

**USTAVNOM SUDU
REPUBLIKE HRVATSKE**

HITNO!!!

**PRIJEDLOG ZA DONOŠENJE PRIVREMENE MJERE PODNIJET
TEMELJEM ODREDBE ČL. 45. UZUSRH!!!**

- 1x

Predlagatelj: odvjetnik **DAMIR JELUŠIĆ**,
iz Kraljevice, Banj 64,
OIB 9979205847,
e-mail *immobilis@iskon.hr*

P R I J E D L O G

- za ocjenu suglasnosti odredaba čl. 2/1. c., 3. t. 1., 5., 13/6., 15/2. i 15/3. Pravilnika o uvjetima i postupku za priznanje specijalnosti odvjetnicima upisanim u Imenik odvjetnika Hrvatske odvjetničke komore¹

I. Temeljem odredbe čl. 38. Ustavnog zakona o ustavnom sudu Republike Hrvatske², dalje kratkoće radi UZUSRH, u svojstvu predlagatelja, naslovnom Sudu podnosim predmetni Prijedlog za ocjenu suglasnosti odredaba čl. 2/1. c., 3. t. 1., 5., 13/6., 15/2. i 15/3. Pravilnika o uvjetima i postupku za priznanje specijalnosti odvjetnicima upisanim u Imenik odvjetnika Hrvatske odvjetničke komore, dalje kratkoće radi Pravilnik, s Ustavom Republike Hrvatske³, dalje kratkoće radi Ustav, Zakonom o odvjetništvu⁴, dalje kratkoće radi ZoO, i Zakonom o upravnim sporovima⁵, dalje kratkoće radi ZUS, smatrajući da je istima povrijeđeno nekoliko temeljnih ustavnopravnih vrednota, načela i odredaba posljedično čemu je isti u osporavanim odredbama odnosno dijelovima materijalnopravno nezakonit i protuustavan.

¹ Pravilnik se može pronaći na poveznici www.hok-cba.hr

² Ustavni zakon o ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 49/02 – pročišćeni tekst)

³ Ustav Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14)

⁴ Zakon o odvjetništvu (NN 09/94, 117/08, 50/09 - ispravak, 75/09 i 18/11)

⁵ Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10 i 143/12)

II. No, prije ustavnopravne argumentacije i elaboracije Prijedloga, predlagatelj naslovnom Sudu predlaže da do donošenja konačne odluke o predmetnom Prijedlogu, temeljem odredbe čl. 45. UZUSRH, donese privremenu mjeru kojom obustavlja izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju osnovom navedenih osporavanih odredaba Pravilnika jer bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice za odvjetnike⁶ koji HOK-u žele podnijeti zahtjev za priznanje odvjetničke specijalnosti.

Dakle, temeljem povišeg, predlagatelj naslovnom Sudu predlaže da donese sljedeće

R J E Š E N J E

I. Na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske o suglasnosti s Ustavom i zakonima odredaba članka 2/1. c., 3. t. 1., 5., 13/6., 15/2. i 15/3. Pravilnika o uvjetima i postupku za priznanje specijalnosti odvjetnicima upisanim u Imenik odvjetnika Hrvatske odvjetničke komore, privremeno se obustavlja izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih odredaba Pravilnika.

II. Rješenje će se objaviti u Narodnim novinama.

III. Nastavno, predlagatelj osporava pravilničke odredbe koje su po njegovom pravnom shvaćanju materijalnopravno nezakonite i/ili protuustavne.

A) Odredba čl. 2/1. c. Pravilnika koja glasi:

...Odvjetnik ispunjava preduvjete za priznanje specijalnosti ako se s uspjehom bavio odvjetništvom najmanje osam godina nakon upisa u Imenik odvjetnika ako se pretežno bavio odvjetništvom u oblasti prava za koju traži specijalnost i za to vrijeme objavio najmanje tri stručna rada kao prilog teoriji ili praksi u toj oblasti prava...

Odredba, pak, čl. 69/4. ZoO-a glasi:

...Smatrat će se da ispunjava uvjete za priznanje specijalnosti odvjetnik koji je najmanje pet godina s uspjehom obavljao pravne poslove u oblasti iz koje traži specijalnost, odnosno čiji radovi na temelju kojih je u toj oblasti stekao znanstveni stupanj magistra prava ili doktorat pravnih

⁶ Izrazi u ovom Prijedlogu korišteni u muškom rodu, primjerice *odvjetnik* ili *sudac*, rodno su neutralni odnosno na jednak način obuhvaćaju muški i ženski rod.

znanosti ili čiji drugi objavljeni radovi predstavljaju značajniji prilog unapređenju pravne znanosti ili prakse..

Citirana je odredba Pravilnika materijalnopravno nezakonita i protuustavna iz čak tri razloga.

Prvo, Perić načelo zakonitosti definira kao zahtjev da sadržaj i oblik nižeg pravnog akta bude u sukladnosti s višim pravnim aktom, a u suprotnom je niži pravni akt nezakonit.

Materijalnopravna nezakonitost, pak, po Periću, nastaje ako se sadržaj nižeg pravnog akta ne slaže s višim pravnim aktom⁷.

Nadalje, nastavlja isti, zakon, kao niži pravni akt od ustava, mora biti u sukladnosti s njime, ako to nije zakon je protuustavan.

Naposljetku, Perić zaključuje da se sukladnost u odnosu nižeg pravnog akta prema višem pravnom aktu očituje u dvama načelima, načelu ustavnosti koje zahtijeva sukladnost zakona i nižih pravnih akata s ustavom, i načelu zakonitosti koje traži sukladnost nižih pravnih akata s višima, a osobito zakonima, te da niži pravni akt može različito razrađivati viši samo u kvantitativnom, a ne, *argumentum a contrario*, u kvalitativnom smislu⁸.

Ergo, upravo je navedeno posrijedi kod dijela navedene odredbe Pravilnika jer je ona u sadržajnom odnosno materijalnopravnom smislu nesuglasna i nesukladna s navedenom zakonskom odredbom što je protivno načelu vladavine prava normiranom odredbom čl. 3. Ustava i načelima ustavnosti i zakonitosti normiranima odredbom čl. 5. istog.

Naime, sukladno navedenim temeljnim ustavnim vrednotama i načelima, ali i sukladno načelu normative hijerarhije sublimiranom u latinskoj sentenciji odnosno maksimi *lex superior derogat legi inferiori*, odredba čl. 2/1. c. Pravilnika je, u dijelu u kojem normira vremenski uvjet za priznanje odvjjetničke specijalnosti, u bjelodanom i eklatantnom materijalnopravnom nesuglasju s odredbom čl. 69/4. ZoO-a kojom je normirana oboriva pravna predmnjeva po kojoj će se *...smatrati da ispunjava uvjete za priznanje specijalnosti odvjjetnik koji je najmanje pet godina s uspjehom obavljao pravne poslove u oblasti iz koje traži specijalnost, odnosno čiji radovi na temelju kojih je u toj oblasti stekao znanstveni stupanj magistra prava ili doktorat pravnih*

⁷ Perić, Berislav, *Struktura prava, Informator*, Zagreb, 1994., str. 107.

⁸ Perić, op. cit., str. 108. i 109.

znanosti ili čiji drugi objavljeni radovi predstavljaju značajniji prilog unapređenju pravne znanosti ili prakse...

Materijalnopravno nesuglasje egzistira zato jer, prvo, zakonska odredba kao formalnopravni uvjet za priznanje specijalnosti propisuje **pet godina** uspješnog obavljanja pravnih poslova u oblasti iz koje se traži priznanje specijalnosti, a pravilnička odredba zahtijeva **osam godina** upisanosti u Imenik odvjetnika Hrvatske odvjetničke komore, dalje kratkoće radi HOK.

Jer, naravno da HOK Pravilnikom, kao neupitno i nedvojbeno podzakonskim aktom, odnosno *drugim propisom* u smislu odredbe čl. 5/1. Ustava, nema pravo propisati rigorozniji, restriktivniji, zahtjevniji, stroži odnosno dulji vremenski uvjet za priznanje specijalnosti jer je to kvantitativno odnosno sadržajno drukčije normiranje od onog nalazećeg u citiranoj zakonskoj odredbi.

Drugo, materijalnopravno nesuglasje između navedenih dvaju odredaba egzistira i zato jer zakonska odredba zahtijeva **uspješno obavljanje pravnih poslova** u pravnoj oblasti iz koje se traži priznanje specijalnosti, a pravilnička odredba **uspješno bavljenje odvjetništvom**.

Uspješno obavljanje pravnih poslova i uspješno bavljenje odvjetništvom, naravno, nisu iste stvari, jer uspješno obavljati pravne poslove može svatko tko je diplomirani pravnik, a odvjetništvom se uspješno može baviti samo odvjetnik.

Nadalje, treći materijalnopravno nezakoniti, a posljedično tome i protuustavan, jer je protivan načelima vladavine prava, ustavnosti i zakonitosti, jer dio citirane pravilničke odredbe koji kao formalnopravni uvjet za priznanje specijalnosti zahtijeva **pretežno bavljenje odvjetništvom** u pravnoj oblasti iz koje se traži priznanje specijalnosti.

Jer, u Zakonu nema ni slova o tom uvjetu, pa HOK podzakonskim aktom ne može normirati formalnopravni uvjet za priznanje specijalnosti koji u Zakonu uopće ne postoji.

Pravna znanost:

...Načelo zakonitosti ima dva aspekta, formalnu zakonitost, koja nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje, te da bude donesen po postupku i u formi koji su također određeni višim aktom, i materijalnu zakonitost, koja nalaže da niži pravni akt bude sadržajno usklađen s višim. U slučaju da nije ispunjen koji od ovih

uvjeta, niži pravni akt je nezakonit, formalno ili/i materijalno⁹...

...Načelo zakonitosti dominira ili mora dominirati u odnosima prema pravnim aktima. Načelom zakonitosti shvaća se zahtjev da sadržaj i oblik nižeg pravnog akta bude u sukladnosti sa zahtjevom višeg pravnog akta. U protivnom se slučaju akt, koji po sadržaju i obliku nije u skladu s višim pravnim aktom, smatra nezakonitim¹⁰...

Judikatura naslovnog Suda o načelima vladavine prava, ustavnosti i zakonitosti:

...Sukladno navedenom, Ustavni sud utvrđuje da, s obzirom na odredbe Ustava koje su danas na snazi, imunitet pojedinih državnih dužnosnika mora biti izričito priznat Ustavom. Budući da u Ustavu ne postoji izričita ovlast da se zakonom imunitet može priznati i drugim državnim dužnosnicima, izvan onih propisanih Ustavom, u postojećem ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske ne postoji ustavnopravna mogućnost da se predsjedniku i članovima DSV-a zakonom prizna imunitet. Zakonodavac je osporenim člankom 8. Zakona o DSV-u proširio Ustavom određeni krug državnih dužnosnika koji imaju imunitet, a da za to nije imao ustavno ovlaštenje. Stoga članak 8. Zakona o DSV-u nije u skladu s člankom 5. stavkom 1. Ustava, prema kojem zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom¹¹...

...Mjerodavne ustavne odredbe za ocjenu suglasnosti druge rečenice članka 10. stavka 4. Pravilnika s Ustavom i zakonom su članci 3. i 5. Ustava, koji glase: "Članak 3. Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava." "Članak 5. U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom. Svatko je dužan držati se Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske." Člankom 3. Ustava utvrđene su najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, među kojima i vladavina prava, koja se ostvaruje primjenom načela ustavnosti i zakonitosti. To je načelo utvrđeno člankom 5. Ustava. Kada je predmet ustavnosudske ocjene drugi propis, koji se u pravilu donosi radi provedbe zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na temelju kojega je donesen, a potom i s Ustavom. U postupku ocjene zakonitosti i ustavnosti takvog propisa ispituje se,

⁹ Harašić, Žaklina, *Zakonitost kao pravno načelo i pravni argument*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Splitu, br. 3. za 2010., uvod rada

¹⁰ Perić, Berislav, op. cit.

¹¹ Ustavni sud Republike Hrvatske broj:U-I-508/1996

stoga, je li on donesen od ovlaštenog tijela, zatim je li donositelj imao zakonsko ovlaštenje za njegovo donošenje (pravna osnova donošenja), te je li drugi (podzakonski) propis po svom sadržaju u granicama koje je odredio zakon...Pravilnik je, na temelju članka 44. stavka 6. Zakona o koncesijama, donio ministar financija 15. siječnja 2009., a stupio je na snagu, suglasno članku 15., danom objave u "Narodnim novinama", to jest 21. siječnja 2009. Iz citiranog članka 44. Zakona o koncesijama razvidno je da ministru financija nije dana ovlast da Pravilnikom propisuje red uračunavanja ispunjenja obveza te Ustavni sud stoga ocjenjuje da druga rečenica članka 10. stavka 4. Pravilnika nije po svom sadržaju u granicama ovlasti određenim tim člankom Zakona o koncesijama, čime je povrijeđena vladavina prava (članak 3. Ustava), a osobito načelo ustavnosti i zakonitosti (članak 5. Ustava), kao njezin sastavni dio¹²...

...Člankom 3. Ustava utvrđene su najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, među kojima i vladavina prava, koja se ostvaruje primjenom načela ustavnosti i zakonitosti. To je načelo utvrđeno člankom 5. stavkom 1. Ustava. Načelo ustavnosti i zakonitosti zahtijeva da zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi u skladu i s Ustavom i sa zakonom, što uključuje i zahtjev da zakoni odnosno drugi propisi, budu doneseni u Ustavom odnosno zakonom predviđenom postupku, odnosno u okviru ovlasti koje utvrđuje Ustav ili (na temelju ustavne odredbe) zakon...Zbog izloženih razloga, Ustavni sud je ocijenio da je osporena Odluka u nesuglasnosti s odredbama ZPU-a, napose njegovim člancima 10., 11. i 28., čime je povrijeđena vladavina prava (članak 3.), osobito načelo ustavnosti i zakonitosti (članak 5.) Ustava kao njezin sastavni dio. Pritom Ustavni sud napominje da je istovrsno stajalište u sličnim predmetima već izrazio u više svojih odluka (U-II-1414/2003, U-II-1610/2003 i U-II-1641/2003, sve od 28. rujna 2004., objavljene u "Narodnim novinama" broj 141/04.; U-II-753/2005 od 13. srpnja 2005., objavljena u "Narodnim novinama" broj 88/05.)¹³...

...Zakon o sudovima izrijeком je obvezao ministra pravosuđa da u određenom roku od stupanja Zakona na snagu donese Sudski poslovnik. Provedbeni propisi, uključujući i Sudski poslovnik, koji su bili na snazi do stupanja na snagu Zakona o sudovima, prijelaznim su odredbama tog Zakona ostavljeni na snazi, ali samo pod uvjetom da nisu u suprotnosti s njegovim odredbama, odnosno samo do trenutka kad ministar donese nove propise za provedbu Zakona na donošenje kojih je po zakonu obvezan. Zakon o sudovima ne poznaje, dakle, mogućnost da ministar pravosuđa određena pitanja, koja je ovlašten uređivati, uredi na način

¹² Ustavni sud Republike Hrvatske broj:U-II-755/2011

¹³ Ustavni sud Republike Hrvatske broj:U-II-57/2006

da donese izmjene odnosno dopune provedbenih propisa koji su bili na snazi prije njegova donošenja i koji su bili doneseni na temelju ovlaštenja sadržanog u zakonu koji je prestao važiti. Stoga osporeni akti nisu u suglasnosti s člankom 68. stavkom 1. i člankom 157. stavcima 1. i 2. Zakona o sudovima, slijedom čega postoji i njihova nesuglasnost s načelom ustavnosti i zakonitosti, sadržanim u članku 5. Ustava i s načelom vladavine prava, koje je sadržano u članku 3. Ustava¹⁴...

...Iz sadržaja prethodno navedenih odredbi Zakona proizlazi da se komunalne djelatnosti, a time i opskrba pitkom vodom mora obavljati na svrhovit, trajni i kvalitetan način. Da bi se udovoljilo tim zahtjevima korisnici komunalnih usluga moraju na propisani način i u određenim rokovima izvršavati svoju obvezu, odnosno platiti cijenu isporučene komunalne usluge, znajući za posljedice koje je za neizvršavanje obveze propisao objektivni pravni poredak. U konkretnom slučaju naplata dospjelih, a neplaćenih potraživanja za isporučenu pitku vodu treba se ostvarivati u parničnom i ovršnom postupku, na temelju i u skladu s odredbama mjerodavnih zakona koji čine objektivni pravni poredak Republike Hrvatske. Stoga je stajalište Ustavnog suda da donositelj Odluke uređivanjem normativnog sadržaja članka 5. Odluke nije mogao autonomno, bez zakonskog ovlaštenja urediti uvjete za prisilno isključenje vode kada korisnik ne plati cijenu za izvršenu uslugu, odnosno potrošenu pitku vodu. Slijedom svega iznesenog, Ustavni sud utvrđuje da je članak 5. Odluke u nesuglasnosti s Ustavom i Zakonom, čime je povrijeđeno načelo ustavnosti i zakonitosti propisano člankom 5. stavkom 1. Ustava¹⁵...

...Ustavni sud je ocijenio da je osporena odredba Pravilnika nesuglasna odredbi članka 5. stavka 1. Ustava, koja propisuje: "U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi s Ustavom i zakonom". Ovo iz razloga što se radi o podzakonskom aktu koji ne smije biti u nesuglasju s odredbama Zakona o telekomunikacijama i načelima ZO¹⁶...

...Ustavni sud smatra da je na taj način donositelj osporenog Pravilnika prekoračio svoje ovlasti u donošenju Pravilnika jer je jedan pravni odnos uredio na način koji nema uporišta u zakonu, odnosno koji je u potpunosti suprotan zakonskom uređenju. Pored toga, ukinuta odredba nije sukladna niti Ustavu zbog svoje protivnosti načelu ustavnosti i zakonitosti iz članka 5. stavka 1. Ustava, prema kojem zakoni moraju biti u skladu s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i

¹⁴ Ustavni sud Republike Hrvatske broj:U-II-248/2006 i U-II-584/2009

¹⁵ Ustavni sud Republike Hrvatske broj:U-II-1711/2002

¹⁶ Ustavni sud Republike Hrvatske broj:U-II-2188/2001

sa zakonom. Načelo ustavnosti i zakonitosti, naime, nalaže da propisi manje pravne snage budu sukladni propisima višeg ranga¹⁷...

B) Odredba čl. 3. t. 1. Pravilnika koja glasi:

...Uz zahtjev treba pružiti dokaze o postojanju uvjeta iz toč. 2 i priložiti po pet primjeraka pismenih radova iz toč. 4 prethodnog stava...

Citirana je odredba egzemplar nejasnog, nepreciznog i neodređenog normiranja što je protivno načelima pravne sigurnosti i vladavine prava.

Jer, Pravilnik uopće, niti jednom jedinom rječju, ne propisuje koji su to dokazi koje odvjetnik mora priklopiti zahtjevu za priznanje specijalnosti u intenciji dokazivanja uvjeta za priznanje odvjetničke specijalnosti.

Kojim dokazima, primjerice, odvjetnik treba dokazati protuustavni i protuzakoniti formalnopravni uvjet pretežnog bavljenja odvjetništvom u pravnoj oblasti iz koje traži priznanje specijalnosti?

Judikatura naslovnog Suda o neodređenom i nepreciznom normiranju:

...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

¹⁷ Ustavni sud Republike Hrvatske broj:U-II-931/2007

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. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme moraju se smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, uključujući i područje izvršavanja kazne zatvora. 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. Pozitivni smisao zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme neće biti ispunjen ako građani, kao savjesne i razumne osobe, nagađaju o njezinu smislu i sadržaju, a njezini se primjenjivači 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 postupanja primjenjivača pravnih normi na temelju jasnih i preciznih pravnih mjerila. Nedostaci u preciznosti pravne norme mogu onemogućiti i nadzor nad primjenom načela razmjernosti, odlučnog za ustavnopravno ograničenje prava ili slobode građana (članak 16. stavak 2. Ustava)¹⁸...

...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

¹⁸ Ustavni sud Republike Hrvatske broj U-I-3843/2007

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 određenost i preciznost pravne norme ima pozitivni i negativni smisao. U pozitivnom smislu zahtjev za određenost i preciznost 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 određenost i preciznost 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 određenost i preciznost 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)¹⁹...

C) Odredba čl. 13/6. Pravilnika koja glasi:

...Ako Izvršni odbor utvrdi da podnositelj ili podnositelji zahtjeva ispunjavaju preduvjete, prosljeđuje njihove zahtjeve, zajedno s njihovim pismenim radovima, Povjerenstvu za ocjenu (postojanja) uvjeta za priznanje specijalnosti...

¹⁹ Ustavni sud Republike Hrvatske broj U-I-722/2009

Navedena je odredba, također, primjer nejasnog, neodređenog, nemuštog i konfuznog normiranja od strane HOK-a kao normotvorca/pisca.

Naime, ako Pravilnik ovlašćuje Izvršni odbor HOK-a, a ovlašćuje, na utvrđivanje ispunjava li odvjetnik formalnopravne uvjete za priznanje specijalnosti normirane odredbom čl. 2. Pravilnika, a Povjerenstvo, *nomen est omen*, ima naziv Povjerenstvo za ocjenu postojanja uvjeta za priznanje specijalnosti, predlagatelj postavlja pitanje (in)egzistentnost kojih to uvjeta za priznanje specijalnosti temeljem ove pravilničke odredbe utvrđuje Povjerenstvo?

S obzirom da Pravilnik ne daje odgovor ni na ovo pitanje posrijedi je još jedno bjelodano, razvidno i eklatantno normiranje protivno načelima pravne sigurnosti i vladavine prava jer je iz navedene odredbe apsolutno pravno neispitljivo (ne)postojanje kojih uvjeta za priznanje specijalnosti utvrđuje Povjerenstvo, a kamoli da je propisano kojim se kriterijima, mjerilima i aršinima isto mora voditi pri tom utvrđivanju.

D) Odredba čl. 13/6. Pravilnika koja glasi:

...Odluka skupštine je konačna i protiv nje se ne može voditi upravni spor...

Navedena je odredba, po predlagateljevom pravnom shvaćanju, također materijalnopravno protuzakonita i posljedično protivna načelima ustavnosti, zakonitosti i vladavine prava.

Naime, HOK je, u smislu odredaba ZUS-a, javnopravno tijelo, i to pravna osoba s javnim ovlastima.

Činjenično i pravno argumentirajući i potkrjepljujući navedeno pravno shvaćanje predlagatelj, prvo, akcentira činjenicu da se HOK, sve dok Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama²⁰ nije brisana odredba čl. 3/2. Zakona o pravu na pristup informacijama²¹ koja je Vladu Republike Hrvatske obvezivala da svake godine najkasnije do 31. siječnja u *Narodnim novinama* objavi popis tijela javne vlasti, svake godine nalazila na istom²².

Predlagateljevo pravno shvaćanje o ovom pravnom pitanju, uostalom, konfirmiraju i dvije recentne odluke naslovnog Suda:

²⁰ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 144/10)

²¹ Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 17/03)

²² Popisi tijela javne vlasti za pojedinu godinu od 2004. do 2010. (NN 146/04, 152/04 – Ispravak, 39/05, 114/05 – Izmjena, 18/06, 11/07, 13/08, 15/09 i 19/10)

...U ovom ustavnosudskom postupku valjalo je najprije odgovoriti na pitanje: da li je presuda HOK-VDS-a, kojom je odbijena žalba podnositeljice pojedinačna odluka javnopravnog tijela u smislu članka 12. stavaka 1. i 2. točke 1. ZUS-a? U odgovoru na postavljeno pitanje, a u svjetlu osobitih okolnosti konkretnog slučaja, nužnim se čini podsjetiti na mjerodavne odredbe ZO-a i Statuta H. o. k. ("Narodne novine" broj 74/09., 90/10., 64/11. i 101/11. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Statut HOK-a). Tako je člankom 37. ZO-a propisano obvezatno udruživanje odvjetnika u Komoru kao samostalnu i neovisnu organizaciju sa svojstvom pravne osobe koja predstavlja odvjetništvo Republike Hrvatske kao cjelinu. Nadležnost HOK-a propisana je člankom 3. Statuta HOK-a. Člankom 4. Statuta HOK-a propisano je da u postupcima za upis u imenike odvjetnika i odvjetničkih vježbenika, za obnovu postupka upisa te u drugim slučajevima u kojima odlučuju o pravima i obvezama odvjetnika, odvjetničkih vježbenika i odvjetničkih društava, osim ako zakonom, tim statutom ili drugim općim aktom Komore nije drugačije određeno, ovlaštena tijela Komore odlučuju primjenjujući na odgovarajući način pravila Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine" broj 47/09., u daljnjem tekstu: ZUP) dok je člankom 51. istog Statuta propisano da su tijela Komore, između ostalih, Disciplinski sud i Viši disciplinski sud. Iz navedenih odredaba ZO-a i Statuta HOK-a proizlazi da se HOK može smatrati javnopravnim tijelom u smislu članka 2. ZUS-a... U konkretnom slučaju Upravni sud odbacio je tužbu podnositeljice s obrazloženjem da se ne radi o upravnom aktu. Ustavni sud takvo stajalište Upravnog suda ocjenjuje neprihvatljivim, polazeći od toga da odluke disciplinskih tijela HOK-a imaju karakter pojedinačnih odluka javnopravnih tijela u smislu članka 12. ZUS-a, a samim time i upravnog akta. Navedeno stajalište proizlazi iz rješenja broj: U-III-2437/2012 od 25. travnja 2013. (objavljeno u "Narodnim novinama" broj 58/13. i www.usud.hr), iako je u tom rješenju Ustavni sud odbacio tužbu podnositelja zbog neiscrpljivanja dopuštenog pravnog puta²³...

...Podnošenje ustavne tužbe protiv osporene presude Višeg disciplinskog suda HOK-a broj: VDS-47/2011 od 28. veljače 2012., u konkretnom slučaju nije dopušteno jer nije ispunjena pretpostavka iscrpljenosti dopuštenog pravnog puta. Prema citiranom članku 12. stavku 2. točki 1. ZUS-a/10 podnositelj je, naime, protiv osporene presude mogao izjaviti tužbu nadležnom Upravnom sudu²⁴...

Ergo, posljedično gorenavedenom, predlagatelj smatra da je odluka Skupštine HOK-a upravni akt, te da protiv nje mora biti dopušteno inicirati upravni spor podnošenjem upravne

²³ Ustavni sud Republike Hrvatske broj U-III-6526/2012

²⁴ Ustavni sud Republike Hrvatske broj U-III-2347/2012

tužbe radi ocjene njene zakonitosti jer protiv iste nije dopušteno izjaviti redovni pravni lijek²⁵.

Osim toga, pravni temelj za iniciranje upravnog spora protiv odluke Skupštine HOK-a leži i u odredbi čl. 4/2. ZUS-a jer Upravni odbor HOK-a koji temeljem odredbe čl. 10/1. Pravilnika meritorno odlučuje o (ne)priznavanju odvjjetničke specijalnosti temeljem odredbe čl. 10/3. istog odlučuje po slobodnoj ocjeni odnosno diskrecijskim odlučivanjem.

Konačno u navedenom kontekstu, navedena je odredba protuustavna jer je u bjelodanom nesuglasju s odredbom čl. 19/2. Ustava kojom je na ustavnopravnoj razini zajamčena sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, a HOK je po pravnom obliku potonje.

Tek uzgred budi rečeno, jer naslovni Sud ne odlučuje o pravnoj (ne)harmoniziranosti propisa istog ranga, u trenutnom normativnom okviru koji regulira postupak za priznanje odvjjetničke specijalnosti egzistira evidentna pravna antinomija između ove pravilničke odredbe i odredbe čl. 92/2. Statuta Hrvatske odvjjetničke komore²⁶, dalje kratkoće radi Statut, kojom je propisano da je odluka Skupštine konačna, ali ne i da protiv iste nije dopušteno inicirati upravni spor.

Judikatura naslovnog suda o ustavnom jamstvu sudske kontrole pojedinačnih pravnih akata donijetih od strane pravnih osoba s javnim ovlastima:

...Upućujući na istovjetne odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti, koje također ne predviđaju pravo pacijenta da podnese zahtjev glede korištenja diskrecijskih ovlasti osobe odgovorne za postupke njegova liječenja i tretmana, odredbe članka 35. osporenog Zakona, kao središnjeg normativnog akta zakonskoga ranga namijenjenog upravo zaštiti prava pacijenata, vrijeđaju ustavno jamstvo propisano člankom 19. stavkom 2. Ustava. Kada Ustav u toj odredbi propisuje da se „zajamčuje sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti“, onda to znači barem sljedeće: a) pravo na traženje te kontrole ne može biti posve podložno slobodnoj ocjeni upravne vlasti ili tijela s javnim ovlastima (u ovom slučaju osoba odgovornih za djelovanje zdravstvenih ustanova); b) zakonodavac mora, barem za one pojedinačne akte tih tijela koji imaju obilježja konstitutivnog upravnog akta, osigurati sudska kontrolu zakonitosti "koja se ne iscrpljuje u pravu na pokretanje upravnog spora, već se sadržaj tog jamstva proteže i na obvezu [Upravnog suda RH] da u propisanom postupku odluči

²⁵ ZUS, čl. 3.

²⁶ Statut Hrvatske odvjjetničke komore (NN 115/13)

o zakonitosti tog akta" (odluka Ustavnog suda broj: U-III-2019/2004 od 9. VI. 2005); c) zakonodavac, premda načelno slobodan odrediti opseg i sadržaj nekog pravnog sredstva na način koji odgovara njegovom specifičnom cilju, ipak mora voditi računa o minimalnim mogućnostima da ovlaštenik pravnog sredstva može - pred zakonom određenim sudom - učinkovito zaštititi svoja prava i pravne interese jer se o jamstvu sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela s javnim ovlastima ne može govoriti kad je prostor njihove slobodne ocjene, zbog ograničenja u opsegu i sadržaju pravnog sredstva, potpuno izuzet od te kontrole. Propust zakonodavca da regulaciju članka 35. osporenog Zakona na opisan način prilagodi zahtjevima Ustava, Ustavni sud ocjenjuje naročito teškim. Ovdje je riječ o kategoriji osoba kojima je osobito potrebna pravna zaštita jer se kao pacijenti nalaze u odnosu uske ovisnosti sa zdravstvenim ustanovama, u kojima se tijekom liječenja odlučuje o njihovim pravima, koja im jamči osporeni Zakon i gdje se, po prirodi stvari, često stvaraju situacije u kojima se mora ne samo brzo osigurati anticipirana zaštita prava nekog pacijenta, kojeg bi izostanak odgovarajućeg medicinskog tretmana izložio neposrednoj i neizbježnoj opasnosti, nego i takve u kojima se mora odlučiti o primjeni neke trajne i nepromjenljive mjere za život i zdravlje pacijenta. U reguliranju zaštite prava pacijenata, kad ih je već proklamirao, popisao i propisao, zakonodavac se mora poslužiti jasnom, preciznom i potpunom regulacijom postupaka odlučivanja o njima, a ne prepustiti ih u cijelosti prostoru neograničene diskrecijske prosudbe odgovornih osoba ili povjerenstava. Slijedom navedenog, ocjena je Ustavnog suda da pritužba, propisana člankom 35. stavcima 1. i 2. osporenog Zakona, nije pravno sredstvo kojim bi se na djelotvoran i efikasan način moglo ostvariti Ustavom zajamčeno pravo na zdravstvenu zaštitu (članak 58. Ustava) budući da se, sukladno odredbama članka 19. Ustava, u povodu pritužbe ne donosi pojedinačni akt utemeljen na zakonu (stavak 1.) niti je nastavno osigurana sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata tijela koja imaju javne ovlasti²⁷...

E) Odredba čl. 15/2. Pravilnika koja glasi:

...Odvjetnik, kojem je priznata specijalnost iz kaznenog prava, može u nazivu svoje kancelarije istaknuti po svom izboru "specijalist za kazneno pravo" ili "branitelj u kaznenom postupku"...

Kod citirane je odredbe posrijedi ustavnopravno posvema neprihvatljivo privilegiranje odvjetnika kojima je priznata specijalnost iz kaznenog prava u formi prava na isticanje gorenavedenih naziva pa se radi o protuustavnom normiranju

²⁷ Ustavni sud Republike Hrvatske broj U-I-4892/2004

kojim se iz nejasnih i nedokučivih, a nipošto objektivnih, opravdanih i/ili razumnih razloga, jednoj skupini odvjetnika, s jedne strane, daje ekskluzivno pravo i na normativnoj ih se razini privilegira, dok se, s druge strane, odvjetnici kojima su priznate specijalnosti iz drugih pravnih oblasti, protuustavno stavljaju u nejednak položaj odnosno normativno diskriminiraju za što ne postoji pravno uporište u odredbi čl. 69. ZoO-a.

Takvo je normiranje, dakako, protivno načelima jednakosti, vladavine prava i poštivanja prava čovjeka normiranim odredbom čl. 3. Ustava, načelima ustavnosti i zakonitosti normiranim odredbom 5. Ustava, načelu zabrane diskriminacije normiranim odredbom čl. 14/1. Ustava i načelu jednakosti sviju pred zakonom normiranim odredbom čl. 14/2. Ustava.

Judikatura naslovnog suda o ustavnoj vrednoti jednakosti i načelu jednakosti sviju pred zakonom:

...Odredba članka 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o referendumu kojom se ograničava pravo sudjelovanja hrvatskih državljana na državnom referendumu tako da to pravo imaju samo oni hrvatski državljani koji imaju prebivalište i prebivaju u Republici Hrvatskoj najmanje godinu dana bez prekida do dana održavanja referenduma nije u suglasnosti ni s člankom 14. stavkom 2. Ustava, i to višestruko. Ponajprije ona čini nejednakim pred zakonom hrvatske državljanice koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj s hrvatskim državljanima koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. No ona je protuustavna i zbog toga što čini nejednakim dvije kategorije hrvatskih državljana koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. To stoga što pravo sudjelovanja na državnom referendumu daje samo onim hrvatskim državljanima koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj koji u njoj prebivaju najmanje godinu dana bez prekida do dana održavanja referenduma²⁸...

...U rješenju, broj: U-I-4660/2004 od 20. travnja 2006., Ustavni sud je izrazio pravno stajalište da "pitanje jednakosti u primjeni zakona, pa i pitanja socijalne pravednosti, nije moguće razmatrati unutar dviju društvenih skupina koje nemaju jednak pravni položaj, to jest unutar skupina od kojih na jednu utječu ovdje sporna prava odnosno obveze, a na drugu ne utječu. To je pitanje moguće razmatrati samo unutar iste društvene skupine, one na koju se sporna prava i obveze odnose". Budući da se u ovom ustavnosudskom postupku radi o adresatima koji po svojim pravnim značajkama, mjerodavnim za primjenu ZID ZBPZ-a iz 1998., čine jednu (istu) društvenu skupinu u jednakom pravnom položaju, Ustavni

²⁸ Ustavni sud Republike Hrvatske broj U-I-2051/2007

sud ocjenjuje nesuglasnim s načelima jednakosti pred zakonom i vladavine prava stvaranje nejednakosti unutar te skupine u pitanju mogućnosti ostvarenja prava propisanih ZID ZPBPZ-om iz 1998., koju nejednakost uzrokuje članak 4. ZID ZPBPZ-a iz 2001²⁹...

...Sukladno prethodnim navodima, osporenim dijelom odredbe članka 13. stavka 5. Zakona povrijeđena je odredba članka 14. stavka 2. Ustava kojom se jamči jednakost svih pred zakonom. To stoga što su osobe koje su stekle diplome i druge isprave na visokim vojnim ili vjerskim učilištima na području bivše SFRJ nakon 25. lipnja 1991. godine, a prije 8. listopada 1991. godine, primjenom te odredbe dovedene u nejednak položaj pred zakonom u odnosu prema onim koje su istovjetne isprave stekle u istim institucijama do 25. lipnja 1991. godine³⁰...

...Sukladno prethodnim navodima, Sud utvrđuje da je osporenom odredbom članka 17. stavka 1. Zakona o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma povrijeđena odredba članka 14. stavka 2. Ustava kojom se jamči jednakost svih pred zakonom. To stoga što bi osobe koje su stekle školske svjedodžbe, diplome i druge javne isprave na području bivše SFRJ nakon 25. lipnja 1991. godine, a do 8. listopada 1991. godine, primjenom te odredbe bile dovedene u nejednak položaj pred zakonom u odnosu prema onima koji su takve isprave stekli na istom području do 25. lipnja 1991. godine. Zbog svega navedenog Sud ocjenjuje da odredba članka 17. stavka 1. Zakona o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma nije u suglasnosti s odredbom članka 14. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske³¹...

...Osporena odredba suprotna je i članku 14. stavku 2. Ustava, kojim je propisano: Svi su pred zakonom jednaki. Ustavni sud utvrđuje da se samo u znanstvenom području biomedicine i zdravstva osporenom odredbom propisuje da se znanstvenicima s tog područja ne priznaju znanstveni radovi s više od deset autora, te se time ti znanstvenici stavljaju u nejednak položaj u odnosu na sve ostale znanstvenike³²...

F) Odredba čl. 15/3. Pravilnika koja glasi:

...Zajednički odvjetnički uredi i odvjetnička društva mogu u svojem nazivu istaknuti specijalnost, sukladno članku 70. Zakona o odvjetništvu i članku 108. Statuta Hrvatske odvjetničke komore...

²⁹ Ustavni sud Republike Hrvatske broj U-I-2510/2001

³⁰ Ustavni sud Republike Hrvatske broj U-I-534/2002

³¹ Ustavni sud Republike Hrvatske broj U-I-860/1998

³² Ustavni sud Republike Hrvatske broj U-II-33/2006

Odredba čl. 70. ZoO-a glasi:

...1) Odvjetnička društva se već prigodom registracije mogu opredijeliti za pružanje pravne pomoći samo u određenoj pravnoj oblasti. U tom se slučaju specijalizacija društva obvezatno ističe u njegovu nazivu.

(2) Odvjetničkom društvu priznat će se specijalizacija ako je barem kojem od odvjetnika - članova društva ili odvjetnika koji rade u društvu ona priznata u skladu s odredbama članka 69. ovoga Zakona...

Citirana zakonska odredba, *nota bene* također protuustavna, ali to nije predmet osporavanja *in concreto*, pravo na priznanje specijalnosti daje samo odvjetničkim društvima, ne i zajedničkim odvjetničkim uredima, pa je gorecitirana pravilnička odredba materijalnopravno neustavna i protuustavna jer je protivna odredbi čl. 70. ZoO-a i posljedično načelima jednakosti, vladavine prava, ustavnosti, zakonitosti, zabrane diskriminacije i jednakosti sviiju pred zakonom.

III. Slijedom poviše ustavnopravne argumentacije i elaboracije predlagatelj predlaže naslovnom sudu da po provedbi ustavnosudskog postupka donese sljedeću

O D L U K U

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti odredaba čl. 2/1. c., 3. t. 1., 5., 13/6., 15/2. i 15/3. Pravilnika o uvjetima i postupku za priznanje specijalnosti odvjetnicima upisanim u Imenik odvjetnika Hrvatske odvjetničke komore s Ustavom Republike Hrvatske, Zakonom o odvjetništvu i Zakonom o upravnim sporovima, te se iste ukidaju u cijelosti.

II. Odluka će se objaviti u Narodnim novinama.

Kraljevica, 26. prosinca 2014.

odvjetnik **DAMIR JELUŠIĆ**
