. OPĆA NAČELA**

###### *Točka 10.*

*Član Komore je dužan zastupati i podržavati stavove koje su usvojili fizioterapeuti preko tijela komore, a naročito kada se obraća javnosti i u medijima.*

###### *Točka 14. alineja 2. i 6.*

*Protivi se časti i ugledu fizioterapeutske profesije svaka nelojalnost u poslovanju, a osobito:*

- svako uvredljivo ponašanje u pisanim ili usmenim kontaktima s Komorom,*
- javni istupi kojima se iznose osobni stavovi u svezi odluka i akata koje su donijela tijela Komore.*

##### **II. ODNOS PREMA KOMORI**

###### *Točka 19.*

*Član Komore o kojemu se u sredstvima javnog priopćavanja piše ili govori na način koji je protivan odredbama Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti, Statuta ili Kodeksa i time nanosi šteta ugledu fizioterapeutske profesije, dužan je reagirati tako da se na prikladan način javno ogradi od takvog izvješćivanja.*

### **XIII. ODNOS PREMA DRUGIM FIZIOTERAPEUTIMA I STRUCI**

#### **Točka 63.**

*Bilo kakvo javno neprimjereno kritiziranje, omalovažavanje, vrijeđanje, sramoćenje i drugo neprimjereno i nedolično ponašanje prema ostalim kolegama je povreda ugleda i časti fizioterapeutske profesije.*

8. Sukladno odredbi članak 26. točke 1. ZoFD-a pored javnih ovlasti iz članka 25. ovoga Zakona Komora obavlja i sljedeće poslove: donosi kodeks fizioterapeutske etike i deontologije.

9. Ocjenjujući zakonitost spornih odredbi sa zakonom, Sud točku 19. Kodeksa nalazi nezakonitom budući da zakon ne nameće dužnost članu Komore da reagira i javno se ogradi od izvješćivanja o njemu kojim se nanosi šteta ugledu fizioterapeutske profesije.

10. Nadalje, Sud nalazi nezakonitima točku 10. i točku 14. alineju 6. Kodeksa. Naime, sloboda izražavanja propisana člankom 10. stavkom 1. Konvencije nije apsolutna te sukladno stavku 2. istog članka Konvencije može biti ograničena u mjeri koja je u demokratskom društvu nužna radi zaštite interesa državne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda i prava drugih, radi sprječavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti. Ocjenjujući navode donositelja općeg akta, Sud nalazi da bi u konkretnom slučaju cilj ograničenja slobode izražavanja odgovarao propisanom ograničenju zaštite ugleda i prava drugih.

11. Međutim prema ocjeni Suda, imajući na umu taj cilj ograničenja slobode izražavanja, ograničavanje iznošenja stavova članova HKF-a na način propisan točkom 10. nije razmjerno naravi potrebe za ograničenjem. To stoga što se točkom 10. Kodeksa propisuje dužnost zastupanja i podržavanja stavova Komore, naročito kada se član Komore obraća javnosti i u medijima, iz čega slijedi da se dužnost podržavanja stavova Komore očekuje uvijek. To proizlazi i iz uvodne odredbe Kodeksa u kojoj se navodi da su se propisanih načela i pravila ponašanja svi članovi HKF-a uvijek dužni pridržavati pri obavljanju poslova iz svoje djelatnosti kao i u privatnom životu.

12. Točka 14. alineja 6. Kodeksa općenito zabranjuje iznošenje osobnih stavova u javnim istupima te takva opća mjera, već zbog svoje apstraktnosti i dosega, prema ocjeni Suda, nije utemeljena na legitimnom cilju propisanom odredbom članka 10. stavka 2. Konvencije (zaštita ugleda i prava drugih).

13. Pri ocjeni zakonitosti navedenih odredbi Kodeksa, Sud je uzeo u obzir i činjenicu da prema odredbama članka 18. stavka 1. točke 7. i 9. ZoFD-a fizioterapeut čini težu povredu radne dužnosti ako svojim ponašanjem povrijedi čast i ugled svoje profesije te kada povrijedi kodeks fizioterapeutske etike i deontologije. Za teže povrede radne dužnosti se na temelju članka 8. stavka 3. Pravilnika o pravima i odgovornostima fizioterapeuta od 25. siječnja 2018. mogu izreći sljedeće kazne: opomena, novčana kazna, privremeno oduzimanje odobrenja za samostalni rad.

14. Sud ne nalazi nezakonitosti točke 14. alineje 2. i točke 63. Kodeksa, jer je razmjerno naravi potrebe za naprijed navedenim ograničenjem, slobodu izražavanja ograničiti određenjem da se protivi časti i ugledu fizioterapeutske profesije uvredljivo

ponašanje u poslovanju u pisanim i usmenim kontaktima s Komorom te povredom ugleda i časti fizioterapeutske profesije propisati neprimjereno i nedolično ponašanje u javnosti prema ostalim kolegama. To iz razloga što sprječavanje propisanog ponašanja osigurava profesionalnost u kolegijalnoj komunikaciji u poslovanju odnosno u javnim istupima.

15. Slijedom izloženog Sud je na temelju odredbe članka 86. stavka 3. ZUS-a ukinuo nezakonite odredbe općeg akta.

16. Ukinute odredbe prestaju važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“ na temelju odredbe članka 86. stavka 4. ZUS-a.

U Zagrebu 20. prosinca 2021.

Predsjednica vijeća  
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.