

**Odluka / rješenje:** odluka i rješenje

Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava iz članka 3. Ustava traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati. Adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti te predvidjeti posljedice svojeg ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme predstavlja jedan od temeljnih elemenata načela vladavine prava i ključan je za postanak i održanje legitimiteta pravnog poretka. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme moraju se smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo druge sastavnice načela pravne sigurnosti kao dijela načela vladavine prava, osobito zahtjeve za jedinstvenom primjenom prava te poštovanjem učinaka pravomoćnih presuda i drugih odluka tijela državne i javne vlasti.

Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme ima pozitivni i negativni smisao. U pozitivnom smislu zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme znači da građani moraju moći iz njezina izričaja stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi im mogli prilagoditi svoje ponašanje. Ako to ponašanje reguliraju dvije ili više pravnih normi, njihov donositelj mora osigurati njihovu jasnoću i predvidljivost i u pogledu sadržaja svake od njih i u pogledu učinka koji one stvaraju u svojem međuodnosu. Pozitivni smisao zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme, međutim, nije ispunjen ako građani, kao savjesne i razumne osobe, nagađaju o njezinu smislu i sadržaju, a njezini se primjenjivači često razilaze u njezinu tumačenju i primjeni u konkretnim slučajevima. Prijeporna tumačenja neke pravne norme, koja rezultiraju neujednačenom praksom upravnih i sudskih tijela, predstavljaju sigurnu naznaku pogrešaka i nedostataka u njezinoj određenosti.

Negativni smisao zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme upućene tijelu državne vlasti znači da njezin izričaj mora vezati to tijelo tako da mu ne dopušta postupanje izvan svrhe određene njezinim sadržajem. To je važno i za postupanje tijela državne i javne uprave i za postupanje tijela sudbene vlasti. Prva smiju postupati samo na temelju dovoljno jasnih zakonskih mjerila koja ih pravno vezuju ili im pak dopuštaju određeni stupanj slobodne prosudbe (najčešće u obliku diskrecijske ocjene). U suprotnom bi ono ugrozilo slobodu građana od samovolje i zlouporabe državne vlasti, posebice u slučajevima mjera i radnji koje se poduzimaju prema njima bez njihova prethodnog znanja. Druga moraju kontrolirati zakonitost akata i postupanje primjenjivača pravnih normi na temelju jasnih i preciznih pravnih mjerila. Pri tome, nedostaci u preciznosti pravne norme mogu onemogućiti nadzor nad primjenom načela razmjernosti, odlučnog za ustavnopravno ograničenje prava ili slobode građana (članak 16. stavak 2. Ustava).

**Objave:** Narodne novine broj 44/11.

**Zaključak:**

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica Suda, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, rješavajući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01. i 76/10.), na sjednici održanoj 6. travnja 2011. donio je

## **ODLUKU**

**I.** Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom te se ukidaju članak 5. stavak 2., članak 8., članak 10. stavak 2., članak 37. i članak 53. stavak 2. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći ("Narodne novine" broj 62/08.).

**II.** Članak 5. stavak 2., članak 8., članak 10. stavak 2., članak 37. i članak 53. stavak 2. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći ("Narodne novine" broj 62/08.) prestaju važiti 15. srpnja 2011.

**III.** Ova odluka objavit će se u "Narodnim novinama".

**i**

## **RJEŠENJE**

**I.** Ne prihvaća se prijedlog Hrvatske odvjetničke komore iz Zagreba za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u cjelini, te prijedlozi za ocjenu suglasnosti članaka 1., 9., 11. stavka 4., 29., 40., 41., 53., 54., 55., 56., 57., 58., 59., 60. i 64. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći ("Narodne novine" broj 62/08.).

**II.** Ovo rješenje objavit će se u "Narodnim novinama".

## **Obrazloženje**

### **I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM**

**1.** Hrvatski sabor je na sjednici održanoj 16. svibnja 2008. donio Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (u daljnjem tekstu: ZBPP). ZBPP je proglasio predsjednik Republike Hrvatske odlukom od 23. svibnja 2008., a objavljen je u "Narodnim novinama" broj 62 od 30. svibnja 2008.

**2.** Prijedlog za ocjenu ustavnosti ZBPP-a podnijela je Hrvatska odvjetnička komora iz Zagreba zastupana po predsjedniku Leu Andreisu. Predlagateljica osporava ustavnost ZBPP-a u cjelini, ali je Ustavni sud analizom navoda predlagateljice utvrdio da je prijedlog usmjeren samo na pojedine odredbe ZBPP-a (u odnosu na članke 1., 5. stavak 2., 8., 9., 10. stavak 2., 11. stavak 4., 29., 37., 40., 41., 53., 54., 55., 56., 57., 58., 59., 60. i 64. ZBPP-a), pa je u obrazloženju na

odgovarajući način raščlanio i ocijenio te navode.

**3.** Na temelju članka 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), zatraženo je očitovanje od Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo pravosuđa), koje je Ustavnom sudu dostavilo očitovanje i Izvješće o provedbi Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći za 2009. godinu. Također je zatraženo i dobiveno stručno mišljenje dr. sc. Alana Uzelca, znanstvenog savjetnika Ustavnog suda.

U radu na predmetu korišteni su članci Joze Čizmića: O pružanju besplatne pravne pomoći (Zb. Prav. fak. Rij. (1991) v. 31, br. 1, 389-444 (2010.)) i Alana Uzelca: Pristup pravosuđu - analiza stanja u Republici Hrvatskoj (<http://alanuzelac.from.hr/Pdf/access.pdf>) te Izvješće Europske komisije za učinkovitost pravosuđa (CEPEJ) iz 2004. godine (v. European judicial systems, ed. 2006 [2004 data]; na: [www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2006/CEPEJ](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2006/CEPEJ)).

**3.1.** Tijekom obrade predmeta razmotrena je i mjerodavna praksa Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) u odnosu na Republiku Hrvatsku (<http://www.echr.coe.int/HUDOC/>; <http://www.vlada.hr/Strasbourg/>), Saveznog ustavnog suda SR Njemačke (u daljnjem tekstu: njemački Savezni ustavni sud) i Vrhovnog suda SAD-a, na koju se upućuje u odgovarajućim dijelovima obrazloženja odluke i rješenja.

## II. OBRAZLOŽENJE ODLUKE

### 1) Načelna stajališta o kvaliteti pravnih normi u svjetlu vladavine prava

**4.** Ustavni sud je ustavnost u točki I. odluke navedenih odredbi ZBPP-a razmotrio u svjetlu članaka 3. i 14. Ustava, koji glase:

"Članak 3.

..., jednakost, ..., socijalna pravda, ..., vladavina prava ... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava."

"Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama. Svi su pred zakonom jednaki."

**5.** U razmatranju navedenih odredbi ZBPP-a, Ustavni sud pošao je od stajališta zauzetog u odluci broj: U-I-659/1994 i dr. od 11. listopada 2000. ("Narodne novine" broj 107/00.) o tome da zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava iz članka 3. Ustava traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati. To je stajalište izrazio u osloncu na stajalište Europskog suda, prvi put formulirano u predmetu *Sunday Times (No.1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (presuda, 26. travnja 1979., zahtjev br. 6538/74, § 49.), u kojem je navedeno:

"19.5. ... Europski sud (je) odredio da zbog načela pravne izvjesnosti 'moraju biti zadovoljena dva zahtjeva koja

proizlaze iz izraza 'propisan zakonom'. Prvo, zakon mora biti svima dostupan na odgovarajući način: građaninu mora biti omogućeno saznanje o tome što je pravno pravilo koje će se u danim okolnostima primijeniti na dotični slučaj. Drugo, norma se ne može smatrati 'zakonom' sve dok nije formulirana dovoljno precizno da građaninu omogući da prema njoj uskladi svoje ponašanje: njemu se mora omogućiti - po potrebi, uz odgovarajući savjet - da predvidi, do stupnja koji je razuman u danim okolnostima, posljedice koje njegovo ponašanje može uzrokovati."

**5.1.** Ustavni sud smatra nespornim da adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti te predvidjeti posljedice svojeg ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme predstavlja "jedan od temeljnih elemenata načela vladavine prava" (presuda Europskog suda u predmetu *Beian protiv Rumunjske*, 6. prosinca 2007., zahtjev br. 30658/05, § 39: "... *constitue l'un des éléments fondamentaux de l'Etat de droit*") i ključan je za postanak i održanje legitimiteta pravnog poretka. On osigurava da demokratski legitimirani zakonodavac samostalno zakonom razrađuje temeljna prava i slobode, da izvršna i upravna vlast raspolažu jasnim zakonskim i podzakonskim regulatornim mjerilima za svoje odluke te da sudbena vlast i sudovi mogu provoditi kontrolu zakonitosti pravnog poretka (presuda njemačkog Saveznog ustavnog suda 1 BvR 370/07 od 27. veljače 2008., § 209). Kad se taj zahtjev ne poštuje, neodređeni i neprecizni zakoni ustavnopravno nedopušteno delegiraju dijelove ovlasti zakonodavca na subjektivno rješavanje od upravnih i sudbenih vlasti.

Ustavni sud podsjeća da zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme nije samo semantički zahtjev koji traži da se odnos između njezina adresanta i adresata odvija uz što manje komunikacijske neodređenosti. Ti su zahtjevi temeljna mjerila za normativnu regulaciju svih slučajeva u kojima odgovor na pitanje iznalaženja i tumačenja mjerodavnog prava ne bi bio jednoznačan.

Ustavni sud napominje da se zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme moraju smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo druge sastavnice načela pravne sigurnosti kao dijela načela vladavine prava, osobito zahtjeve za jedinstvenom primjenom prava te poštovanjem učinaka pravomoćnih presuda i drugih odluka tijela državne i javne vlasti.

Poštovanje tih zahtjeva od osobite je važnosti posebno u kaznenom pravu, u kojem - zbog intenziteta ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda - načelo zakonitosti (članak 31. stavak 1. Ustava) sadrži čak četiri pojedinačna zahtjeva (pisanu zakonsku normu, *lex scripta*; zabranu analogije, *lex stricta*; precizne zakonske opise kaznenih djela, *lex certa* i zabranu retroaktivnog djelovanja, *lex praevia*).

**5.2.** Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme ima pozitivni i negativni smisao. U pozitivnom smislu zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme znači da građani moraju moći iz njezina izričaja stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi im mogli prilagoditi svoje ponašanje. Ako to ponašanje reguliraju dvije ili više pravnih normi, njihov donositelj mora osigurati njihovu jasnoću i predvidljivost i u pogledu sadržaja svake od njih i u pogledu učinka koji one stvaraju u svojem međuodnosu (zaključak njemačkog Saveznog ustavnog suda 1 BvF 3/92 od 3. ožujka 2004., § 107).

Pozitivni smisao zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme, međutim, nije

ispunjen ako građani, kao savjesne i razumne osobe, nagađaju o njezinu smislu i sadržaju, a njezini se primjenjivači često razilaze u njezinu tumačenju i primjeni u konkretnim slučajevima. Prijeporna tumačenja neke pravne norme, koja rezultiraju neujednačenom praksom upravnih i sudskih tijela, predstavljaju sigurnu naznaku pogrešaka i nedostataka u njezinoj određenosti.

Negativni smisao zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme upućene tijelu državne vlasti znači da njezin izričaj mora vezati to tijelo tako da mu ne dopušta postupanje izvan svrhe određene njezinim sadržajem. To je važno i za postupanje tijela državne i javne uprave i za postupanje tijela sudbene vlasti. Prva smiju postupati samo na temelju dovoljno jasnih zakonskih mjerila koja ih pravno vezuju ili im pak dopuštaju određeni stupanj slobodne prosudbe (najčešće u obliku diskrecijske ocjene). U suprotnom bi ono ugrozilo slobodu građana od samovolje i zlorporabe državne vlasti, posebice u slučajevima mjera i radnji koje se poduzimaju prema njima bez njihova prethodnog znanja. Druga moraju kontrolirati zakonitost akata i postupanje primjenjivača pravnih normi na temelju jasnih i preciznih pravnih mjerila. Pri tome, nedostaci u preciznosti pravne norme mogu onemogućiti nadzor nad primjenom načela razmjernosti, odlučnog za ustavnopravno ograničenje prava ili slobode građana (članak 16. stavak 2. Ustava).

Zakonodavac može na različite načine izbjeći neodređenost i nepreciznost pravne norme, uključujući i to da posebnim zakonskim definicijama odredi sadržaj pojedinim zakonskim pojmovima. No, pri tome je uvijek potrebno da činjenice-uvjeti u hipotezi zakonske norme sadrže elemente predvidljivosti ponašanja pravnih subjekata sukladne njezinom ustavnopravno prihvatljivom cilju (arg. iz zaključka njemačkog Saveznog ustavnog suda 1 BvF 3/92 od 3. ožujka 2004., § 113.). Konačno, moguće je i da se ustaljenom praksom sudbenih tijela u tolikoj mjeri otklone nejasnoće u tumačenju i primjeni neke norme da se može uzeti da njezin izričaj odgovara zahtjevima načela zakonitosti (Ustavni sud u odluci broj: U-I-1085/2000 i dr. od 30. travnja 2008. kojom nije prihvatio neustavnost članka 337. Kaznenog zakona /"Narodne novine" broj 110/97., 27/98., 129/00., 51/01., 111/03., 190/03., 105/04., 84/05. i 71/06./ zbog navodne povrede načela zakonitosti). Kojom će se metodom zakonodavac poslužiti Ustavni sud ne određuje.

U tom je svjetlu Ustavni sud razmotrio ustavnost članka 5. stavka 2., 8., 10. stavka 2., 37. i 53. stavka 2. ZBPP-a.

## **2) Članak 5. stavak 2. ZBPP-a**

### **6. Članak 5. ZBPP-a glasi:**

#### **"Članak 5.**

(1) Ostvarivanje pravne pomoći prema odredbama ovoga Zakona odobrit će se u svim postupcima pred sudovima, upravnim tijelima i drugim pravnim osobama s javnim ovlastima, ako se njima rješava o egzistencijalnim pitanjima korisnika.

(2) Egzistencijalna pitanja u smislu ovoga Zakona su osobito: statusna pitanja, prava iz sustava socijalne skrbi, prava iz sustava mirovinskog, invalidskog osiguranja i drugi oblici pomoći, radnopravne stvari, zaštita djece i mlađih punoljetnika, zaštita žrtava kažnjivih djela, žrtava trgovanja ljudima, obiteljskog nasilja i kada je to predviđeno međunarodnim ugovorima kojih je Republika Hrvatska stranka, kao i imovinsko-pravna pitanja u vezi sa zaštitom nekretnina do veličine zadovoljavajućega stambenog prostora, u skladu sa člankom 3. ovoga Zakona, odnosno zaštitom sredstava za rad neophodnih za uzdržavanje korisnika i članova kućanstva te

novčanih sredstava do dvadeset najnižih mjesečnih osnovica za obračunavanje i plaćanje doprinosa za obvezna osiguranja na dan podnošenja zahtjeva prema Zakonu o doprinosima za obvezna osiguranja, po članu njegovog kućanstva.

(3) Iznimno od stavka 1. ovoga članka u sudskim postupcima sud može na zahtjev stranke koja ne ispunjava ovim Zakonom propisane uvjete odobriti pravnu pomoć iz razloga pravičnosti."

**6.1.** Ustavni sud primjećuje da je ključno pitanje za ostvarenje svrhe zakona ZBPP riješio na način da je odredio krug korisnika pravne pomoći kao krug određenih fizičkih osoba koje "ne mogu snositi troškove pravne pomoći bez opasnosti od egzistencijalne ugroženosti" (članak 7. stavak 1.), ali je osim "egzistencijalne ugroženosti" korisnika kumulativno propisao i uvjet u pogledu predmeta u odnosu na koji "egzistencijalno ugroženi" korisnik traži pravnu pomoć, a to je da se u predmetu "rješava o egzistencijalnim pitanjima" korisnika (članak 5. stavak 1.).

Pojam "egzistencijalnog pitanja" iz članka 5. stavka 2. ZBPP-a neodređeni je pravni pojam koji mora ispuniti zahtjeve određenosti i preciznosti pravne norme, koji su prikazani u točki 6. obrazloženja.

Ustavni sud primjećuje da ZBPP za pojam "egzistencijalnog pitanja" u članku 3. nema zakonske definicije te ga određuje egzemplifikativno, navođenjem primjera takvih pitanja u članku 5. stavku 2., učinivši tako ovaj pojam odredivim. U načelu to ne krši zahtjeve pravne sigurnosti, ali samo kada taj način regulacije i dalje ostaje u okviru zahtjeva za pristupačnošću, jasnoćom, određenošću i unutaršnjom neproturječnošću sadržaja pravne norme.

Detaljnija raščlamba primjera za koje ZBPP navodi da se "osobito" imaju smatrati "egzistencijalnim pitanjima" pokazuje da su ti primjeri nesustavni i nejasni jer miješaju opće kategorije i vrste postupka - npr. o statusnim pitanjima, o radnopravnim zahtjevima - sa svrhom pravne zaštite, kao što je zaštita djece, žrtava itd. U odnosu pak na "imovinsko-pravna pitanja" koja spominje sporna odredba navedeni primjeri su restriktivni - ZBPP smatra da je riječ o "egzistencijalnim pitanjima" samo ako je predmet postupka nekretnina "do veličine zadovoljavajućeg stambenog prostora" ili novčana sredstva, ako ona ne prelaze dvadeset najnižih osnovica za obračunavanje i plaćanje doprinosa za obvezna osiguranja po članu kućanstva, odnosno "sredstva za rad neophodna za uzdržavanje korisnika i članova kućanstva". Najniža osnovica za obračun doprinosa u 2010. godini bila je 2.700,16 kuna prema Zakonu o minimalnoj plaći ("Narodne novine" broj 67/08.).

**6.2.** Premda se navedeni slučajevi u spornom propisu mogu "osobito" smatrati "egzistencijalnim pitanjem", njihova normativna vezanost uz konkretne novčane pragove ("najniža mjesečna osnovica za obračunavanje i plaćanje doprinosa") dovodi nužno do zaključka da se *a contrario* svi drugi slučajevi ne mogu smatrati "egzistencijalnim pitanjima" te bi ih se samo iznimno moglo priznati kao osnovu za odobrenje pravne pomoći ("iz razloga pravičnosti" u članku 5. stavku 3. ZBPP-a). U konačnici to dovodi do značajnog ograničenja prava na besplatnu pravnu pomoć jer u pogledu imovinskih zahtjeva za pravnu pomoć, prema spornom članku 5. stavku 2. ZBPP-a, u pravilu nisu kvalificirani korisnici u samačkom kućanstvu ako tužbom zahtijevaju ili priznanje prava vlasništva na nekretnini većoj od 35 m<sup>2</sup> ili novčani iznos veći od 54.000,00 kuna ili predaju stvari koja se ne kvalificira kao sredstvo nužno za rad i uzdržavanje.

Kad se takvoj normativnoj konstrukciji članka 5. stavka 2. ZBPP-a pridodaju i kompetencijske odredbe ZBPP-a o tijelima koja vode postupak za ostvarivanje pravne pomoći (glava V. ZBPP-a) iz kojih je vidljivo da taj postupak vode uredi državne uprave (članak 3. točka 17., članak 15. stavak 1. i sl.) koji "prema vlastitoj ocjeni" (članak 21. ZBPP-a) provjeravaju činjenične okolnosti svakog slučaja kako bi u "uputnici" utvrdili kvalificiranost podnositelja zahtjeva za odobrenje pravne pomoći (članak 22. stavak 1. ZBPP-a) otvara se pitanje načina korištenja njihove diskrecijske ocjene o toj kvalificiranosti. ZBPP, naime, nije tu ocjenu postavio u određeni pravni okvir (npr. odredbama koje predviđaju iznimne slučajeve neodobravanja pravne pomoći ili koje besplatnu pravnu pomoć isključuju u slučaju vjerojatnosti obijesnog parničanja), već je uredima državne uprave u cijelosti prepustio da nakon procjene može li se konkretni slučaj smatrati "egzistencijalnim pitanjem" također slobodno određuju mjerila koja bi se u konkretnom slučaju trebala primijeniti na potencijalne troškove nastale tražitelju pravne pomoći uslijed korištenja pravne pomoći pod komercijalnim uvjetima, složenosti predmeta i sposobnosti korisnika da djelotvorno zastupa svoje interese.

Iz prakse Europskog suda razvidno je da se ljudska prava moraju jamčiti na djelotvoran i praktičan način, što je osobito važno s obzirom na mjesto prava na pristup pravosuđu u demokratskom društvu (presuda u predmetu *Airey protiv Irske* od 9. listopada 1979., zahtjev br. 6289/73, § 24). Za pojam pravičnog postupka, kako u građanskom tako i u kaznenom postupku, ključno je da stranke mogu učinkovito i djelotvorno raspravljati i da su u odnosu na protivnu stranu u stanju na jednak način braniti svoja prava i interese (presuda u predmetu *De Haes i Gijssels protiv Belgije* od 24. veljače 1997., zahtjev br. 19983/92, § 53). Pravo na pristup pravosuđu u građanskim stvarima može se doduše ostvarivati različitim sredstvima od kojih je besplatna pravna pomoć samo jedna od mogućnosti (presuda u predmetu *McVicar protiv Velike Britanije* od 7. svibnja 2002., zahtjev br. 46311/99, § 50). No, ono i tada treba biti djelotvorno zajamčeno. Prema praksi Europskog suda, je li u postupku pred sudom koji odlučuje o pravima građanske naravi ili o osnovanosti kaznene optužbe nužno osigurati besplatnu pravnu pomoć ocjenjuje se uvijek u svjetlu okolnosti konkretnog slučaja, uzimajući u obzir pravnu složenost predmeta i postupka u kojem se pravo ostvaruje, njegovo značenje za podnositelja zahtjeva i sposobnost da se sam zastupa (presuda u predmetu *Steel i Morris protiv Velike Britanije* od 15. veljače 2005., zahtjev br. 68416/01, § 61). Ako se postavljaju ograničenja prava na pristup sudu, ona moraju imati opravdanu svrhu i biti razmjerna toj svrsi (presuda u predmetu *Ashingdane protiv Velike Britanije* od 28. svibnja 1985., zahtjev br. 8225/78, § 57).

**6.3.** Ustavni sud ocjenjuje da ograničenja koja je za pružanje besplatne pravne pomoći ZBPP postavio u članku 5. stavku 2. u pogledu predmeta veće imovinske vrijednosti ne ispunjavaju navedene europske standarde. Ona, naime, pretpostavljaju da će korisnik uvijek moći naći pružatelja pravne pomoći spremnog preuzeti slučaj u kojem je vrijednost spora veća od (u 2010. godini) 54.000,00 kuna. Pri tome bi se, kako sama predlagateljica navodi, korisnik slabijeg imovnog stanja mogao poslužiti ugovaranjem nagrade u razmjeru s uspjehom u postupku (zakonom dopušteni *pactum de quota litis*), kako bi potencijalnog zastupnika nagovorio na preuzimanje slučaja. No, takva argumentacija nije prihvatljiva jer se "egzistencijalno pitanje" ne smije vezati uz visinu predmeta spora u postupku. To bi, *a contrario*, značilo da se uskraćuje besplatna pravna pomoć ako bi očekivani ishod postupka predstavljao veću materijalnu dobit neovisno o materijalnoj situaciji tražitelja te pomoći u trenutku podnošenja zahtjeva za njezino odobravanje. To bi iz mogućnosti za ostvarivanje

tog prava isključilo i one kategorije građana koji se smatraju "egzistencijalno ugroženima" prema kriterijima iz članka 8. ZBPP-a i koji vode postupak da bi ovisno o ishodu postupka eventualno poboljšali svoju materijalnu situaciju. Time bi se potpuno ispraznio sadržaj ustavnog prava na pristup sudu koje se zakonodavac, donošenjem ZBPP-a, obvezao štiti. U Konačnom prijedlogu ZBPP-a (PZ br. 27 kao točka 42. četvrte sjednice Hrvatskog sabora, travanj-svibanj 2008, str. 32) navedeno je, uz ostalo, da se uređenjem sustava besplatne pravne pomoći treba:

"... omogućiti građanima čije imovno stanje ne omogućava angažiranje odvjetnika i dobivanje pravne pomoći ..."

te ustanoviti

"... cjelovit sustav pravne pomoći bez diskriminacije obzirom na imovno stanje pojedinca".

Stoga mogućnost ugovaranja nagrade u razmjeru s uspjehom u postupku nije i ne smije biti sveobuhvatno sredstvo koje će kompenzirati nepostojanje besplatne pravne pomoći u svim predmetima veće imovinske vrijednosti.

Situaciju su dodatno pogoršala i praktična pitanja vezana uz primjenu ZBPP-a koja je Ministarstvo pravosuđa pokušalo riješiti svojom uputom iz 2010. godine (v. točku 7.2. obrazloženja), a čija kolebanja ukazuju na nedostatke u određenosti i preciznosti osporene odredbe.

**6.4.** Ustavni sud primjećuje da je zakonodavac u članku 5. stavku 1. ZBPP-a propisao pravnu obvezu nadležnih tijela državne uprave da odobre ostvarivanje pravne pomoći u svim postupcima pred sudovima, upravnim tijelima i drugim pravnim osobama s javnim ovlastima, ako se njima rješava o egzistencijalnim pitanjima korisnika. Time je zakonodavac izrazio jasno pravilo da su nadležna tijela državne uprave pravno vezana, odnosno da u tom pitanju nemaju nikakvu mogućnost slobodnijeg djelovanja. Ona, dakle, nemaju diskrecijsku ocjenu u pitanju hoće li ili neće odobriti besplatnu pravnu pomoć, ako su ispunjene pretpostavke propisane u članku 5. stavku 2. ZBPP-a.

Međutim, Ustavni sud također primjećuje da neodređeni pravni pojam "egzistencijalnog pitanja" ozbiljno narušava tu pravnu obvezu nadležnih tijela državne uprave. Unatoč pokušaju zakonodavca da neodređeni pravni pojam "egzistencijalnog pitanja" bliže odredi navođenjem primjera koji bi trebali poslužiti nadležnim tijelima državne uprave kao smjernice za postupanje u praksi, Ustavni sud ocjenjuje da sadržaj i struktura članka 5. stavka 2. ZBPP-a ne daje osnovu za zaključak da će svrha članka 5. stavka 1. ZBPP-a u praktičnom pravnom životu biti ostvarena.

Mjerila iz članka 5. stavka 2. ZBPP-a, zbog prethodno navedenih nedostataka, udaljavaju postupanje uprave u pitanju odobravanja besplatne pravne pomoći od zahtjeva za njezinom pravnom vezanošću objektivnom pravnom normom.

Stoga Ustavni sud ocjenjuje da članak 5. stavak 2. ZBPP-a ne udovoljava zahtjevima pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka i protivan je postupovnim pravilima koja proizlaze iz prava na pristup sudu odnosno prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. stavkom



1. Ustava i člankom 6. stavkom 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak i 14/02.; u daljnjem tekstu: Konvencija), u vezi sa zahtjevima koji proizlaze iz vladavine prava kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava).

### 3) Članak 8. ZBPP-a

#### 7. Članak 8. ZBPP-a glasi:

##### "Članak 8.

(1) Smatrat će se da osoba ne može snositi troškove pravne pomoći bez egzistencijalne ugroženosti ako ostvaruje prava iz sustava socijalne skrbi i drugih oblika pomoći, odnosno pravo na opskrbninu prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji i Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata ili ako imovno stanje podnositelja zahtjeva i punoljetnih članova njegovog kućanstva odgovara sljedećim uvjetima:

a) kad imovina, u novčanom obliku, podnositelja zahtjeva i članova njegovog kućanstva ne iznosi više od dvadeset najnižih mjesečnih osnovica za obračunavanje i plaćanje doprinosa za obvezna osiguranja, na dan podnošenja zahtjeva, prema Zakonu o doprinosima za obvezna osiguranja, po članu njegovog kućanstva,

b) kad podnositelj zahtjeva ili punoljetni članovi njegovog kućanstva posjeduju imovinu, osim imovine u novčanom obliku, čija ukupna vrijednost ne prelazi iznos od dvadeset najnižih mjesečnih osnovica za obračunavanje i plaćanje doprinosa za obvezna osiguranja na dan podnošenja zahtjeva prema Zakonu o doprinosima za obvezna osiguranja,

c) kad podnositelj zahtjeva odnosno punoljetni članovi njegova kućanstva, imaju u vlasništvu stan ili kuću koji se smatraju zadovoljavajućim stambenim prostorom u smislu članka 3. ovoga Zakona, te ako imaju u vlasništvu automobil čija vrijednost ne prelazi osamnaest najnižih mjesečnih osnovica za obračunavanje i plaćanje doprinosa za obvezna osiguranja na dan podnošenja zahtjeva, prema Zakonu o doprinosima za obvezna osiguranja,

d) kad ukupni dohodak i ukupni primici podnositelja zahtjeva i punoljetnih članova njegova kućanstva mjesečno ne prelaze po članu kućanstva iznos najniže osnovice za obračun i plaćanje doprinosa za obvezna osiguranja na dan podnošenja zahtjeva, prema Zakonu o doprinosima za obvezna osiguranja.

(2) Besplatna pravna pomoć odobrit će se djeci, koju su roditelji i drugi obveznici uzdržavanja po odredbama zakona dužni uzdržavati, u postupcima koji se vode pred nadležnim tijelima radi ostvarivanja prava djeteta na uzdržavanje neovisno o materijalnim prihodima obitelji."

**7.1.** U obrazloženju konačnog prijedloga ZBPP-a navedeno je da unatoč postojanju dotadašnjih mehanizama pružanja besplatne pravne pomoći "ostaje veliki broj građana čija prava i dalje ostaju nezaštićena", pa je kao cilj zakona naznačena "dogradnja sustava pravne pomoći" koja bi "osigurala ravnopravnost svih pred zakonom i omogućila pravo na pristup sudu svim osobama bez obzira na državljanstvo, kao i bez obzira na materijalne i socijalne prilike".

**7.2.** Članak 8. ZBPP-a, Ministarstvo pravosuđa, prema podacima objavljenim na službenim internetskim stranicama Ministarstva pravosuđa ([www.pravosudje.hr](http://www.pravosudje.hr)), tumači na sljedeći način (u daljnjem tekstu: tumačenje Ministarstva):

"a) kad imovina, u novčanom obliku, podnositelja zahtjeva i članova njegovog kućanstva ne iznosi više od dvadeset najnižih mjesečnih osnovica za obračunavanje i plaćanje doprinosa za obvezna osiguranja, na dan podnošenja zahtjeva, prema Zakonu o doprinosima za obvezna osiguranja, po članu njegovog kućanstva (2.611,00 kuna za 2009. godinu), (2.700,00 kuna za 2010. godinu),

b) kad podnositelj zahtjeva ili punoljetni članovi njegovog kućanstva posjeduju imovinu, osim imovine u novčanom obliku, čija ukupna vrijednost ne prelazi iznos od dvadeset mjesečnih osnovica za obračunavanje i plaćanje doprinosa za obvezna osiguranja na dan podnošenja zahtjeva prema Zakonu o doprinosima za

obvezna osiguranja (2.611,00 kuna za 2009. godinu), (2.700,00 kuna za 2010. godinu),  
c) kad podnositelj zahtjeva odnosno punoljetni članovi njegova kućanstva, imaju u vlasništvu stan ili kuću koji se smatraju zadovoljavajućim stambenim prostorom u smislu članka 3. Zakona (35 m<sup>2</sup> za podnositelja zahtjeva te dodatnih 10 m<sup>2</sup> za svakog člana kućanstva (moguća su odstupanja do 10 m<sup>2</sup>)), te ako imaju u vlasništvu automobil čija vrijednost ne prelazi osamnaest najnižih mjesečnih osnovica na dan podnošenja zahtjeva, prema Zakonu o doprinosima za obvezna osiguranja (2.611,00 kuna za 2009. godinu), (2.700,00 kuna za 2010. godinu),  
d) kad u proteklih 12 mjeseci ukupni dohodak i ukupni primitci podnositelja zahtjeva i punoljetnih članova njegova kućanstva mjesečno ne prelaze po članu kućanstva iznos najniže osnovice za obračun i plaćanje doprinosa za obvezna osiguranja na dan podnošenja zahtjeva prema Zakonu o doprinosima za obvezna osiguranja (2.611,00 kuna za 2009. godinu), (2.700,00 kuna za 2010. godinu)."

Ustavni sud primjećuje da prilikom određivanja tih četiriju mjerila, a ni kasnije, nije provedeno sustavno istraživanje o tome koji bi bio postotak stanovništva Republike Hrvatske koji ispunjava ta mjerila. O tome ne govori ni Izvješće Ministarstva pravosuđa o provedbi ZBPP-a za 2009. godinu.

**7.3.** U različitim europskim državama dostupnost i obuhvatnost sustava besplatne pravne pomoći različita je, no ona nije ograničena samo na najsiromašnije slojeve. U skandinavskim državama, primjerice, od 70% do 85% stanovništva može se kvalificirati za neki oblik državno subvencionirane pravne pomoći (izvor: Izvješće Europske komisije za učinkovitost pravosuđa /CEPEJ/ iz 2004. godine).

Polazeći od činjenice da u Republici Hrvatskoj postoji znatno niža razina standarda i bruto nacionalnog dohotka po glavi stanovnika od one u razvijenim europskim državama te unatoč nepostojanju egzaktnih podataka, Ustavni sud ocjenjuje izvjesnim da mjerila iz ZBPP-a, na način na koji su definirana člankom 8. ZBPP-a, i njegovim tumačenjem od strane Ministarstva pravosuđa, pokrivaju tek manji dio stanovništva te ostavljaju nezaštićenim dio socijalno ugroženijih slojeva kojima je pravna pomoć često nužna kako bi ostvarili pravo na socijalnu i drugu državnu pomoć ili pomoć jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Takav zaključak proizlazi iz dosadašnjih iskustava u provedbi ZBPP-a koje je dostavilo Ministarstvo pravosuđa u svom Izvješću u 2009. godini.

Posebno se može zamijetiti da su tipični korisnici besplatne pravne pomoći osobe iz ruralnih područja gdje žive osobe starije dobi bez nužnih sredstava za život i bez pomoći (područja od posebne državne skrbi, udaljeniji otoci). Takve osobe često žive u seoskom domaćinstvu u neodržavanim i substandardnim uvjetima u kućama koje su bile građene za više članova domaćinstva, koji su se u međuvremenu iselili ili preselili u gradove. Stoga je površina takvih prostora nerijetko veća od uvjeta naznačenog pod točkom c) tumačenja Ministarstva (35 m<sup>2</sup> odnosno dodatnih 10 m<sup>2</sup> po članu domaćinstva). Stoga takve osobe zbog površine kuće koju posjeduju ne mogu dobiti besplatnu pravnu pomoć, usprkos tome što ne mogu privređivati i nemaju sredstava za život.

**7.4.** Uvjet prema kojem se od svih članova kućanstva traže odgovarajuće izjave o imovini i primanjima također djeluje kao nepremostiva prepreka u postupku izdavanja "uputnica". Realna mogućnost da, iz različitih razloga, pojedini članovi kućanstva uskrate suglasnost za uvid u imovinu ili davanje drugih podataka (članak 16. stavak 1. ZBPP-a), potencijalno može dovesti do nemogućnosti ostvarenja prava na besplatnu pravnu pomoć čak i kad su ostali uvjeti zadovoljeni.

Zbog problema u primjeni članka 8. ZBPP-a, Ministarstvo pravosuđa izdalo je uputu uredima državne uprave u vezi s primjenom kriterija iz članka 8. ZBPP-a, klasa: 007-01/09-01/223, ur. broj: 514-05-03-02/1-10-51 od 22. travnja 2010., u kojoj je naglasilo da se "kroz dosadašnju praksu pokazalo u pojedinim situacijama, da stranka iako zaista u potrebi, bude odbijena iz razloga prevelikog stambenog prostora, makar u vlasništvu nema drugih nekretnina (oranica, šuma i dr.), ili u slučajevima kada je nekretnina bez obzira na kvadraturu u lošem stanju, odnosno kad prodaja nije moguća". Ministarstvo pravosuđa navelo je da "u takvim slučajevima, prednost ima ostvarenje svrhe i smisla Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći na načina da se uvaži; ocijeni cjelokupna situacija podnositelja zahtjeva, i da se na konkretnu situaciju, uvažavajući činjenične okolnosti svakog pojedinog slučaja, norma primjeni na svrhovit način". Takva je uputa u direktnoj suprotnosti s člankom 8. ZBPP-a koji ne ostavlja tijelima državne vlasti bilo kakvu slobodu da unatoč neispunjavanju uvjeta iz članka 8. ZBPP-a odobre zahtjev podnositelja. Kad bi, međutim, i postojala takva sloboda, ona bi ostavljala prostora za nejedinstvenost i arbitrarnost u postupanju tijela državne uprave.

**7.5.** Dakle, stroga primjena članka 8. ZBPP-a onemogućuje ostvarenje prava na besplatnu pravnu pomoć širokom krugu ugroženih osoba, a primjenom spomenutih uputa Ministarstva pravosuđa vodi u proizvoljnost i nejedinstvenost u primjeni ZBPP-a.

Uz sve navedeno valja uzeti u obzir i vrijeme koje korisnik besplatne pravne pomoći mora uložiti na pribavljanje potvrda i drugih dokaza koji su potrebni za primjenu članka 8. ZBPP-a, što produžuje postupak izdavanja "uputnice". On često traje i preko 15 dana, koliko je propisano da mora trajati sam postupak izdavanja "uputnice". Korisniku će prosječno trebati više od mjesec dana za ishodenje "uputnice", te u tom vremenu on može izgubiti rok za izjavljivanje pravnog lijeka ili zahtjeva za ostvarivanje kakvog prava, koji su često vezani uz prekluzivni rok.

Prethodna utvrđenja navode Ustavni sud na zaključak da članak 8. ZBPP-a ne ispunjava zahtjeve određenosti i preciznosti pravne norme. Štoviše njegova primjena od strane Ministarstva pravosuđa i tijela državne uprave pokazuje nemogućnost ustanovljenja smisla njegovih odredbi i ostvarenja njihove svrhe sukladno cilju kojeg ZBPP želi postići. Time se ugrožava vladavina prava kao temeljna odrednica Ustava.

#### **4) Članak 10. stavak 2. ZBPP-a**

**8.** Članak 10. stavak 2. ZBPP-a glasi:

"Članak 10.

(...)

(2) Odvjetnik ne smije odbiti pružiti pravnu pomoć u skladu s odredbama ovoga Zakona, osim u slučajevima predviđenima Zakonom o odvjetništvu za uskratu pravne pomoći.

(...)"

Članak 10. stavak 2. ZBPP-a upućuje na to da se besplatna pravna pomoć može uskratiti samo u slučajevima predviđenima Zakonom o odvjetništvu ("Narodne novine" broj 9/94., 117/08., 50/09. - ispravak i 75/09.). Međutim, Zakon o odvjetništvu ne sadrži specifične odredbe o uskrati besplatne pravne pomoći, a mjerodavne odredbe tog zakona ne

ispunjavaju zahtjev predvidljivosti u odnosu na korisnike besplatne pravne pomoći. Članak 9. stavci 2. i 3. Zakona o odvjetništvu glase:

"Članak 9.

(...)

(2) Odvjetnik je dužan uskratiti pružanje pravne pomoći:

- ako je on ili koji drugi odvjetnik koji je radio ili radi u istom uredu u istoj stvari ili stvari koja je s njome pravno povezana zastupao protivnu stranku ili obje stranke, dao im pravni savjet ili od njih primio uputu,
- ako je u istoj stvari ili stvari koja je s njome pravno povezana radio kao odvjetnički vježbenik kod odvjetnika koji je zastupao protivnu stranku,
- ako je u istoj stvari ili stvari koja je s njome pravno povezana radio kao sudac, državni odvjetnik ili kao službena osoba u upravnom ili drugom postupku,
- u drugim slučajevima predviđenim zakonom, statutom Komore i Kodeksom odvjetničke etike.

(3) Odvjetnik kojemu je Komora odobrila pružanje specijalizirane pravne pomoći smije uskratiti pružanje svih oblika pravne pomoći koji ne spadaju u njegovu specijalnost."

**8.1.** Dakle, odvjetnik smije uskratiti pravnu pomoć u prvom redu u slučajevima sukoba interesa, inkompatibilnosti ili priznate specijalizacije, a potom i u slučajevima određenim Kodeksom odvjetničke etike ("Narodne novine" broj 64/07. i 72/08.; u daljnjem tekstu: Kodeks), na koje upućuje članak 9. stavak 2. alineja 4. Zakona o odvjetništvu. Kodeks navodi sljedeće razloge:

"(...)

43. Odvjetnik može odbiti zahtjev stranke za pružanje pravne pomoći samo zbog važnih razloga, npr. zbog preopterećenosti, zbog slabih izgleda na uspjeh, zbog nedostatka posebnog iskustva u toj grani prava, zbog toga što je općepoznato da je stranka sklona objesnom parničanju, zbog nemoralnosti razloga iz kojih se pružanje pomoći traži, nesposobnosti stranke da plati gotove izdatke i sl.

44. Odvjetnik koji osobno poznaje protivnu stranku smije odbiti zastupanje protiv nje. Ako je ipak pripravan preuzeti zastupanje, mora prije toga svoju stranku upozoriti na to poznanstvo.

45. Odvjetnik kojemu je Komora odobrila pružanje specijalizirane pravne pomoći smije uskratiti pružanje svih oblika pravne pomoći koji ne pripadaju njegovoj specijalnosti.

46. Odvjetnik mora uskratiti pružanje pravne pomoći:

1. ako je on ili koji drugi odvjetnik koji je radio ili radi u istom uredu u istoj stvari ili stvari koja je s njome pravno povezana zastupao protivnu stranku ili obje stranke, dao im pravni savjet ili od njih primio uputu;
2. ako je u istoj stvari ili stvari koja je s njome pravno povezana radio kao odvjetnički vježbenik kod odvjetnika koji je zastupao protivnu stranku;
3. ako je u istoj stvari ili stvari koja je s njome pravno povezana radio kao sudac, državni odvjetnik, javni pravobranitelj ili kao službena osoba u upravnom ili drugom postupku;
4. osim u kaznenim predmetima, ako je ono što stranka traži objesno ili očito protivno zakonu, tako da se s velikom vjerojatnošću može predvidjeti neuspjeh;
5. u drugim slučajevima predviđenim zakonom, Statutom i Kodeksom.

47. Odvjetnik koji obavlja neki pravni posao za dvije ili više stranaka treba otkloniti zastupanje bilo koje od tih stranaka dođe li do spora između njih u vezi s tim pravnim poslom.

48. Odvjetnik ne smije otkazati zastupanje, osim iz onih razloga zbog kojih je po ovom kodeksu dužan ili ovlašten odbiti pružanje pravne pomoći.

49. Ako se tijekom zastupanja pokaže da je stranka i bez krivnje odvjetnika izgubila izgled u uspjeh, odvjetnik je ovlašten stranci otkazati zastupanje ako joj se time ne bi prouzročila nerazmjerno velika šteta, koja se ne bi mogla otkloniti ni povjeravanjem zastupanja kojem drugom odvjetniku.

50. Odvjetnik koji je otkazao zastupanje dužan je zastupati i dalje stranku dok ona ne nađe drugog zastupnika, no najviše 30 dana od otkaza punomoći.

(...)"

Samo iznimno, kod dvije kategorije osoba odvjetnik ne može odbiti pružanje pravne pomoći ako mu je to odredilo nadležno tijelo podnositeljice (v. točku 9.3. obrazloženja).

**8.2.** Ustavni sud ponovno upozorava na zahtjeve pravne sigurnosti i vladavine prava u pogledu određenosti i preciznosti kada donositelj neku pravnu situaciju uređuje kombinacijom dviju ili više normi (v. točku 6. obrazloženja). Metoda upućivanja jedne norme na sadržaj druge koja pak (kako je riječ u slučaju iz članka 9. Zakona o odvjetništvu) djelomično upućuje na sadržaj treće, sama po sebi ne mora kršiti zahtjeve pravne sigurnosti - dokle god je mjerodavna pravna norma na kraju takvog normativnog lanca upućivanja pristupačna, jasna, određena i bez sadržajnih proturječnosti. No, zahtjev za pristupačnošću, jasnoćom, određenošću i sadržajnom neproturječnošću mora biti to veći što je veća nesigurnost u postupku iznalaženja i primjene mjerodavne pravne norme koja otežava korištenje nekog temeljnog prava.

**8.3.** S tim u vezi, Ustavni sud primjećuje da u spornom članku 10. stavku 2. ZBPP-a dvostruko upućivanje na mjerodavnu normu o dopuštenoj uskrati pravne pomoći potencijalnom korisniku pravne pomoći zapravo onemogućuje ostvarenje njegova prava na pristup sudu. Naime, dok su neki razlozi uskrate pravne pomoći po Zakonu o odvjetništvu primjenjivi i na besplatnu pravnu pomoć, njihov dio, sadržan u Kodeksu, široko je i neodređeno postavljen, za pogođenog korisnika nije predvidljiv niti mu omogućava bilo kakvo sredstvo kontrole tih razloga. Stoga je zakonski kriterij "važnih razloga" preopćenit i omogućuje uskratu pravne pomoći u potencijalno neograničenom broju slučajeva. Neki od primjerice navedenih razloga (kao što su "preopterećenost" ili "nedostatak posebnog iskustva") subjektivni su u tolikoj mjeri da savjesne i razumne osobe stavljaju u položaj da nagađaju o njihovu smislu i sadržaju, a izvjesno je da njihova primjena može biti različita u konkretnim slučajevima. Drugi razlozi (kao što su "slabi izgledi na uspjeh", "općepoznata sklonost obijesnom parničanju" ili "nemoralnost razloga") u djelomičnoj su koliziji s ostalim odredbama ZBPP-a, prema kojima bi kvalificiranost korisnika ili dopuštenost i lojalnost zahtjeva trebala provjeravati tijela državne uprave kod izdavanja "uputnica". Naposljetku, mogućnost da se uskrati pravna pomoć "jer stranka ne može platiti gotove izdatke" inherentno je suprotna svrsi besplatne pravne pomoći i dovodi u pitanje pravo na pristup sudu upravo osobama kojima je ta pomoć najpotrebnija. Svrha ZBPP-a je olakšati pružanje besplatne pravne pomoći kroz pojednostavljivanje postupka njezinog traženja, pri čemu razlozi za moguću uskratu odvjetnika da pruži besplatnu pravnu pomoć nisu Zakonom o odvjetništvu precizno definirani, osobito kada se povežu s navedenim razlozima uskrate iz Kodeksa. Kod korisnika besplatne pravne pomoći ti razlozi moraju biti uži i precizniji od onih koje propisuje Zakon o odvjetništvu za opći režim pružanja pravne pomoći od odvjetnika, jer se ta norma ne smije pretvoriti u mogućnost da većina odvjetnika uopće ne pruža besplatnu pravnu pomoć, pozivajući se na razloge svrsishodnosti, preopterećenosti i sl. Takva bi mogućnost potpuno poništila temeljnu svrhu ZBPP-a.

**8.4.** Konačno, članak 10. stavak 2. ZBPP-a rasvijetlio je i opći problem u pravnom sustavu pružanja pravne pomoći od odvjetnika. No, taj problem prelazi okvire ZBPP-a. Nije na Ustavnom sudu da određuje kako će se ta uočena nepreciznost ispraviti, bilo generalnom intervencijom u propise koji uređuju rad odvjetnika ili izmjenom ZBPP-a. Ustavni sud primjećuje da Zakon o odvjetništvu i Statut Hrvatske odvjetničke komore ("Narodne novine" broj 74/09. i 90/10.) ne reguliraju precizno slučajeve u kojima odvjetnik ima pravo uskratiti pružanje pravne pomoći a razlozi iz Kodeksa u tom smislu su, kao što je rečeno u točki 8.3., nedovoljno određeni.

**8.5.** Stoga Ustavni sud ocjenjuje da članak 10. stavak 2. ZBPP-a u konačnici nije predvidljiv i izvjestan za korisnike besplatne pravne pomoći te stoga dovodi u pitanje samu svrhu obveze pružanja besplatne pravne pomoći. Stoga on ne zadovoljava zahtjeve pravne sigurnosti i vladavine prava iz članka 3. Ustava.

## **5) Članak 37. ZBPP-a**

**9.** Članak 37. ZBPP-a glasi:

### "Članak 37.

Kad je korisnik pravne pomoći potpuno ili djelomično uspio u postupku te mu sud dosudi imovinu ili primitak, odnosno kad mu u upravnom postupku pripadne određena imovina ili primitak osim imovine i primitaka koji se prema odredbama ovoga Zakona izuzimaju kod utvrđivanja imovnog stanja podnositelja zahtjeva, korisnik je dužan iznos plaćene pravne pomoći prema obračunatoj uputnici uplatiti u državni proračun, ako taj iznos suprotna strana nije neposredno uplatila u državni proračun."

Članak 37. zajedno s člankom 38. ZBPP-a, koji se odnosi na slučaj kad korisnik pravne pomoći izgubi spor za čije mu je vođenje odobrena pravna pomoć i kad "nije dužan nadoknaditi plaćene troškove pravne pomoći", uređuje pitanje snošenja troškova u slučaju uspjeha ili neuspjeha u sporu u kojem je korisnik uživao besplatnu pravnu pomoć. No, on zajedno s člankom 38. ZBPP-a otvara pravni problem koji u ovom dijelu sustava pružanja besplatne pravne pomoći dovodi do ustavnopravno neprihvatljive diskriminacije korisnika besplatne pravne pomoći.

**10.** Već je predlagateljica u svojem prijedlogu za ocjenu ustavnosti ZBPP-a u cjelini istaknula kako ZBPP nije predvidio mogućnost da u slučaju uspjeha u sporu odvjetnik ima pravo, do iznosa koji prelazi iznos sredstava odobrene pravne pomoći, naplatiti se od protustranke. Ministarstvo pravosuđa nije se u svojem očitovanju osvrnulo na tu tvrdnju. Stoga Ustavni sud zaključuje da manjkavost ZBPP-a da u tom smislu izrijekom uredi ovo pitanje (iz članka 4. stavka 3. alineje 1. ZBPP-a samo neizravno proizlazi da "sekundarna pravna pomoć" obuhvaća "zastupanje pred sudom", dakle zastupanje tijekom cjelokupnog sudskog postupka, čije troškove "uputnica" pokriva "u punom opsegu" samo u iznimnim slučajevima iz članka 31. ZBPP-a) treba tumačiti na način da u slučaju uspjeha u sporu odvjetnik korisnika ima pravo na punu naknadu troškova koje plaća druga stranka - ako ona nije korisnik besplatne pravne pomoći.

**10.1.** Riječ je o manjkavosti pravne norme koja može dovesti do ustavnopravno neprihvatljivih učinaka. Ustavni sud doduše primjećuje da dosadašnja praksa besplatnog odvjetničkog zastupanja prema Zakonu o odvjetništvu omogućuje stranci da u slučaju uspjeha u sporu ostvari punu naknadu od protustranke prema odvjetničkoj tarifi. No, u odnosu na paralelno postojeći sustav besplatne pravne pomoći, prema Zakonu o odvjetništvu postoji i važna razlika. Naime, prema članku 21. Zakona o odvjetništvu pravna pomoć osigurava se socijalno ugroženim osobama besplatno kao dio obveze Hrvatske odvjetničke komore, tako da nije upitno pravo odvjetnika da u slučaju uspjeha u sporu traži naknadu troškova od protustranke. Kako je prema članku 2. ZBPP-a besplatna pravna pomoć definirana kao pomoć čije troškove "u cijelosti ili djelomično snosi Republika Hrvatska", može se zaključiti da je naknada prema ZBPP-u ujedno i jedina naknada na koju odvjetnik ima

pravo, bez obzira na ishod spora. Sporni članak 37. ZBPP-a koji govori o obvezi korisnika da u slučaju uspjeha u postupku, ako mu "sud dosudi imovinu ili primitak", vrati primljeni iznos po "uputnici" u državni proračun jest dvoznačan, jer se odnosi na ostvarenje glavnog zahtjeva u postupku. Štoviše, on uspostavlja samo obvezu da se "iznos plaćene pravne pomoći prema obračunatoj "uputnici" uplati u državni proračun", ali ne regulira tarifu (za besplatnu ili naplatnu pravnu pomoć) prema kojoj bi korisnik trebao platiti troškove zastupanja, pa čak ni samu obvezu korisnika da iznos koji mu je dosuđen na ime troškova postupka plati odvjetniku.

**10.2.** Navedena manjkavost pravne norme članka 37. ZBPP-a onemogućuje u velikoj mjeri predvidljiv i funkcionalan sustav zaštite prava na pristup sudu i tako krši pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava i člankom 6. stavkom 1. Konvencije, u vezi sa zahtjevima koji proizlaze iz vladavine prava kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava).

## **6) Članak 53. stavak 2. ZBPP-a**

**11.** Članak 53. stavak 2. ZBPP-a glasi:

"Članak 53.

(...)

(2) Sredstva za pružanje pravne pomoći mogu se osigurati i iz sredstava lokalne i područne (regionalne) samouprave, donacija i iz drugih izvora u skladu sa zakonom. Od ukupno osigurane pravne pomoći do 50% se dodjeljuje na temelju natječaja udrugama i visokim učilištima za rad pravnih klinika, a 50% se osigurava za druge oblike pravne pomoći.

(...)."

ZBPP ne definira kategoriju "oblika" pravne pomoći, no iz sadržaja pojedinih odredbi, kao što je članak 4., proizlazi da se taj izraz ne koristi vezano uz pojedine pružatelje, već uz pojedine podvrste pomoći unutar dviju glavnih kategorija ("primarna" i "sekundarna" pomoć). Stoga nije jasno na što se odnosi izričaj "drugih 50%" iz sporne odredbe. Predlagateljica smatra da se izričaj "drugi oblici" odnosi na pravnu pomoć koju pružaju odvjetnici, što bi se moglo prihvatiti, ali ne odgovara izričaju iz zakona. No, bez obzira na tumačenje, postavlja se pitanje na što će se, ako se za udruge i visoka učilišta izdvoji manje od 50% (na što ukazuje Ministarstvo pravosuđa u svom očitovanju, a što se zaista i dogodilo), utrošiti "višak" iznad 50%, jer se za "druge oblike" osigurava točno 50%. U tom smislu ova odredba je i matematički neprovediva. Naime, u slučaju da se udrugama i visokim učilištima dodijeli manje od 50% sredstava, izvjesno je pretpostaviti da će u raspodjeli sredstava ostati "višak" koji neće biti svrhovito utrošen. Pozicioniranje riječi "do" ispred riječi "50% se dodjeljuje na temelju natječaja udrugama i visokim učilištima" za financiranje na temelju natječaja ruši jasnu i neproturječnu normativnu koncepciju prema kojoj bi se za financiranje "primarne" pravne pomoći izdvajao podjednak iznos sredstava kao i za "sekundarnu" pravnu pomoć koja se pruža po "uputnicama" i koju bi pružali odvjetnici. Na taj je način sporna odredba ZBPP-a, koja želi biti sistemskom normom koja određuje politiku financiranja, postala neodređena i sadržajno proturječna te protivna svrsi samog zakona. Iz Izvješća Ministarstva pravosuđa o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2009. godini (v. točku 3. obrazloženja) vidljivo je da se sporna odredba uopće nije uzimala u obzir, a iz očitovanja Ministarstva pravosuđa proizlazi da je Ministarstvo tumači samo kao odredbu po kojoj se udrugama može dodijeliti maksimalno 50% sredstava osiguranih u proračunu. Takvo

tumačenje se za ostvarenje svrhe zakona čini pogubnim jer se već pri planiranju proračuna određeni dio novca koji je trebao biti rezerviran za pružanje besplatne pravne pomoći izvlači iz proračuna i namjenjuje za druge svrhe.

**12.** Iz navedenih je razloga Ustavni sud ukinuo članke 5. stavak 2., 8., 10. stavak 2., 37. i 53. stavak 2. ZBPP-a, na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona (točka I. izreke odluke).

**13.** Cijeneći činjenicu da se ZBPP-om razrađuje temeljno ustavno pravo na pristup sudu, Ustavni sud je na temelju ovlaštenja iz članka 55. Ustavnog zakona odgodio prestanak važenja ukinutih članaka ZBPP-a do isteka roka određenog točkom II. izreke ove odluke, kako bi Hrvatskom saboru ostavio dovoljno vremena za usklađivanje ukinutih članaka ZBPP-a s Ustavom.

**14.** Odluka o objavi temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

### **III. OBRAZLOŽENJE RJEŠENJA**

#### **A. PRIJEDLOG ZA OCJENU USTAVNOSTI ZBPP-a U CJELINI**

##### **1) Opći zakonski okvir besplatne pravne pomoći**

**15.** Predlagateljica u svom prijedlogu osporava koncepciju samoga ZBPP-a, te smatra da se pitanje pružanja besplatne pravne pomoći trebalo riješiti dopunom Zakona o odvjetništvu.

Članak 1. ZBPP-a glasi:

##### **"Članak 1.**

Ovim Zakonom uređuju se pojam, vrste i opseg besplatne pravne pomoći (u daljnjem tekstu: pravna pomoć), korisnici pravne pomoći, nadležnost, postupak i uvjeti za ostvarivanje pravne pomoći, pružatelji pravne pomoći, pravna pomoć iz razloga pravičnosti, prekogranično ostvarivanje pravne pomoći, financiranje pravne pomoći i nadzor nad provedbom ovoga Zakona."

**15.1.** Predlagateljica smatra da je ZBPP nesuglasan s člancima 3., 5., 26., 27. i 29. stavkom 1. Ustava te smatra da usvojeni model pružanja besplatne pravne pomoći putem udruga i klinika predstavlja narušavanje temeljne slobode i prava na besplatnu pravnu pomoć, što povređuje vladavinu prava i pravo na pravično i nepristrano suđenje. ZBPP otvara mogućnost da se protivnoj stranci uvijek isplati angažirati pravosudni aparat i voditi spor protiv socijalno ugrožene stranke, jer će platiti minimalni iznos naknade troškova, dok u slučaju neuspjeha u sporu socijalno neugrožena stranka može uvijek od korisnika besplatne pravne pomoći naplatiti iznos svojih troškova postupka u punom iznosu, jer je ZBPP-om korisnik pravne pomoći oslobođen samo obveze vraćanja u proračun pravne pomoći koji je platila država.

*Prijedlog nije osnovan.*

**15.2.** Besplatna pravna pomoć jest način olakšavanja pristupa sudu i drugim tijelima koja odlučuju o pravima i obvezama hrvatskih državljana i stranaca na način da troškove u



cijelosti ili djelomično snosi Republika Hrvatska, uzimajući u obzir njihov materijalni položaj i okolnost da ne bi mogli ostvariti neko svoje pravo bez ugrožavanja svojeg uzdržavanja i uzdržavanja članova svojeg kućanstva. Ujedno je besplatna pravna pomoć oblik ostvarivanja prava pojedinca na pristup sudu i drugim tijelima pred kojima ostvaruju pojedina prava ili obveze, na temelju načela jednakosti, a čije troškove podmiruje u cijelosti ili djelomično država.

Postojanje pravnozaštitnog sustava i slobodan pristup pravosuđu temeljni su preduvjeti učinkovitog ostvarivanja prava građana u demokratskom društvu. Međutim, angažiranje tog državnog sustava (koji je osnovan radi pružanja pravnozaštitnih usluga) pred korisnika postavlja i financijske zahtjeve u smislu plaćanja troškova postupka (koji se najčešće sastoje od troškova vještaka, prevoditelja, svjedoka, sudskih pristojbi i pravnog zastupanja/obrane).

**15.3.** Pravo na besplatnu pravnu pomoć bitna je komponenta prava na pristup pravosuđu, koje je imanentno pravu na pravično suđenje iz članka 29. stavka 1. Ustava, odnosno iz članka 6. Konvencije. Članak 6. Konvencije izričito predviđa besplatnu pravnu pomoć samo za optuženike ako to nalažu interesi pravde i materijalni status optuženika, a ne govori izričito i o pravu na besplatnu pravnu pomoć u građanskim predmetima. Stoga je u tom području značajna odluka Europskog suda u predmetu *Airey protiv Irske* (presuda, 9. listopada 1979., zahtjev br. 6289/73). U toj odluci Europski sud utvrđuje da postoji obveza država potpisnica Konvencije da osiguraju besplatnu pravnu pomoć kad je to nužno za učinkovitu zaštitu građanskih prava i obveza stranke kod vođenja sudskog postupka, zbog obvezatnog zastupanja ili zbog složenosti konkretnog slučaja.

**16.** Ustavni sud podsjeća da je pružanje besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj uređeno većim brojem zakona, od kojih valja izdvojiti članak 5. stavak 2. Zakona o kaznenom postupku ("Narodne novine" broj 152/08. i 76/09.), članak 172. Zakona o parničnom postupku ("Narodne novine" broj 53/91., 91/92., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07. - odluka Ustavnog suda, 84/08. i 96/08.; u daljnjem tekstu: ZPP), članak 85. Zakona o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim odnosima ("Narodne novine" broj 53/91.), članak 21. Zakona o odvjetništvu, članke 11. i 19. Zakona o sudskim pristojbama ("Narodne novine" broj 26/03.), članke 20. i 24. Zakona o azilu ("Narodne novine" broj 103/03. i 179/07.) te odredbe Statuta Hrvatske odvjetničke komore, Kodeksa odvjetničke etike i Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika ("Narodne novine" broj 13/09.).

Zakon o odvjetništvu pravo na besplatnog punomoćnika ne ograničava vrstom postupka, pa ga je načelno moguće koristiti u svim vrstama postupaka. Besplatna pravna pomoć osigurava se imenovanjem punomoćnika za zastupanje bez prava na nagradu, a ta se pravna pomoć ne odnosi na davanje pravnih savjeta.

**17.** Predlagateljica posebno smatra da se ZBPP-om ugrožava autonomija odvjetništva, koja je uređena člankom 27. Ustava. On glasi:

"Članak 27.

Odvjetništvo kao samostalna i neovisna služba osigurava svakome pravnu pomoć, u skladu sa zakonom."

Jedan dio argumenata iz prijedloga polazi od toga da bi se sustav besplatne pravne pomoći

trebao oslanjati isključivo na pravnu pomoć koju pružaju odvjetnici. U vezi s tim, predlagateljica se poziva na načela samostalnosti i neovisnosti, monotipnosti, univerzalnosti, odvjetničkog inkompatibiliteta i ograničenog ekskluziviteta te se navodi da jedino odvjetništvo može osigurati stručnu, etičnu, samostalnu i neovisnu pravnu pomoć koja jamči nadzor pravosudnog sustava u okvirima vladavine prava.

**17.1.** Ustav definira odvjetništvo kao samostalnu i neovisnu službu koja svakome osigurava pravnu pomoć u skladu sa zakonom. Ta ustavna odredba priznaje središnju važnost odvjetništva u pružanju pravne pomoći građanima i pravnim osobama te sadrži jamstva relativne samostalnosti i neovisnosti odvjetništva kao društveno korisne službe. Ona, međutim, odvjetništvu ne daje apsolutni monopol i ekskluzivitet u pružanju pravne pomoći. I prije donošenja ZBPP-a hrvatsko je pravo omogućavalo da u raznim aspektima pružanja besplatne pravne pomoći sudjeluju i druge profesije i službe, pa čak i osobe bez specifičnog pravnog obrazovanja. Stoga, premda bi se mogao smatrati neustavnim sustav pružanja pravne zaštite koji bi odvjetništvo sasvim marginalizirao ili ugrozio mogućnost slobodnog obavljanja odvjetničke profesije, ne može se smatrati da je suprotno načelima vladavine prava i ustavnoj definiciji odvjetništva svako uređenje koje bi u sustav pružanja pravne pomoći uključivalo i osobe koje nisu odvjetnici.

Nadalje, u kontekstu općeg pravnog informiranja, mnoge državne i društvene ustanove daju obavijesti o sadržaju mjerodavnih propisa i upute o mogućnostima da građani ostvare svoja prava. Dakle, ni sam Zakon o odvjetništvu ne uspostavlja potpuni ekskluzivitet odvjetništva u pružanju pravne pomoći, te je stoga ustavnopravno dopušteno pitanje pružanja pravne pomoći, uključujući i besplatne pravne pomoći, uređivati i drugim zakonima.

Ne stoji ni tvrdnja predlagateljice da ZBPP nije sukladan članku 26. Ustava iz razloga što ZBPP - poštujući ustavno načelo da su državljani Republike Hrvatske i stranci jednaki pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti - široko definira krug korisnika pravne pomoći što je razvidno iz članaka 2. i 7. ZBPP-a. Također članak 2. ZBPP-a u sebi integrira i ustavno jamstvo sadržano u članku 29. Ustava kojim se svakome jamči pravo na pravično suđenje u razumnom roku pred nepristranim i neovisnim sudom, te je slijedom toga neosnovana tvrdnja predlagateljice da odredbe ZBPP-a u tom pitanju nisu u skladu s člancima 26. i 29. stavkom 1. Ustava.

**18.** Iako su pravila o zastupanju pred sudom kao specifičnom obliku pružanja sekundarne pravne pomoći najstroža i sadrže određene oblike odvjetničkog monopola na zastupanje, ona ipak dopuštaju da u pružanju pravne pomoći (i to ne u svojstvu savjetnika, već i formalnog zastupnika) sudjeluju i druge osobe osim odvjetnika, bez obzira na okolnost što neke od njih nemaju specifični pravni ispit, pa čak ni bilo kakve pravne kvalifikacije. Tako stranku u parničnom postupku može zastupati i osoba koja je s njome u radnom odnosu, ako je potpuno poslovno sposobna (članak 89a. stavak 2. ZPP-a), te osoba koja je njezin krvni srodnik u pravoj liniji, brat, sestra ili bračni drug (članak 89a. stavak 3. ZPP-a). Nadalje, radnika može u postupku u parnicama iz radnih odnosa kao punomoćnik zastupati osoba koja je u radnom odnosu u radnikovom sindikatu, a poslodavca osoba koja je u radnom odnosu u odgovarajućoj udruzi poslodavaca (članak 434a. ZPP-a). U arbitražnim postupcima, stranke mogu zastupati bilo koje osobe njihova povjerenja (uključujući i odvjetnike sa sjedištem na području izvan Republike Hrvatske te druge osobe koje imaju povjerenje

stranaka). Dakle, hrvatsko pravo i izvan sudskih postupaka i u njima priznaje i poznaje više slučajeva pravne pomoći koju ovlašteno pružaju osobe koje nisu odvjetnici.

Člankom 5. Zakona o odvjetništvu propisano je da se pružanjem pravne pomoći kao zanimanjem smiju baviti samo odvjetnici, ako zakonom nije drugačije određeno. Iz navedene odredbe proizlazi ne samo to da se zakonom može iznimno odrediti da se pružanjem pravne pomoći "kao zanimanjem" (tj. za nagradu i obrtimice) bave i druge osobe, nego i da, načelno, pružanje pravne pomoći bez nagrade ili za povremenu i neadekvatnu nagradu (pravna pomoć u javnom interesu, besplatna pravna pomoć) nije nespojivo s odvjetništvom kao samostalnom službom koja svoju djelatnost u pravilu obavlja na tržištu pravnih usluga. Zakonom se mogu i druge osobe ovlastiti da se kao zanimanjem bave pružanjem pravne pomoći (kao npr. javni bilježnici i javni ovršitelji).

**19.** Zaključno, prema stajalištu Ustavnog suda, odabir modela po kojem će zakonodavac urediti pružanje besplatne pravne pomoći (bilo kroz dopune Zakona o odvjetništvu ili posebnim zakonom) nije ustavnopravno pitanje. Taj se odabir temelji na načelu svrsishodnosti koje je imanentno općim socijalnim, gospodarskim, financijskim i drugim politikama države. Odabir metoda i načina reguliranja pružanja besplatne pravne pomoći, korisnika i pružatelja ustavno je ovlaštenje zakonodavca, utemeljeno na članku 2. stavku 4. točki 1. Ustava. Stoga mogućnost nekog alternativnog rješenja sama po sebi ne čini ZBPP u cijelosti nesuglasnim s Ustavom, pod uvjetom da je rješenje koje je ponudio zakonodavac ostalo unutar ustavnopravno prihvatljivih granica. Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati je li ono najbolje za uređenje dotičnog pitanja odnosno jesu li zakonodavne ovlasti iz članka 2. stavka 4. točke 1. Ustava u tom pitanju trebale biti iskorištene na drugačiji način (načelno stajalište o nadležnosti Ustavnog suda kod ocjene svrsishodnosti zakonodavnih modela, izneseno u rješenju Ustavnog suda broj: U-I-2921/2003 i dr. od 19. studenoga 2008., "Narodne novine" broj 137 od 26. studenoga 2008.).

**20.** Predlagateljica konačno ističe da se ZBPP-om ne ostvaruje demokratizacija već se vrši destabilizacija pravne pomoći i odvjetništva, ističući da samo odvjetništvo svojim jasnim zakonskim okvirom u skladu s Ustavom osigurava pravnu pomoć.

Ustavni sud primjećuje da pravna pomoć organizirana na način iz članka 21. Zakona o odvjetništvu i Glave III. Kodeksa nije dostatna za zadovoljenje ustavnih i međunarodnopravnih standarda izraženih u člancima 26. i 29. Ustava te članku 6. stavku 1. Konvencije. Navedenim se odredbama pravna pomoć ograničava samo na hrvatske državljane i određene vrste postupaka, dok odredbe ZBPP-a - polazeći od navedenih standarda - omogućuju pružanje besplatne pravne pomoći i državljanima Republike Hrvatske i strancima, apatridima, azilantima kao i tražiteljima azila, u većini građanskih i upravnih postupaka i postupaka pred drugim tijelima koja odlučuju o njihovim pravima i obvezama.

Zakonodavac je nedvojbeno ovlašten propisati i uvjete i kvalifikacije za osobe koje se bave pružanjem besplatne pravne pomoći. Ti su uvjeti u neposrednoj vezi s pravnom pomoći koju te osobe pružaju, uz koju je vezan i sustav nadzora rada nad udrugama i pravnim klinikama.

Stoga okolnost da je zakonom u pružatelje pravne pomoći, uz odvjetnike, zakonodavac uvrstio i ovlaštene udruge i pravne klinike pravnih fakulteta, u općim zakonskim okvirima koji

su danas na snazi, ne dovodi do nerazmjernog ograničavanja autonomije odvjetništva i nije u suprotnosti s člankom 27. Ustava.

## B. PRIJEDLOG ZA OCJENU USTAVNOSTI POJEDINIH ČLANAKA ZBPP-a

### 1) Članak 9. ZBPP-a

**21.** Predlagateljica posebno osporava suglasnost s Ustavom članka 9. ZBPP-a, koji glasi:

"Članak 9.

- (1) Pružatelji pravne pomoći prema odredbama ovoga Zakona su odvjetnici, ovlaštene udruge i visoka učilišta.
- (2) Pružatelji pravne pomoći pružaju pravnu pomoć uz naknadu.
- (3) Iznimno od stavka 2. ovoga članka pružatelji pravne pomoći ne naplaćuju pružanje opće pravne informacije.
- (4) Pružatelji ne smiju koristiti bilo koji oblik promidžbe o pružanju pravne pomoći prema odredbama ovoga Zakona. U slučaju nedozvoljene promidžbe primjenjuju se mjere propisane ovim Zakonom, za nesavjesno pružanje pravne pomoći."

**21.1.** Predlagateljica smatra da suprotno temeljnim načelima Ujedinjenih naroda o ulozi odvjetništva, Ustavu i Zakonu o odvjetništvu, osporeni ZBPP osigurava besplatnu pravnu pomoć na način da kao pružatelje takve pomoći ovlašćuje i druge subjekte (udruge, pravne klinike i sindikate), stavljajući ih pod kontrolu države, ali i u povoljniji financijski položaj u odnosu na odvjetništvo.

Predlagateljica je stajališta da osporeni ZBPP proširuje krug pružatelja pravne pomoći na osobe kojima je duh odvjetništva stran, a ZBPP svojim sadržajem dokida neovisnost i samostalnost pravne pomoći, na što navedeni subjekti nisu osjetljivi. Zaključuje da je država ZBPP-om pružanje besplatne pravne pomoći zapravo prebacila na odvjetnike te je time ozakonila rješenje koje je nespojivo s vladavinom prava, jednakim položajem stranaka pred državnim tijelima, te pravom na nepristrano suđenje iz članka 26. i 29. Ustava.

Smatra, također, da se nije vodilo računa ni o posebnoj stručnosti pružatelja pravne pomoći jer se određuje da stranku može u upravnom postupku zastupati i osoba koja nema položen pravosudni ispit.

*Prijedlog nije osnovan.*

**21.2.** Predlagateljica se u prijedlogu poziva na Temeljna načela o ulozi odvjetnika, koja su usvojena na 8. kongresu Ujedinjenih naroda o prevenciji zločina i postupanju s prijestupnicima (Havana, Kuba, 27. kolovoza 1990.), ističući načela izražena u točkama 16., 19. i 25., te ih dijelom pogrešno tumači navodeći da ista "naglašavaju obvezu države da se uzdrži od uplitanja u rad profesionalnih odvjetničkih asocijacija kao i u rad odvjetnika kad pružaju bilo koju vrstu pravne pomoći dok ih nadležna tijela odvjetničke asocijacije nisu suspendirala", zanemarujući u odgovarajućem kontekstu staviti i načela pod točkama 2., 3., 4. i 9. Temeljnih načela o ulozi odvjetnika, koja glase:

"(...)

2. Vlade moraju uspostaviti efikasnu proceduru i mehanizme kojima osiguravaju jednak pristup pravnoj pomoći

svim građanima svog teritorija, odnosno osobama na koje se ta nadležnost odnosi, i to bez diskriminacije zbog rase, boje kože, etničkog podrijetla, jezika, vjere, političkih i drugih uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovine, rođenja, ekonomskog ili drugog statusa.

3. Vlade moraju osigurati financiranje i ostale uvjete za pružanje pravne pomoći siromašnima, i ako je to potrebno, ostalim kategorijama ugroženih osoba. Profesionalne odvjetničke asocijacije (komore) surađivat će u organizaciji i pružanju usluga.

4. Vlade i odvjetničke asocijacije organizirat će informiranje javnosti o pravima i dužnostima pred zakonom, kao i o važnoj ulozi odvjetnika u zaštiti temeljnih prava. Posebna pozornost posvetit će se pravnoj pomoći za siromašne i druge ugrožene skupine kako bi im se omogućilo da ostvare svoja prava i da, kada je to potrebno, angažiraju odvjetnika.

(...)

9. Vlade, stručne asocijacije odvjetnika i obrazovne institucije moraju odvjetnicima osigurati adekvatno obrazovanje i obuku, te im moraju ukazati na važnost etičkih obveza odvjetnika kao i na važnost ljudskih prava i temeljenih sloboda priznatih nacionalnim i međunarodnim pravom.

(...)"

**21.3.** Prigovor predlagateljice o nejednakosti položaja pružatelja besplatne pravne pomoći temelji se na okolnosti da je za različite pružatelje pravne pomoći po ZBPP-u predviđen različit model financiranja, u čemu se sagledava različito postupanje prema različitim pružateljima koje je navodno u suprotnosti s člankom 26. Ustava.

Taj argument nije prihvatljiv već i stoga što načelo jednakosti pred zakonom traži da se u odnosu na jednake ili bitno slične situacije postupa na jednak način, dok je u konkretnom slučaju riječ o dvije bitno različite kategorije pružatelja pravne pomoći, pa i dvije bitno različite vrste pravne pomoći. Dok je odvjetnicima dano pravo na pružanje primarne i sekundarne pravne pomoći (članak 10. stavak 1. ZBPP-a), drugi pružatelji mogu pružati samo primarnu pravnu pomoć, odnosno neke njezine oblike (članak 11. stavak 1. i članak 14. stavak 1. ZBPP-a). Status i funkcija pojedinih kategorija pružatelja besplatne pravne pomoći također su različiti: dok se odvjetnici profesionalno i kontinuirano bave pružanjem pravne pomoći, kod drugih je pružatelja u pravilu riječ o posebnoj aktivnosti koja dopunjuje njihovo glavno područje rada. Utoliko, razlike u statusu pružatelja i vrsti pružene pravne pomoći načelno opravdavaju različito postupanje u odnosu na te dvije kategorije.

## **2) Članak 11. stavak 4. ZBPP-a**

**22.** Predlagateljica posebno osporava nesuglasnost s Ustavom članka 11. stavka 4. ZBPP-a, koji propisuje:

"Članak 11.

(...)

(4) Ovlaštene udruge mogu pružati pravnu pomoć i osobama koje nisu korisnici pravne pomoći prema odredbama ovoga Zakona, ali izvan sredstava odobrenih na temelju projekta i bez prava na naknadu."

**22.1.** Predlagateljica ističe da se udrugama i pravnim klinikama omogućava da pružaju pravnu pomoć i onim osobama koje nisu korisnici pravne pomoći prema odredbama osporenog ZBPP-a (što znači svim fizičkim i pravnim osobama), ali pod uvjetom da za takvu pravnu pomoć ne troše državna sredstva i da tu pravnu pomoć pružaju nenaplatno. Predlagateljica smatra da za takav oblik pružanja pravne pomoći nema uporišta u Ustavu.

*Prijedlog nije osnovan.*

**22.2.** Ustavni sud ocjenjuje da je zakonodavac bio ovlašten urediti navedeni oblik pružanja besplatne pravne pomoći jer se takva pravna pomoć pruža unutar redovne djelatnosti ovlaštenih udruga, pri čemu se taj oblik pomoći ne financira iz sredstava koja su im iz državnog proračuna dodijeljena za projekte davanja besplatne pravne pomoći. Time se samo naglašava obveza udruga koje se bave pružanjem besplatne pravne pomoći da u okvirima pružanja primarne pravne pomoći tu pomoć mogu pružati i svim drugim zainteresiranim osobama. Dakako, ta se ovlast ne odnosi na sekundarnu pravnu pomoć, koja je prema ZBPP-u u isključivoj nadležnosti odvjetnika.

### **3) Članci 29., 40. i 41. ZBPP-a**

**23.** Predlagateljica osporava nesuglasnost s Ustavom članaka 29., 40. i 41. ZBPP-a, koji glase:

#### "Članak 29.

- (1) Ured će po službenoj dužnosti preispitati pravo na pravnu pomoć kad sazna za postojanje novih okolnosti koje mogu utjecati na odobravanje ili opseg odobrene pravne pomoći.
- (2) Na temelju novih okolnosti i činjenica donijet će se rješenje.
- (3) Na rješenje o poništenju ili o izmjeni uputnice korisnik pravne pomoći ima pravo podnijeti žalbu ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa u roku od 8 dana od primitka rješenja. Protiv rješenja ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa kojim se žalba odbija može se pokrenuti upravni spor."

#### "Članak 40.

- (1) U skladu s odredbama Zakona o parničnom postupku korisnici ne smiju pravnu pomoć koristiti radi obijesnog vođenja postupka.
- (2) Na temelju odluke suda ured će poništiti izdanu uputnicu u skladu s odredbama ovoga Zakona o neopravdano korištenoj pravnoj pomoći.

#### Članak 41.

- (1) Korisnik pravne pomoći dužan je nadoknaditi troškove neopravdano korištene pravne pomoći i zatezne kamate. Zatezne kamate računaju se od dana od kojeg je korisnik pravne pomoći bio dužan izvijestiti ured o nastalim promjenama. Ovako vraćena sredstva su prihod državnoga proračuna.
- (2) Način i vrijeme vraćanja naknade za neopravdano korištenu pravnu pomoć odredit će ured rješenjem kojim se utvrđuje da je korisnik neopravdano primio pravnu pomoć.
- (3) Protiv rješenja o utvrđivanju neopravdano korištene pravne pomoći podnositelj zahtjeva može podnijeti žalbu prema odredbama ovoga Zakona o odbijanju zahtjeva.
- (4) Ured može na prijedlog korisnika sklopiti nagodbu o načinu vraćanja naknade za troškove neopravdano korištene pravne pomoći, kad za to postoje razlozi utemeljeni na materijalnim prilikama korisnika. Sklopljena nagodba predstavlja ovršnu ispravu.
- (5) Ako nagodba nije zaključena ili korisnik propusti dobrovoljno vratiti iznos u roku određenom rješenjem, ured će po službenoj dužnosti podnijeti prijedlog za ovrhu. U tom slučaju konačno rješenje predstavlja ovršnu ispravu."

**23.1.** Predlagateljica smatra da je nespojivo s pravom na neovisnu i samostalnu pravnu pomoć mogućnost da upravno tijelo korisniku besplatne pravne pomoći može, na temelju odluke suda o obijesnom vođenju postupka, poništiti "uputnicu", što u konačnici znači onemogućavanje pristupa sudu socijalno najugroženijim kategorijama.

*Prijedlog nije osnovan.*

**23.2.** Kod utvrđivanja imovinskih i drugih prilika podnositelja zahtjeva za pružanje besplatne pravne pomoći uzimaju se u obzir i prihodi i imovina drugih članova kućanstva (bračnog ili izvanbračnog druga, djece i drugih srodnika koji žive zajedno). Ti se podaci utvrđuju prema izjavi podnositelja zahtjeva, ali i službenom provjerom koju provodi nadležno tijelo. Ukoliko bi se naknadno utvrdilo da je podnositelj zahtjeva neistinito naveo svoje prihode i imovinu, donosi se rješenje kojim se "uputnica" za pružanje besplatne pravne pomoći može poništiti ili izmijeniti na način da se besplatna pravna pomoć može pružiti samo djelomično, sukladno stvarnim imovinskim prilikama korisnika.

Poseban je slučaj objesno vođenje postupaka iz članka 40. ZBPP-a, u kojem će se slučaju također uskratiti pružanje besplatne pravne pomoći i zahtijevati povrat svih iskorištenih sredstava po izdanoj "uputnici". Takvo zakonsko rješenje Ustavni sud ocjenjuje razumnim jer akteri pravosudnog sustava ne smiju poticati objesno parničenje, posebno u situaciji još uvijek znatnog broja neriješenih sudskih predmeta u hrvatskom pravosudnom sustavu.

**23.3.** Zakonodavac je odredio pretpostavke i uvjete pod kojima se pravna pomoć pruža, a osporenim člankom također je odredio i uskratiti besplatne pravne pomoći u slučajevima kad se naknadno utvrdi da je "uputnica" za pružanje besplatne pravne pomoći izdana na osnovi nepotpunih ili lažnih podataka. Takvo je rješenje sukladno temeljnim ciljevima ZBPP-a, ali i opredjeljenju zakonodavca da se besplatna pravna pomoć pruža samo određenom krugu korisnika, prema financijskim mogućnostima državnog proračuna.

#### **4) Članci 53. do 60. ZBPP-a**

**24.** Predlagateljica osporava nesuglasnost s Ustavom odredbi o financiranju besplatne pravne pomoći, koje su sadržane u člancima 53. do 60. ZBPP-a. One glase:

##### "Članak 53.

- (1) Sredstva za organiziranje i pružanje pravne pomoći na temelju uputnice osiguravaju se u državnom proračunu.
- (2) Sredstva za pružanje pravne pomoći mogu se osigurati i iz sredstava lokalne i područne (regionalne) samouprave, donacija i iz drugih izvora u skladu sa zakonom. Od ukupno osigurane pravne pomoći do 50% se dodjeljuje na temelju natječaja udrugama i visokim učilištima za rad pravnih klinika, a 50% se osigurava za druge oblike pravne pomoći.
- (3) Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa, uz pribavljeno mišljenje Povjerenstva za pravnu pomoć, utvrđuje kriterije za bodovanje projekta radi dodjele financijskih sredstava koja su za tu svrhu osigurana u državnom proračunu.

##### Članak 54.

- (1) Sredstva za pružanje pravne pomoći udrugama i visokim učilištima za rad pravnih klinika iz državnog proračuna odobravaju se unaprijed, na temelju odobrenog projekta. Prva isplata obavlja se prilikom odobravanja projekta, a daljnje isplate obavljaju se kvartalno, nakon podnesenog izvješća.
- (2) Isplata iz proračuna za pružanje primarne i sekundarne pravne pomoći isplaćuje se odvjetnicima na temelju obračunate uputnice.
- (3) Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa daje suglasnost na obračunate uputnice. Nalog za plaćanje na temelju projekta i obračunatih uputnicama daje ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa.
- (4) Uredi svakog mjeseca dostavljaju ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa obračunate uputnice s pripadajućom dokumentacijom.
- (5) Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa daje suglasnost na obračun uputnice i nalog za isplatu pružatelju pravne pomoći.

- (6) Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa dostavlja uredima obavijest o izvršenim uplatama radi zaključivanja uputnica.
- (7) Uredi mogu u jednom mjesecu izdati samo onoliko uputnica za korištenje sekundarne pravne pomoći čija vrijednost ne prelazi iznos od 90% osiguranih sredstava u tekućem mjesecu. Podnositeljima zahtjeva koji ostvaruju pravo na pravnu pomoć, a kojima uputnica nije mogla biti izdana u tekućem mjesecu, uputnica će biti izdana u sljedećem mjesecu, s tim da imaju prednost kod dobivanja uputnica pred kasnije zaprimljenim zahtjevima.
- (8) U okviru mjesečno osiguranih sredstava za sekundarnu pravnu pomoć, 10% sredstava osigurava se za izdavanje uputnica u hitnim slučajevima. Hitnim slučajem smatra se zahtjev u postupku u kojem bi stranka izgubila neko pravo protekom roka do kojeg bi mogla ostvariti pravo na pravnu pomoć.
- (9) Neutrošena sredstva za hitne slučajeve u prethodnom mjesecu prenose se u redovita sredstva za pravnu pomoć u tekućem mjesecu.
- (10) O sredstvima odobrenima za projekt pružanja pravne pomoći udruga i pravna klinika moraju najkasnije do 15. siječnja svake godine podnijeti izvješće uz koje se obvezno prilaže propisana dokumentacija o utrošku sredstava.
- (11) Neutrošena sredstva odobrena iz državnog proračuna za pružanje pravne pomoći vraćaju se u državni proračun.

#### Članak 55.

- (1) Odvjetnik je dužan vratiti uredu popunjenu uputnicu nakon pružene pravne pomoći.
- (2) Uputnica koja se vraća uredu predaje se zajedno s originalima računa za nastale troškove.
- (3) Ako uputnica ne bude vraćena u roku od 15 dana od izvršenja zadnje pravne radnje za koju je uputnica izdana, smatrat će se da pravna pomoć nije pružena.
- (4) Ako je naknada za pravnu pomoć utvrđena u odnosu na pojedinu vrstu postupka, a postupak traje više od jedne kalendarske godine, na kraju svake kalendarske godine može se naplatiti jedna četvrtina propisanog iznosa naknade. Odvjetnik će dostaviti obračunatu uputnicu uredu koji mu je dužan u roku od 15 dana dostaviti novu uputnicu za preostali dio postupka.
- (5) Neutrošena sredstva odobrena za pravnu pomoć vraćaju se u državni proračun.

#### Članak 56.

Ured će na temelju priloženih računa o troškovima za izvršene pravne radnje izvršiti ovjeru ukupnih troškova pravne pomoći prema izdanoj uputnici.

#### Članak 57.

- (1) Ovlaštena udruga dužna je kvartalno dostaviti uredu popis predanih uputnica i izvješće o pruženoj pravnoj pomoći. Na temelju izvješća ured zaključuje uputnice i o tome izvješćuje ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa.
- (2) Visoka učilišta o radu pravnih klinika podnose samo godišnje izvješće o pruženoj pravnoj pomoći na temelju projekta, uz kojeg prilažu uputnice prema kojima je pružena pravna pomoć, kao i popis uputnica prema kojima je pravna pomoć u tijeku na dan 31. prosinca one godine za koju se izvješće podnosi.
- (3) U okviru sredstava koja su ovlaštenoj udruzi ili visokom učilištu za rad pravne klinike dodijeljena na temelju projekta, ovlaštena udruga i pravna klinika pružaju pravnu pomoć na temelju uputnice kojom je korisniku odobreno korištenje pravne pomoći, te utvrđena vrsta i opseg pravne pomoći.
- (4) Ovlaštena udruga i visoko učilište za rad pravne klinike ne obračunavaju uputnicu već uputnica služi kao financijska dokumentacija koja se prilaže uz izvješće o provedbi projekta.
- (5) U slučaju kad je pravna pomoć ostvarena sukladno odredbi članka 15. stavka 2. ovoga Zakona ovlašteni pružatelji primarne pravne pomoći sastavljaju i dostavljaju posebno izvješće o pruženoj pravnoj pomoći koje sadrži podatke i potvrde sukladno članku 16. stavku 4. i 5. ovoga Zakona.
- (6) Ministar nadležan za poslove pravosuđa pravilnikom će propisati oblik posebnog izvješća iz stavka 5. ovoga članka.

#### Članak 58.

- (1) Sredstva za pružanje pravne pomoći ovlaštenim udrugama i visokim učilištima za rad pravnih klinika osiguravaju se na temelju projekta.
- (2) Projekt mora sadržavati dokumentirane podatke o broju slučajeva pružene pravne pomoći iz prethodne godine, ako je udruga pružala pravnu pomoć u toj godini, određenje o pravnom području i vrsti postupaka za koje će se pružati pravna pomoć, određenje o području na kojem će djelovati, uz navođenje jedinica lokalne i



područne (regionalne) samouprave u kojem udruga namjerava pružiti pravnu pomoć, kao i podatke o broju kvalificiranih osoba za pružanje pravne pomoći i njihovom rasporedu na području djelovanja.

(3) Natječaj za prihvaćanje projekta raspisuje do kraja siječnja tekuće godine ministar nadležan za poslove pravosuđa, u okviru sredstava koja se za tu namjenu osiguravaju u državnom proračunu.

(4) Pobljiže kriterije za vrednovanje projekta i sadržaj dokumentacije, koja se uz projekt prilaže, propisat će pravilnikom ministar nadležan za poslove pravosuđa.

#### Članak 59.

O sredstvima odobrenima za projekt pružanja pravne pomoći ovlaštena udruga i pravna klinika moraju najkasnije do 15. siječnja svake godine podnijeti izvješće uz koje se obvezno prilaže uputnica i prateća dokumentacija propisana ovim Zakonom za obračun uputnica.

#### Članak 60.

(1) Iznosi naknade za pružanje primarne i sekundarne pravne pomoći određuju se za pojedine oblike pravne pomoći iz članka 4. stavka 2. i 3. ovoga Zakona i na jednak se način primjenjuju na sve pružatelje pravne pomoći.

(2) Vrijednost iznosa naknade određuje se uredbom Vlade Republike Hrvatske na prijedlog ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa u okviru sredstava osiguranih u državnom proračunu.

(3) Uredba iz stavka 1. ovoga članka donosi se najkasnije u roku od mjesec dana od dana stupanja na snagu zakona o izvršenju državnog proračuna za pojedinu proračunsku godinu."

**24.1.** Predlagateljica u vezi s navedenim odredbama ZBPP-a ne upozorava na njihovu neustavnost zbog nejasnoće i proturječnosti (v. točku 11. obrazloženja) nego ističe da nije dopustivo da iznose naknada za besplatnu pravnu pomoć država određuje uredbom o tarifi u okviru sredstava osiguranih u državnom proračunu (za 2009. godinu ta naknada je osigurana u maksimalnom iznosu od 800,00 kuna za prvostupanjski i drugostupanjski postupak). Također, ZBPP nije predvidio ni mogućnost da u slučaju uspjeha u sporu odvjetnik ima pravo da iznos koji prelazi iznos sredstava osiguranih od države naplati od protustranke. Posebno osporava dio ZBPP-a gdje se osigurana sredstva iz državnog proračuna distribuiraju na način da se 50% dodjeljuje na temelju javnog natječaja udrugama i visokim učilištima za rad pravnih klinika, a ostatak za odvjetnike.

**24.2.** Ministarstvo pravosuđa je u odnosu na te navode predlagateljice u svom očitovanju navelo da su netočni jer se sukladno članku 53. stavku 2. ZBPP-a od ukupno osigurane pravne pomoći do 50% dodjeljuje na temelju natječaja udrugama i visokim učilištima za rad pravnih klinika, dok je ostatak namijenjen drugim oblicima pravne pomoći. Na temelju članka 2. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 149/08. i 44/09.) sredstva se u proračunu osiguravaju proračunskim korisnicima, koji su u njegovom posebnoj dijelu određeni za nositelje sredstava raspoređenih po programima (aktivnostima i projektima) i po vrstama rashoda i izdataka. Dakle, Ministarstvo pravosuđa može udrugama i pravnim klinikama dodijeliti maksimalno 50% sredstava osiguranih u proračunu za pružanje pravne pomoći, ali može odlučiti i da se dodijeli manje od toga. Nadalje, udrugama i pravnim klinikama sredstva se dodjeljuju unaprijed. Ona su, međutim, dužna podnositi kvartalna i godišnja izvješća o svom radu, pri čemu se neutrošena sredstva odobrena iz državnog proračuna za pružanje pravne pomoći vraćaju u državni proračun.

*Prijedlog nije osnovan.*

**24.3.** Prema Izvješću o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2009.

godini, pravnu pomoć su u 75,8% slučajeva pružili odvjetnici dok su udruge pružile pomoć u 24,2% slučajeva. Pri tome je važno imati na umu činjenicu da se sekundarna pravna pomoć odobrava u 80% slučajeva, i to posebice radi zastupanja pred sudom, za što su jedino ovlaštene odvjetnici. Do 1. ožujka 2010. zaprimljeno je ukupno 4647 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, od čega je prihvaćeno 3160 zahtjeva, dok ih je odbijeno 971, odbačeno 160, a obustavljeno 140. U postupku odobravanja ukupno je bilo 216 zahtjeva. Ukupno je izdato 2416 "uputnica" te je isplaćeno 37.150,27 kuna, a obračunato je troškova u iznosu od 1.319.440,00 kuna.

**24.4.** Prema Izvješću Europske komisije za učinkovitost pravosuđa za 2004. godinu, odvjetnici za stranke u sustavu besplatne pravne pomoći manje su plaćeni u Europi u odnosu prema "uobičajenim" strankama. Međutim, "odvjetnici, zbog razloga povezanih s profesionalnom etikom, općenito nisu protivni ideji da prihvaćaju slučajeve besplatne pravne pomoći. Odvjetnici u SR Njemačkoj tome se ne suprotstavljaju jer je državni proračun uvijek odgovoran dužnik, dok obični klijent može postati insolventan". Prema podacima iz tog izvješća, u Engleskoj i Walesu te je godine potrošeno oko 58 eura po glavi stanovnika na besplatnu pravnu pomoć, dok je u Norveškoj potrošeno oko 39 eura, u Nizozemskoj oko 22 eura, u Austriji 2,5 eura, a u Slovačkoj, Poljskoj, Bosni i Hercegovini manje od jednog eura. Nadalje, prema istom izvješću, Engleska i Wales te su godine potrošili ukupno 3.070.000.000 eura na besplatnu pravnu pomoć, Norveška 177.622.000 eura, Irska 47.649.000 eura, Njemačka 468.400.000 eura, Estonija 1.700.000 eura, Mađarska 851.333 eura itd. Prosječan iznos koji se doznajuje po slučaju je 6 eura u Rumunjskoj, 16 eura u Mađarskoj, 127 eura u Turskoj, 350 eura u Francuskoj, sve do 3.061 eura u Islandu.

**24.5.** Republika Hrvatska u prvoj je godini provedbe ZBPP-a (od 1. veljače 2009.) u državnom proračunu izdvojila ukupno 8.250.000,00 kuna, od čega je ovlaštenim udrugama, sindikatima i pravnim klinikama isplatila 2.210.000,00 kuna. Od toga nije utrošeno 1.519.300,00 kuna, koji iznos je 2010. godine vraćen u državni proračun. Iznos od 4.500.000,00 kuna osiguran je za druge oblike pravne pomoći, tj. za isplatu odvjetnicima na osnovi obračuna "uputnice". U 2010. godini u državnom je proračunu za besplatnu pravnu pomoć predviđeno 6.835.000,00 kuna. (Izvor: Izvješće o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2009. godini Ministarstva pravosuđa iz ožujka 2010.).

**24.6.** U odnosu na način financiranja pravne pomoći, razvidno je da ovlaštene udruge moraju vratiti u državni proračun sva sredstva koja ne utroše na davanje pravne pomoći po odobrenim projektima, dok se odvjetnicima njihove usluge plaćaju po obavljanju istih. Takav model financiranja također spada u svrsishodnost zakonodavnih modela, u koje pitanje Ustavni sud nije ovlašten ulaziti.

Dakle, samo po sebi nije ustavnopravno sporno pravo države da samostalno odredi naknadu za pruženu besplatnu pravnu pomoć. Ona je po samoj svojoj definiciji vrlo različita od nagrade na koju odvjetnici imaju pravo kad na tržištu pravnih usluga obavljaju svoju djelatnost (a koja je djelomično regulirana autonomnim aktima Hrvatske odvjetničke komore). Nasuprot tome, odvjetničke nagrade u pravilu snose sami korisnici, naknada za pravnu pomoć isplaćuje se iz državnog proračuna u okviru proračunskih ograničenja. Ona predstavlja samo djelomičan doprinos države i nije ekonomski ekvivalent stvarne tržišne vrijednosti pruženih usluga.

## 5) Članci 61. do 64. ZBPP-a

**25.** Na kraju predlagateljica osporava i nesuglasnost s Ustavom dijela ZBPP-a kojim se uređuje nadzor nad provedbom zakona. Članci 61. do 64. ZBPP-a glase:

### "1. Upravni nadzor Članak 61.

- (1) Upravni nadzor nad provedbom ovoga Zakona obavlja ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa.
- (2) U obavljanju upravnog nadzora ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa posebno nadzire postupanje ureda u odobravanju pravne pomoći.

### 2. Stručni nadzor Članak 62.

- (1) Nadzor nad savjesnim i stručnim pružanjem pravne pomoći obavlja po službenoj dužnosti tijelo pred kojim se vodi postupak u kojem stranka ostvaruje pravo na pravnu pomoć.
- (2) Iznimno od stavka 1. ovoga članka nadzor nad radom udruga obavlja neposredno i ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa koje će najmanje jednom u dvije godine izvršiti nadzor nad pružanjem pravne pomoći od strane udruga.
- (3) Kad tijelo pred kojim se vodi postupak utvrdi da je pravna pomoć pružena nesavjesno ili nestručno, sastavit će o tome bilješku u spisu i upozorit će na tu okolnost pružatelja pravne pomoći, korisnika pravne pomoći, tijelo koje je izdalo uputnicu i ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa.

### Članak 63.

- (1) Korisnik pravne pomoći koji je upozoren na nestručno ili nesavjesno pružanje pravne pomoći ima pravo povući uputnicu i odabrati drugog pružatelja pravne pomoći. Pružatelj pravne pomoći ima pravo obračunati troškove do povlačenja uputnice osim za pravnu radnju koja je neposredno prethodila povlačenju uputnice.
- (2) Korisnik pravne pomoći dužan je obavijestiti ured o promjeni pružatelja pravne pomoći ili, ako odustane od pravne pomoći, vratiti uputnicu prema odredbama ovoga Zakona.

### Članak 64.

- (1) Kad je pravnu pomoć pružao odvjetnik, ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa će o nestručnom ili nesavjesnom pružanju pravne pomoći obavijestiti Hrvatsku odvjetničku komoru.
- (2) Kad je pravnu pomoć pružala ovlaštena udruga, ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa će preispitati ovlast za pružanje pravne pomoći i o tome unijeti zabilješku u registar. U slučaju višekratnog ponavljanja slučajeva nesavjesnog ili nestručnog pružanja pravne pomoći od strane udruga, donijet će se rješenje o zabrani pružanja pravne pomoći i brisanju iz registra udruga koje pružaju pravnu pomoć.
- (3) Kad je pravnu pomoć pružala pravna klinika, o nesavjesnoj i nestručno pruženoj pravnoj pomoći ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa obavijestit će visoko učilište koje izvodi sveučilišni studij u znanstvenom području prava."

**25.1.** Predlagateljica smatra da je nespojivo s neovisnošću i samostalnošću odvjetništva da savjesnost i stručnost, tj. kvalificiranost odvjetnika procjenjuje tijelo pred kojim se vodi postupak i pruža besplatna pravna pomoć. Osporeni dio ZBPP-a, tvrdi predlagateljica, dokida i samostalnost i neovisnost odvjetništva jer ga kroz upravni i stručni nadzor stavlja pod kontrolu države, te ga dovodi u neravnotežan položaj u odnosu na udruge i pravne klinike kad je riječ o pristupu sredstvima osiguranim od države za ovaj oblik pomoći. Smatra da ZBPP omogućava da se država upliće u rad profesionalnih odvjetničkih asocijacija, što je u suprotnosti s Temeljnim načelima Ujedinjenih naroda o ulozi odvjetnika, usvojenih na Osmom kongresu Ujedinjenih naroda 27. kolovoza 1990.

Smatra neustavnim i zakonsko rješenje da se pritužbe na rad odvjetnika upućuju Ministarstvu pravosuđa. Prigovara da samo odvjetnici kao pružatelji besplatne pravne

pomoći moraju dostavljati cjelokupnu dokumentaciju i pismena dok ostali davatelji pomoći na to nisu obvezani. Ističe da se dostavljanje navedenih pismena može smatrati kršenjem odvjetničke tajne te prava na tajnost komunikacije između odvjetnika i stranke.

*Prijedlog nije osnovan.*

**25.2.** Ministarstvo pravosuđa je sukladno članku 61. ZBPP-a i člancima 19. do 22. Zakona o sustavu državne uprave ("Narodne novine" broj 75/93., 48/99., 15/00., 127/00., 59/01., 190/03., 1999/03. i 79/07.) ovlašteno provoditi upravni nadzor nad radom ureda državne uprave koji u prvom stupnju odlučuju o zahtjevima za odobrenje besplatne pravne pomoći. Nadalje, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Konvencije, osporenim zakonskim rješenjem omogućeno je primateljima besplatne pravne pomoći da u slučaju nesavjesnog i nestručnog pružanja pravne pomoći zadrže i zaštite svoja prava i svoje interese na način da izaberu drugog pružatelja pravne pomoći, bilo da je riječ o odvjetniku ili ovlaštenoj udruzi.

**25.3.** U tim se okvirima postavljaju načelna pitanja: je li ustavnopravno dopustivo da besplatnu pravnu pomoć koju pružaju odvjetnici nadzire država i pojedina državna tijela, te je li dopustivo i prikladno da se za besplatnu pravnu pomoć odrede kontrolni mehanizmi različiti od onih koji postoje za naplatnu pravnu pomoć?

U odnosu na prvo pitanje treba istaknuti da Ustavom zajamčena samostalnost i neovisnost odvjetništva nije apsolutna. Kao i druga ustavna jamstva, i ona ima svoje granice. Ustavno jamstvo je Ustavom određena i preuzeta obveza države skrbiti o određenom ustavnom dobru, društvenom odnosu ili posebnoj društvenoj skupini, pri čemu je ta zaštita voljom ustavotvorca, po svom opsegu i obvezatnosti, dignuta na razinu koja je imanentna ustavnim pravima i ustavnim slobodama. Ustavna jamstva ne proizlaze iz dostojanstva i osobnosti svakog pojedinca već se njihovo ishodište za uređenje treba tražiti u volji ustavotvorca, i njegovim posebnim interesima.

Državna kontrola djelovanja odvjetništva ostvaruje se zakonskim uređivanjem odvjetništva propisima koje donosi država (npr. Zakonom o odvjetništvu), te nizom mjera koje, uz prikladno sudjelovanje profesionalnog elementa, osiguravaju da tijela državne vlasti nadziru zakonitost djelovanja i poslovanja odvjetnika. Čak i u sudskom parničnom postupku, izvan pružanja besplatne pravne pomoći, sud ima pravo izravno sankcionirati nelojalno postupanje odvjetnika. Između ostaloga, prema članku 10. ZPP-a, sud je u parničnom postupku dužan onemogućiti svaku zlouporabu prava te će za teže zlouporabe kazniti novčanom kaznom od 500,00 do 10.000,00 kuna i zastupnika stranke, ako je za zlouporabu on odgovoran. Ta i slične mogućnosti postupovne kontrole djelovanja odvjetnika od suda kao tijela državne vlasti općenito su prihvaćene, jer ostvaruju legitiman cilj zaštite ustavnog i zakonskog prava na pošteno suđenje u razumnom roku, ne postavljajući istodobno nerazmjerno otegotna ograničenja slobodnom obavljanju odvjetničke profesije.

S obzirom na činjenicu da je kod uspostavljanja sustava besplatne pravne pomoći također riječ o zaštiti ustavnih prava, i to ustavnih prava na pristup sudu i jednakost svih u postupcima pred tijelima koja obnašaju javne ovlasti, ograničavanje samostalnosti i

neovisnosti odvjetnika u tom kontekstu može biti dodatno intenzivirano, pod uvjetom da ograničenja na odgovarajući način služe zaštiti tih ustavnih prava i vrednota, ako se to ne čini na način koji pretjerano i nerazmjerno ograničava njihova prava.

**25.4.** Dopunski nadzorni mehanizmi (kao što su mogućnost podnošenja pritužbi Ministarstvu pravosuđa na odbijanje pružanja besplatne pravne pomoći, ali i šira ovlaštenja suda u nadzoru savjesnosti i lojalnosti zastupanja) imaju legitiman cilj i svrhu jer nastoje osigurati da i osobe slabijeg imovnog stanja - za zastupanje kojih odvjetnici primaju naknadu koja je niža od uobičajene tržišne cijene - ostvaruju svoje pravo na pristup pravosuđu. Ujedno, ovlaštenje tijela državne uprave da nadzire provedbu upravnog akta ("uputnice"), odnosno ovlaštenje suda da osigurava procesnu ravnotežu i pomaže neukim strankama nisu strana uobičajenim ovlastima i načinima djelovanja oba ta tijela državne vlasti, te stoga ne postavljaju ni posebna, pretjerano otegotna ograničenja samostalnom i neovisnom djelovanju odvjetnika.

Nadalje, u ovom slučaju člankom 64. stavkom 1. ZBPP-a propisana je samo ovlast ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa da o nestručnom ili nesavjesnom pružanju besplatne pravne pomoći obavijesti Hrvatsku odvjetničku komoru, koja će dalje primijeniti stegovne i druge mjere koje su u njezinoj isključivoj nadležnosti. Time autonomija odvjetništva nije dovedena u pitanje te nije riječ o nadzoru odvjetnika od strane tijela državne vlasti kako ga prikazuje predlagateljica, jer je taj nadzor i nadalje u nadležnosti Hrvatske odvjetničke komore sukladno mjerodavnim odredbama Zakona o odvjetništvu i drugim aktima Hrvatske odvjetničke komore.

U odnosu na stručni nadzor, člankom 62. stavkom 1. ZBPP-a propisano je da taj nadzor obavlja tijelo pred kojim se vodi postupak. To tijelo, kad utvrdi da je pravna pomoć pružena nesavjesno ili nestručno, sastavlja o tome bilješku u spisu i na tu okolnost upozorava pružatelja besplatne pravne pomoći, korisnika, tijelo koje je izdalo uputnicu i ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa (stavak 3. članka 62. ZBPP-a). Ta odredba predstavlja mogući nadzor odvjetnika u konkretnom predmetu. Krajnju ocjenu o tome je li pružena pravna pomoć bila "nesavjesna ili nestručna" ponovno daje Hrvatska odvjetnička komora jer će o eventualnim povredama prava stranaka i u tim postupcima odlučivati nadležna tijela Hrvatske odvjetničke komore u odgovarajućim postupcima propisanim Zakonom o odvjetništvu i aktima Hrvatske odvjetničke komore.

Ustavni sud smatra ustavnopravno prihvatljivim uvođenje nadzora nad pružanjem besplatne pravne pomoći u konkretnim sudskim i upravnim postupcima, kako bi se omogućilo korisnicima besplatne pravne pomoći (radi kojih je ZBPP i donesen) da učinkovito ostvare svoja prava. Time ustavno načelo samostalnosti odvjetništva nije povrijeđeno.

**26.** Slijedom navedenog, na temelju članka 43. Ustavnog zakona riješeno je kao u izreci rješenja.

**27.** Odluka o objavi rješenja temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

**USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE**

Broj: U-I-722/2009  
Zagreb, 6. travnja 2011.

PREDSJEDNICA  
dr. sc. Jasna Omejec, v. r.