

# *Ustavni sud Republike Hrvatske*

UDK 347.921.6(497.5)(094.8)

## Ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć

POKREĆE SE POSTUPAK ZA OCJENU SUGLASNOSTI ZAKONA S USTAVOM TE SE UKIDAJU ČL. 5/2., ČL. 8., ČL. 10/2., ČL. 37. I ČL. 53/2. ZAKONA O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI (NN 62/08; ZBBP). TI ČLANCI ZAKONA PRESTAJU VAŽITI 15. SRPNJA 2011.

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., 11/4., 29., 40., 41., 53., 54., 55., 56., 57., 58., 59., 60. I 64. ZAKONA.

Odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-722/2009 od 6. travnja 2011., NN 44/11.

Iz obrazloženja:

**2.** Prijedlog za ocjenu ustavnosti ZBPP-a podnijela je Hrvatska odvjetnička komora iz Zagreba. 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 pa je u obrazloženju na odgovarajući način raščlanio i ocijenio te navode.

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

**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) 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 raspoložu 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.

**5.2.** Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme ima pozitivan i negativan 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 pravne norme ili više njih, 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 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 (čl. 16/2. Ustava).

## 2) Čl. 5/2. ZBPP-a

**6.1.** (...) Ustavni sud primjećuje da ZBPP za pojam »egzistencijalnog pitanja« u čl. 3. nema zakonske definicije te ga određuje egzemplifikativno, navođenjem primjera takvih pitanja u čl. 5/2., 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 unutarnjom neproturječnošću sadržaja pravne norme.

Detalnija 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 »imovinskopravna 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. bila je 2.700,16 kuna prema Zakonu o minimalnoj plaći (NN 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 čl. 5/3. ZBPP-a). U konačnici to dovodi do značajnog ograničenja prava na besplatnu pravnu pomoć jer u pogledu imovinskih zahtjeva za pravnu pomoć, prema spornom čl. 5/2. 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.

**6.3.** Ustavni sud ocjenjuje da ograničenja koja je za pružanje besplatne pravne pomoći ZBPP postavio u čl. 5/2. 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.) 54.000,00 kuna. Pritom 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 čl. 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, 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 s obzirom na imovno stanje pojedinca«.

**6.4.** Ustavni sud primjećuje da je zakonodavac u čl. 5/1. 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 čl. 5/2. 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« pobliže odredi navođenjem primjera koji bi trebali poslužiti nadležnim tijelima državne uprave kao smjernice za postupanje u praksi, Ustavni sud ocjenjuje da sadržaj i struktura čl. 5/2. ZBPP-a ne daju osnovu za zaključak da će svrha čl. 5/1. ZBPP-a u praktičnom pravnom životu biti ostvarena.

### 3) Članak 8. ZBPP-a

**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 (čl. 16/1. ZBPP-a) potencijalno može dovesti do nemogućnosti ostvarenja prava na besplatnu pravnu pomoć čak i kad su ostali uvjeti zadovoljeni.

Zbog problema u primjeni čl. 8. ZBPP-a, Ministarstvo pravosuđa izdalo je uputu uredima državne uprave u vezi s primjenom kriterija iz čl. 8. ZBPP-a, kl. 007-01/09-01/223, ur. br. 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 način da se uvaži, ocijeni cjelokupna situacija podnositelja zahtjeva i da se na konkretnu situaciju, uvažavajući činjenične okolnosti svakog pojedinog slučaja, norma primijeni na svrhovit način«. Takva je uputa u direktnoj suprotnosti s čl. 8. ZBPP-a koji ne ostavlja tijelima državne vlasti bilo

kakvu slobodu da unatoč neispunjavanju uvjeta iz čl. 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 čl. 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 nekakvog prava, koji su često vezani uz prekluzivni rok.

Prethodna utvrđenja navode Ustavni sud na zaključak da čl. 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 koji ZBPP želi postići. Time se ugrožava vladavina prava kao temeljna odrednica Ustava.

#### 4) Čl. 10/2. ZBPP-a

Čl. 10/2. ZBPP-a upućuje na to da se besplatna pravna pomoć može uskratiti samo u slučajevima predviđenima Zakonom o odvjetništvu (NN 9/94, 117/08, 50/09 – ispravak, 75/09). Međutim, Zakon o odvjetništvu ne sadržava specifične odredbe o uskrati besplatne pravne pomoći, a mjerodavne odredbe tog zakona ne ispunjavaju zahtjev predvidljivosti u odnosu na korisnike besplatne pravne pomoći. (...)

**8.3.** S tim u vezi, Ustavni sud primjećuje da u spornom čl. 10/2. 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 omogućuje bilo kakvo sredstvo kontrole tih razloga. Stoga je zakonski kriterij »važ-

nih 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 pri izdavanju »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 už 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.

## 5) Čl. 37. ZBPP-a

Čl. 37. zajedno s čl. 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 čl. 38. ZBPP-a otvara pravni problem koji u ovom dijelu sustava pružanja besplatne pravne pomoći dovodi do ustavnopravno neprihvatljive diskriminacije korisnika besplatne pravne pomoći.

**10.1.** 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 čl. 21. Zakona o od-



vjetništvu 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 čl. 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 čl. 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 čl. 37. ZBPP-a onemogućuje u velikoj mjeri predvidljiv i funkcionalan sustav zaštite prava na pristup sudu i tako krši pravo na pravično suđenje zajamčeno čl. 29/1. Ustava i čl. 6/1. Konvencije, u vezi sa zahtjevima koji proizlaze iz vladavine prava kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (čl. 3. Ustava).

## 6) Čl. 53/2. ZBPP-a

**11.** (...) ZBPP ne definira kategoriju »oblika« pravne pomoći, no iz sadržaja pojedinih odredbi, kao što je čl. 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 upozorava 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 je odredba 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. (v. t. 3. obrazloženja) vidi se 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 se tumačenje 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 čl. 5/2., 8., 10/2., 37. i 53/2. ZBPP-a, na temelju čl. 55/1. Ustavnog zakona (t. I. izreke odluke).

### 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.

**15.1.** Predlagateljica smatra da je ZBPP nesuglasan s čl. 3., 5., 26., 27. i 29/1. 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 budući da je ZBPP-om korisnik prav-

ne pomoći oslobođen samo obveze vraćanja u proračun pravne pomoći koju 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 tako 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.

**15.3.** Pravo na besplatnu pravnu pomoć bitna je komponenta prava na pristup pravosuđu, koje je imanentno pravu na pravično suđenje iz čl. 29/1. Ustava odnosno iz čl. 6. Konvencije. Čl. 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.

**17.** Predlagateljica posebno smatra da se ZBPP-om ugrožava autonomija odvjetništva, koja je uređena čl. 27. Ustava (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 gra-

danima i pravnim osobama te sadržava 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.

**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 ustavna je ovlast zakonodavca, utemeljena na čl. 2/4. t. 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 čl. 2/4. t. 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 br. U-I-2921/2003 i dr. od 19. studenoga 2008., NN 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.

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 čl. 27. Ustava.

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

### 1) Čl. 9. ZBPP-a

**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 nego odvjetništvo.

*Prijedlog nije osnovan.*

**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 čl. 26. Ustava.

Taj argument nije prihvatljiv već i stoga što načelo jednakosti pred zakonom traži da se u jednakim ili bitno sličnim situacijama 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 (čl. 10/1. ZBPP-a), drugi pružatelji mogu pružati samo primarnu pravnu pomoć, odnosno neke njezine oblike (čl. 11/1. i čl. 14/1. 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) Čl. 11/4. ZBPP-a

**22.1.** Predlagateljica ističe da se udrugama i pravnim klinikama omogućuje 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 udruge 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) Čl. 29., 40. i 41. ZBPP-a

**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 objesnom vođenju postupka, poništiti »uputnicu«, što u konačnici znači onemogućavanje pristupa sudu socijalno najugroženijim kategorijama.

*Prijedlog nije osnovan.*

**23.2.** Pri utvrđivanju 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. Ako 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 tako da se besplatna pravna pomoć može pružiti samo djelomično, sukladno stvarnim imovinskim prilikama korisnika.

Poseban je slučaj obijesno vođenje postupaka iz čl. 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 obijesno 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 uskratu 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) Čl. 53.–60. ZBPP-a**

**24.** Predlagateljica osporava nesuglasnost s Ustavom odredbi o financiranju besplatne pravne pomoći, koje su sadržane u čl. 53.–60. ZBPP-a.

**24.1.** Predlagateljica u vezi s navedenim odredbama ZBPP-a ne upozorava na njihovu neustavnost zbog nejasnoće i proturječnosti (v. t. 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. ta je naknada 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 tako da se 50% dodjeljuje na temelju javnog natječaja udrugama i visokim učilištima za rad pravnih klinika, a ostatak odvjetnicima.

*Prijedlog nije osnovan.*

**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 tih usluga. 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). Suprotno 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) Čl. 61.–64. ZBPP-a

**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 prema udrugama i pravnim klinikama kad je riječ o pristupu sredstvima osiguranim od države za ovaj oblik pomoći. Smatra da ZBPP omogućuje da se država upleće 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.

*Prijedlog nije osnovan.*

**25.2.** Ministarstvo pravosuđa ovlašteno je, sukladno čl. 61. ZBPP-a i čl. 19.–22. Zakona o sustavu državne uprave (NN 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 190/03, 199/03, 79/07), provoditi upravni nadzor nad radom ureda državne uprave koji u prvom stupnju odlučuju o zahtjevima za odobrenje besplatne pravne pomoći. Nadalje, u skladu s čl. 6/1. 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 tako 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 se 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.

S obzirom na činjenicu da je pri uspostavljanju 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 šire ovlasti 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, ovlasti tijela državne uprave da nadzire provedbu upravnog akta (»uputnice«), odnosno ovlasti suda da osigurava procesnu ravnotežu i pomaže neukim strankama nisu strane uobičajenim ovlastima i načinima djelovanja obaju tih tijela državne vlasti te stoga ne postavljaju ni posebna, pretjerano otegotna ograničenja samostalnom i neovisnom djelovanju odvjetnika.

(...) 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.

*Priredila Slavica Banić\**

---

\* Slavica Banić, sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske (judge of the Constitutional Court, Republic of Croatia, email: Slavica\_Banic@USUD.HR)