

I. Z.
B.

I. Z. iz B. podnijela je Sudu obavijest u smislu članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS) u kojoj upire na neustavnost i nezakonitost Odluke o utvrđivanju visine upisnine u Imenik odvjetnika Hrvatske odvjetničke komore, broj: 1900/19 od 14. ožujka 2019. Predlaže da Sud po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti Odluke.

Podnositeljica smatra da je osporavana Odluka, u dijelu kojim je propisana visina upisnine u Imenik odvjetnika Hrvatske odvjetničke komore (u daljnjem tekstu: HOK), u nesuglasju s Ustavom Republike Hrvatske. Obrazlažući prijedlog, podnositeljica navodi da odredba o visini upisnine od 37.500,00 kn dovodi u diskriminatoran i nepovoljniji položaj osobe slabijeg imovnog stanja kojima je na taj način faktički onemogućeno postati odvjetnikom, dok je ta mogućnost dana samo jednom užem krugu osoba koje pod uvjetima propisanim osporavanom Odlukom ne plaćaju ili plaćaju bitno niži iznos upisnine. Smatra da na taj način odvjetništvo postaje elitistička grupa ljudi budući da je pristup odvjetništvu bitno ograničen visinom upisnine. Ističe da činjenica što članak 27. Ustava jamči samostalnost i neovisnost odvjetničke službe ne daje pravo HOK-u da određuje visinu upisnine u Imenik odvjetnika u bilo kojem iznosu. Podnositeljica upućuje na izvješće pučkog pravobranitelja iz 2009. i na mišljenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja od 20. srpnja 2004. koji se referiraju na visinu upisnine u Imenik odvjetnika HOK-a.

Sud je pozvao donositelja osporavane Odluke da se očituje o prijedlogu.

HOK je dostavio Sudu očitovanje o prijedlogu u kojemu u bitnom ističe da prijedlog sadržava samo razloge kojima se obrazlaže navodna neustavnost Odluke. Međutim, prema članku 3. ZUS-a, predmet objektivnog upravnog spora može biti samo ocjena zakonitosti općeg akta, ali ne i ocjena njegove ustavnosti, o čemu je Visoki upravni sud izrazio stajalište u nekoliko odluka. Prijedlog ne sadrži argumente koji bi doveli u pitanje usklađenost osporavane Odluke sa Zakonom o odvjetništvu („Narodne novine“, 9/94., 117/08., 50/09., 75/09. i 18/11.; u daljnjem tekstu: ZO) i/ili Statutom HOK-a („Narodne novine“, 115/13., 64/18. i 67/19.). Stoga smatra da ne postoje pretpostavke za pokretanje postupka ocjene zakonitosti osporavane Odluke. Ako Sud ne prihvati navedene razloge koji upućuju na nepostojanje pretpostavki za meritorno odlučivanje o prijedlogu, HOK navodi razloge za neprihvatanje prijedloga. Upućuje na članak 27. Ustava koji propisuje da je odvjetništvo samostalna i neovisna služba koja osigurava svakome pravnu pomoć, u skladu sa zakonom. Prema ZO-u, samostalnost i neovisnost odvjetništva ostvaruje se, među ostalim, ustrojstvom odvjetništva u HOK, kao samostalnu i neovisnu organizaciju odvjetnika na teritoriju Republike Hrvatske, donošenjem statuta i drugih općih akata HOK-a. ZO propisuje obvezatno udruživanje odvjetnika u HOK kojemu su zakonom dane ovlasti i uloga regulatora profesije.

Članak 45. ZO-a propisuje dužnost odvjetnika uredno plaćati članarinu i podmirivati druge obveze prema HOK-u, dok članak 63. ZO-a propisuje dužnost HOK-a brinuti se za stručnu i praktičnu poduku odvjetničkih vježbenika. Prema članku 65. ZO-a, odvjetnički vježbenik smije zamjenjivati odvjetnika kod kojeg je na vježbi. U očitovanju se nadalje ističe da je člankom 18. stavkom 1. točkom 11. Statuta HOK-a propisano da Upravni odbor HOK-a utvrđuje visinu upisnine, članarine, naknade za davanje suglasnosti odvjetničkim društvima, posmrtnine i ostalih davanja odvjetnika i odvjetničkih vježbenika, a članak 160. Statuta HOK-a propisuje da su proračunski prihodi HOK-a upisnina odvjetnika i odvjetničkih vježbenika, članarina odvjetnika i odvjetničkih vježbenika te ostali prihodi i davanja. Polazeći od navedenoga, HOK zaključuje da je osporavanu Odluku donijelo Statutom ovlašteno, nadležno tijelo u skladu sa svojom obvezom propisivanja upisnine u Imenik odvjetnika HOK-a koja proizlazi iz činjenice da HOK ima brojne, različite dužnosti utvrđene ZO-m, a koje zahtijevaju materijalna sredstva. U prilog navedenom poziva se na rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-266/1997 od 31. ožujka 1998. i U-II-1081/2002 od 12. ožujka 2008. HOK smatra da su stajališta Ustavnog suda izražena u navedenim rješenjima primjenjiva i u ovom postupku. Ističe da sve ovlasti i dužnosti koje su joj povjerene ZO-m obavlja i financira vlastitim приходима od upisnina i članarina odvjetnika i odvjetničkih vježbenika. To uključuje nadzor rada odvjetnika i odvjetničkih vježbenika, brigu o njihovom stalnom usavršavanju i obrazovanju i sl. Članovi HOK-a ne sudjeluju u financiranju različitih seminara odnosno usavršavanja upravo stoga što se sredstva potrebna za tu namjenu osiguravaju iz upisnine. Način financiranja i djelovanja HOK-a nije suprotan ZO-u jer ZO ne propisuje kriterije za određivanje visine upisnine, već je ta odluka prepuštena diskrecijskoj odluci HOK-a. Pri određivanju visine upisnine vodilo se računa o brojnim dužnostima i ovlastima HOK-a, a ujedno je izraz izbora HOK-a da s obzirom na visinu upisnine i članarine odvjetnici i odvjetnički vježbenici ne snose troškove stručnog usavršavanja, seminara, izdavanja potvrda i drugih usluga koje im pruža HOK. Što se tiče navoda podnositeljice o diskriminaciji, HOK ističe da je ustaljeno stajalište Ustavnog suda da nije svako nejednako postupanje diskriminacija. Nejednako postupanje prema osobama koje nisu u jednakom položaju niti relevantno usporedivim situacijama ne ulazi u domašaj jamstva o zabrani diskriminacije. Osobe koje se prvi put upisuju u Imenik odvjetnika i osobe koje su dulje vrijeme već upisane u Imenik odvjetničkih vježbenika nisu u usporedivoj situaciji. Odvjetnički vježbenici su prije upisa u Imenik odvjetnika HOK-a bili članovi HOK-a sa svim pravima i obvezama koje iz toga proizlaze, uključujući i obvezu plaćanja članarine, obvezu usavršavanja i dr. Pored toga, članak 67. ZO-a, među ostalim, propisuje da odvjetničkom vježbeniku prestaje pravo na obavljanje vježbe i mora ga se brisati iz Imenika odvjetničkih vježbenika ako bez opravdanog razloga u roku od dvije godine ne zatraži upis u Imenik odvjetnika nakon što je za to stekao uvjete. HOK smatra da bi neuzimanjem u obzir dugogodišnjeg članstva odvjetničkih vježbenika u HOK-u te zanemarivanjem činjenice da odvjetnički vježbenici gube pravo na obavljanje vježbe ako u propisanom roku ne zatraže upis u Imenik odvjetnika HOK-a, dovelo do nerazmjernog tereta odvjetničkim vježbenicima koji su i prije traženja upisa u Imenik odvjetnika HOK-a doprinosili HOK-u i profesiji. HOK ističe da i ZO uspostavlja razliku između odvjetničkih vježbenika i osoba koje su radile na drugim pravnim poslovima u pogledu uvjeta za stjecanje prava na obavljanje odvjetništva, a Zakon o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu uspostavlja razliku između određenih kategorija osoba, ovisno o poslovima na kojima su te osobe radile. HOK zaključuje da osporavana Odluka nije diskriminatorna na temelju imovnog stanja niti po bilo kojoj drugoj osnovi, već pri utvrđivanju visine upisnine uzima u obzir doprinos odvjetničkih vježbenika HOK-u i profesiji u tijeku vježbeništva. Što se tiče visine upisnine, HOK navodi

da visina upisnine, sama po sebi, nije diskriminatorna ni nerazumna, niti su za takve tvrdnje izneseni bilo kakvi relevantni razlozi. Pozivajući se na odluku Ustavnog suda, broj: U-I-1092/2017 od 10. srpnja 2018., napominje da u situaciji kad je osporavana Odluka usklađena sa ZO-m i Statutom HOK-a, Visoki upravni sud nije ovlašten neizravno određivati i ograničavati model financiranja HOK-a, niti je, u nedostatku zakonskih kriterija za određivanje visine upisnine, ovlašten utvrditi propisanu visinu upisnine neprimjerenom, čak ni kad bi smatrao da možda postoje bolji modeli financiranja. Pored navedenog, HOK smatra bitnom i okolnost da svaka osoba kojoj je odbijen upis u Imenik odvjetnika ima na raspolaganju pravna sredstva za osporavanje rješenja o odbijanju upisa u kojima može iznositi razloge zbog kojih smatra da su joj povrijeđena prava, uključujući i razloge koji se odnose na sprječavanje pristupa profesiji zbog imovnog stanja. Predlaže neprihvatanje prijedloga.

Budući da u konkretnom slučaju nisu ispunjene procesne pretpostavke iz članka 83. stavka 1. ZUS-a, Sud je na temelju ovlaštenja propisanog člankom 83. stavkom 2. ZUS-a, po službenoj dužnosti ispitao jesu li ispunjene pretpostavke za pokretanje postupka ocjene zakonitosti osporavane Odluke.

Osporavanu Odluku donio je Upravni odbor Hrvatske odvjetničke 14. ožujka 2019. na temelju članka 18. stavka 1. točke 11. Statuta HOK-a.

Osporavana Odluka propisuje:

I. Za prvi upis odvjetnika u Imenik odvjetnika Hrvatske odvjetničke komore (dalje u tekstu: Imenik odvjetnika HOK), utvrđuje se upisnina u iznosu od 37.500,00 kuna koji iznos upisnine se uplaćuje nakon odobrenog prvog upisa u Imenik odvjetnika HOK, a prije davanja svečane prisege.

Prilikom svakog idućeg upisa u Imenik odvjetnika HOK jednom upisani odvjetnik više nema obvezu plaćanja upisnine.

Odredba prethodnog stavka ovoga članka se ne odnosi na osobe osuđene za kazneno djelo protiv Republike Hrvatske, za kazneno djelo protiv službene dužnosti, za kazneno djelo izvršeno iz koristoljublja ili za drugo kazneno djelo izvršeno iz nečasnih pobuda ili koje je čini moralno nedostojnom za obavljanje odvjetništva, kao niti na osobe iz članka 56. stavka 1. točke 4., 5., 7. i 9. Zakona o odvjetništvu.

II. Obveza plaćanja upisnine iz stavka 1. točke I. ove Odluke se ne odnosi na odvjetničke vježbenike koji su već upisani u Imenik odvjetničkih vježbenika Hrvatske odvjetničke komore i koji su od dana upisa u Imenik odvjetničkih vježbenika pa do stjecanja prava na upis u Imenik odvjetnika na odvjetničkoj vježbi proveli efektivno najmanje 3 (tri) godine.

Odvjetnički vježbenici koji su već upisani u Imenik odvjetničkih vježbenika Hrvatske odvjetničke komore i koji su od dana upisa u Imenik odvjetničkih vježbenika pa do stjecanja prava na upis u Imenik odvjetnika na odvjetničkoj vježbi proveli efektivno najmanje 2 (dvije) godine, prilikom prvog upisa u Imenik odvjetnika plaćaju 50 % (pedeset posto) iznosa upisnine iz točke I. ove Odluke.

Jednom stečeno pravo odvjetničkog vježbenika u odnosu na obvezu plaćanja upisnine iz stavka 1. i 2. ove točke, uz uvjete iz točke I. stavka 3. ove Odluke, vrijedi trajno, neovisno o tome kada će podnijeti zahtjev za upis u Imenik odvjetnika HOK i neovisno o tome je li nakon dana stjecanja prava na upis pa do podnošenja zahtjeva za upis nastupio prekid odvjetničke vježbe.

O stjecanju prava odvjetničkog vježbenika u smislu stavka 1. i 2. ove točke odvjetničkom vježbeniku će Hrvatska odvjetnička komora na njegov zahtjev izdati odgovarajuće uvjerenje o stečenom pravu koje se prilaže zahtjevu za upis u Imenik odvjetnika.

III. Odredbe točke I. stavak 2. i 3. ove Odluke primjenjuju se i na sve odvjetnike upisane u Imenik odvjetnika HOK do dana stupanja na snagu ove Odluke bili upisivani u Imenik odvjetnika HOK bilo u smislu odredbe točke I. stavka 1. odnosno točke II. stavak 1. i 2. ove Odluke osim ako se radi o osobama koje su osuđene za kazneno djelo protiv Republike Hrvatske, za kazneno djelo protiv službene dužnosti, za kazneno djelo izvršeno iz koristoljublja ili za drugo kazneno djelo izvršeno iz nečasnih pobuda ili koje je čini moralno nedostojnom za obavljanje odvjetništava, odnosno osobama iz članka 56. stavka 1. točke 4., 5., 7. i 9. Zakona o odvjetništvu.

Odvjetnici koji su do dana stupanja na snagu ove Odluke bili više puta upisivani i koji su prilikom upisa platili upisninu, nemaju pravo na povrat uplaćene upisnine.

IV. Stupanjem na snagu ove Odluke prestaje vrijediti točka 2. Zaključka Upravnog odbora HOK od dana 25. lipnja 1994. godine, točka 2. Zaključka Upravnog odbora HOK od 21. prosinca 1996. godine te Zaključak Upravnog odbora HOK od 2. veljače 2002. godine o upisnini u Imenik odvjetnika HOK.

Kao osnovu za donošenje osporavane Odluke donositelj se pozvao na članak 18. stavak 1. točku 11. Statuta HOK-a koji u dijelu koji je mjerodavan u konkretnom predmetu propisuje:

„Članak 18.

(1) Upravni odbor:

...

11. utvrđuje visinu upisnine, ...”

Prema članku 160. stavku 1. Statuta HOK-a, proračunski prihodi Komore su: upisnina odvjetnika i odvjetničkih vježbenika, članarina odvjetnika i odvjetničkih vježbenika i ostali prihodi i davanja.

Člankom 2. ZO-a propisano je da se samostalnost i neovisnost odvjetništva osobito ostvaruje samostalnim i neovisnim obavljanjem odvjetničkog posla kao slobodne djelatnosti, ustrojstvom odvjetništva u HOK kao samostalnu i neovisnu organizaciju odvjetnika na teritoriju Republike Hrvatske, donošenjem statuta i drugih općih akata HOK-a, odlučivanjem o stjecanju i prestanku prava na obavljanje odvjetništva.

Člankom 37. stavkom 1. ZO propisana je obvezatnost udruživanja odvjetnika u HOK, kao samostalnu i neovisnu organizaciju sa svojstvom pravne osobe. Prema članku 38. stavku 2. ZO-a, ustrojstvo, nadležnost, sastav, način izbora, prava i dužnosti tijela HOK-a uređuju se statutom i drugim općim aktima HOK-a.

Člankom 41. stavkom 1. ZO-a propisano je da Skupština HOK-a donosi statut, dok se prema stavku 2. članka 41. ZO-a, statutom uređuje organizacija HOK-a, oblici udruživanja odvjetnika za područje jedne ili više jedinica lokalne samouprave, uvjeti za rad zajedničkih odvjetničkih ureda i odvjetničkih društava te za povezivanje odvjetničkih ureda, prava i dužnosti odvjetnika i odvjetničkih vježbenika prema HOK-u, disciplinski postupak za utvrđivanje povreda dužnosti i ugleda odvjetništva tijela za pokretanje i vođenje disciplinskog postupka te druga pitanja značajna za odvjetništvo.

U postupku ocjene zakonitosti osporene Odluke valja poći od činjenice da su u Republici Hrvatskoj samostalnost i neovisnost odvjetništva zaštićeni Ustavom.

Članak 27. Ustava propisuje:

“Članak 27.

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

U konkretnom slučaju ovaj Sud ima na umu stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske izražena u rješenju, broj: U-II-266/1997 od 31. ožujka 1998. i rješenju, broj: U-II-

1081/2002 i dr. od 12. ožujka 2008. kojima Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Statuta Hrvatske odvjetničke komore koji je bio na snazi u vrijeme donošenja tih rješenja.

Obrazlažući stajalište o neosnovanosti prijedloga za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe Statuta Hrvatske odvjetničke komore ("Narodne novine", 25/95.) prema kojoj Upravni odbor HOK-a utvrđuje visinu upisnine, članarine i dr., Ustavni sud je u rješenju, broj: U-II-266/1997 od 31. ožujka 1998., među ostalim, istaknuo:

“Komora, ..., obzirom na njezin položaj koji proizlazi iz Ustava i zakona, neosporno ima pravo osiguravati materijalna sredstva za svoj rad i izvršavanje funkcije koju joj je Zakon povjerio, tim više što joj taj Zakon izričito (...) daje pravo da od svog članstva ubire određena materijalna davanja.”

Rješenjem, broj: U-II-1081/2002 i dr. od 12. ožujka 2008. nisu prihvaćeni prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Statuta HOK-a ("Narodne novine" 25/95., 92/99. i 8/05.), među kojima je bio i prijedlog kojim su se osporavale odredbe Statuta HOK-a s obrazloženjem da je propisani iznos upisnine odvjetnika u Imenik odvjetnika Hrvatske odvjetničke komore, budući da je riječ o bespovratnom iznosu, neprimjereno visok. U odnosu na taj razlog osporavanja Statuta HOK-a, Ustavni sud se pozvao na obrazloženje rješenja, broj: U-II-266/1997 od 31. ožujka 1998. u dijelu koji se odnosi na pravo HOK-a na osiguravanje materijalnih sredstva za svoj rad i obavljanje zakonom povjerene zadaće, a imajući na umu okolnost da mjerodavni zakon HOK-u daje pravo da od svog članstva ubire određena materijalna davanja.

Stjecanje prava na obavljanje odvjetništva uređeno je člankom 46. stavkom 1. ZO-a kojim je propisano da se pravo na obavljanje odvjetništva na teritoriju Republike Hrvatske stječe upisom u Imenik odvjetnika, a nakon dane svečane prisege.

Uvjeti za upis u imenik odvjetnika propisani su člankom 48. stavkom 1. ZO-a koji glasi:

„Članak 48.

(1) Pravo na upis u imenik odvjetnika ima osoba koja ispunjava ove uvjete:

1. da je hrvatski državljanin,
2. da je državljanin države članice Europske unije ili druge države potpisnice Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru,
3. da je poslovno sposobna,
4. da je zdravstveno sposobna za obavljanje poslova odvjetništva,
5. da je završila sveučilišni studij prava na pravnom fakultetu u Republici Hrvatskoj,
6. da je po završenom studiju najmanje 3 (tri) godine radila u odvjetničkom uredu kao odvjetnički vježbenik ili na pravnim poslovima u pravosudnim tijelima (sudski vježbenik, državnoodvjetnički vježbenik, javnobilježnički vježbenik), ili najmanje 4 (četiri) godine na drugim pravnim poslovima,
6. da aktivno vlada hrvatskim jezikom,
7. da je položila pravosudni ispit u Republici Hrvatskoj,
8. da protiv nje nije pokrenuta istraga odnosno da se protiv nje ne vodi kazneni postupak zbog kaznenog djela koje se goni po službenoj dužnosti,
9. da nije u radnom odnosu,
10. da je dostojna za obavljanje odvjetništva,
11. da ne obavlja poslove koji su nespojivi s odvjetništvom,
12. da ima sklopljen ugovor o osiguranju od odgovornosti za obavljanje odvjetničke službe,
13. da priloži izjavu da ima opremu i prostor koji su potrebni i primjereni za obavljanje odvjetničke službe,

14. da ima položen ispit iz Kodeksa odvjetničke etike i Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika.“

Ocjenjujući ustavnost Zakona o odvjetništvu ("Narodne novine", 9/94.) u dijelu koji uređuje uvjete za ostvarenje prava na upis u Imenik odvjetnika, Ustavni je sud u rješenju, broj: U-I-722/1994 i dr. ("Narodne novine", 79/97.), među ostalim, istaknuo da činjenica da je odvjetništvo izdvojeno u posebnu ustavnu odredbu, znači da je riječ o službi od posebnog značaja, a što podrazumijeva i propisivanje zahtjevnijih uvjeta za ostvarenje prava na obavljanje te službe.

Pored svega naprijed navedenog, navodi prijedloga zahtijevaju razmatranje osporenih odredaba Odluke u svjetlu antidiskriminacijskog prava.

Ustavom Republike Hrvatske propisana je opća zabrana diskriminacije i zajamčena jednakost svih pred zakonom.

Članak 14. stavak 1. Ustava jamči svakome u Republici Hrvatskoj 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.

Prije svega valja reći da pojam diskriminacije ne obuhvaća svako različito postupanje prema osobama u istom ili sličnom položaju. Prema praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, diskriminacija zabranjena člankom 14. stavkom 1. Ustava nepovoljno je postupanje prema određenoj osobi uvjetovano pripadnošću te osobe nekoj društvenoj skupini ili nekoj njenoj osobini. Zabrana diskriminacije odnosi se na zabranu nepovoljnog postupanja zbog neke osnove odnosno pripadnosti (ili nepripadnosti) nekoj skupini.

Prema stajalištu Ustavnog suda, „opća zabrana diskriminacije, svima zajamčeno pravo na jednakost pred zakonom i zahtjev za ograničenje prava razmjerno naravi potrebe za ograničenjem nalažu jednako postupanje u istovjetnim ili bitno usporedivim situacijama (članak 14. Ustava), uz ustavnopravno dopustive razlike u pogledu prava i obveza pojedinih istovrsnih ili sličnih društvenih skupina, samo kada za to postoje opravdani, jasni i na Ustavu utemeljeni razlozi“ (odluka i rješenje, broj: U-I-144/19 i dr. od 29. siječnja 2020.).

Pojašnjavajući područje primjene testa opravdanosti razlike u postupanju (testa diskriminacije), u rješenju, broj: U-I-956/2017 od 26. lipnja 2019. Ustavni sud ističe:

“Raspravljanje o (ne)jednakosti moguće je samo na temelju usporedbe položaja jednih i položaja drugih u sličnim situacijama. Kod jednakog postupanja mora postojati situacija u kojoj se prema pojedincima u jednakim situacijama postupa različito ili prema pojedincima u različitim situacijama jednako. Zakoni i praksa koji smjeraju različitom postupanju prema pojedincima ili skupinama u jednakim ili usporedivim situacijama odnosno jednakom postupanju u različitim situacijama, mogu rezultirati izravnim diskriminacijom.”

Za razumijevanje pravila o ograničenjima u postupanju javnopravnih tijela uslijed zahtjeva koji proizlaze iz ustavne zabrane diskriminacije valja uputiti i na stajalište Ustavnog suda izraženo u rješenju, broj: U-I-3610/2010 i dr. od 15. prosinca 2010. U toj je odluci, između ostalog navedeno: „...članak 14. Ustava ne priječi zakonodavca da prava i obveze pojedinih istovrsnih ili sličnih skupina uređuje različito, ako se time ispravljaju postojeće nejednakosti između tih skupina ili za to postoje drugi opravdani razlozi. Različito uređenje prava i obveza, smatrat će se diskriminirajućim samo ako propisano razlikovanje nema objektivnog i razumnog opravdanja, odnosno ako se time ne ostvaruje legitiman cilj ili ako ne postoji razmjernost između propisane zakonske mjere i cilja koji se nastoji postići.“

Pored ustavnih odredaba o zabrani diskriminacije, nacionalnom antidiskriminacijskom zakonodavstvu pripada i Zakon o suzbijanju diskriminacije („Narodne novine“, 85/08. i 112/12.; u daljnjem tekstu: ZSD).

Prema članku 1. stavku 2. ZSD-a, diskriminacijom u smislu toga Zakona smatra se stavljanje u nepovoljniji položaj bilo koje osobe po osnovi iz stavka 1. toga članka (rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije), kao i osobe povezane s njom rodbinskim ili drugim vezama.

Članak 8. ZSD-a propisuje da se taj Zakon primjenjuje na postupanje svih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima te na postupanje svih pravnih i fizičkih osoba, pri čemu su egzemplarno navedena područja primjene.

Primjenjujući naprijed navedeno na činjenice i okolnosti konkretnog slučaja, valja imati na umu sljedeće:

Osporavana Odluka utvrđuje upisninu za prvi upis odvjetnika u Imenik odvjetnika HOK-a u iznosu od 37.500,00 kuna. Jednom plaćena upisnina isključuje ponovno plaćanje upisnine prilikom svakog sljedećeg upisa (ako do njega dođe), osim u određenim, iznimnim, slučajevima propisanim Odlukom. Iznimke od općeg pravila o obvezi plaćanja upisnine odnose se na odvjetničke vježbenike koji su već upisani u Imenik odvjetničkih vježbenika HOK-a i koji su od dana upisa u Imenik odvjetničkih vježbenika pa do stjecanja prava na upis u Imenik odvjetnika na odvjetničkoj vježbi proveli efektivno najmanje dvije odnosno tri godine.

Podnositeljica tvrdi da je takvim uređenjem, jedna skupina osoba (pravnici iz gospodarstva, pravosuđa, uprave, organizacija civilnog društva i dr.) diskriminirana u ostvarivanju prava na jednaku dostupnost svakog radnog mjesta, u odnosu na drugu skupinu (odvjetničke vježbenike), po osnovi imovnog stanja. Polazeći od činjenice da zabrana diskriminacije nalaže jednako postupanje u istovjetnim ili bitno usporedivim situacijama odnosno zabranjuje različito postupanje prema osobama u istom ili sličnom položaju, bez objektivnog i razumnog opravdanja, u ovom je objektivnom upravnom sporu prije svega nužno ispitati uspostavlja li osporavano normativno rješenje razliku u položaju osoba u istom ili sličnom položaju (odnosno u bitno usporedivim situacijama).

Sud smatra da su dvije kategorije osoba o kojima je riječ u konkretnom slučaju u sličnom (ali ne i istom) položaju. Naime, obje skupine obuhvaćaju diplomirane pravnike s položenim pravosudnim ispitom i određenim iskustvom na pravnim poslovima, koji imaju namjeru odnosno želju upisati se u Imenik odvjetnika HOK-a. Osnovna razlika između tih dviju kategorija osoba odnosi se na činjenicu jesu li iskustvo na pravnim poslovima stekle kao odvjetnički vježbenici ili na drugim pravnim poslovima. Dakle, riječ je o dvjema skupinama osoba koje ispunjavaju formalne uvjete (obrazovanje) za obavljanje poslova odvjetnika i žele pristupiti odvjetničkoj profesiji, što ih, prema ocjeni Suda, čini usporedivim skupinama prema kojima je razlika u postupanju dopuštena samo ako za takvo postupanje postoji objektivno i razumno opravdanje odnosno ako je propisana razlika razmjerna cilju koji se time želio postići. Stoga će u ovom sporu Sud provesti test diskriminacije.

Ocjenjujući osporavanu Odluku u svjetlu članka 27. Ustava te naprijed navedenih odredaba ZO-a, ali i članka 45. ZO-a koji propisuje da je odvjetnik dužan uredno plaćati članarinu i podmirivati druge obveze prema HOK-u, prije svega valja istaknuti kako nije upitno pravo HOK-a osiguravati materijalna sredstva za svoj rad i izvršavanje zakonom

određenih zadaća, a koje pravo obuhvaća i pravo odrediti upisninu za upis u Imenik odvjetnika HOK-a. Međutim, s druge strane, zabrana diskriminacije zahtijeva određivanje upisnine na način koji ne uspostavlja nedopuštene razlike između pojedinih osoba u pristupu odvjetničkoj profesiji s obzirom na neku osobinu ili svojstvo osobe o kojoj je riječ. Stoga je u ovom sporu potrebno ispitati je li odredbama osporavane Odluke kojima je dvjema kategorijama osoba određena različita visina upisnine, dok treća kategorija ne podliježe obvezi plaćanja upisnine, diskriminirana skupina osoba koja plaća najviši iznos upisnine.

Tražeci odgovor na postavljeno pitanje, Sud polazi od činjenice da ZO, propisujući uvjete za upis u Imenik HOK-a, uspostavlja razliku između dviju skupina osoba (osoba koje su po završenom studiju radile u odvjetničkom uredu kao odvjetnički vježbenici ili na pravnim poslovima u pravosudnim tijelima i osoba koje su radile na drugim pravnim poslovima), zahtijevajući različitu duljinu iskustva na pravnim poslovima prije upisa u Imenik odvjetnika HOK-a.

Polazeći od Ustavom proklamirane i zaštićene samostalnosti i neovisnosti odvjetništva, koja se, između ostalog, ogleda i u samostalnom odlučivanju HOK-a o uvjetima stjecanja prava na obavljanje odvjetništva, a imajući na umu činjenicu da je i sâm zakonodavac uspostavio određene razlike između dviju skupina osoba pri upisu u Imenik odvjetnika HOK-a, Upravni odbor HOK-a, kao nadležno tijelo za donošenje odluke o visini upisnine u Imenik HOK-a, osporavanom je Odlukom odredilo različitu visinu upisnine za tri kategorije osoba.

Osporavana Odluka uspostavlja različita pravila za upis u Imenik odvjetnika HOK-a za tri kategorije osoba:

1. odvjetničke vježbenike koji su upisani u Imenik odvjetničkih vježbenika HOK-a i koji su od dana upisa u Imenik odvjetničkih vježbenika pa do stjecanja prava na upis u Imenik odvjetnika na odvjetničkoj vježbi proveli efektivno najmanje tri godine
2. odvjetničke vježbenike koji su upisani u Imenik odvjetničkih vježbenika Hrvatske odvjetničke komore i koji su od dana upisa u Imenik odvjetničkih vježbenika pa do stjecanja prava na upis u Imenik odvjetnika na odvjetničkoj vježbi proveli efektivno najmanje dvije godine
3. ostale osobe koje se upisuju u Imenik odvjetnika HOK-a.

Prva kategorija osoba ne plaća upisninu za upis u Imenik Odvjetnika HOK-a, druga kategorija plaća upisninu u iznosu od 18.750,00 kn, a treća kategorija plaća puni iznos upisnine od 37.500,00 kn. Iz navedenoga proizlazi da je osporavana Odluka uspostavila određene razlike u položaju dviju skupina osoba u usporedivoj pravnoj situaciji, od kojih jedna skupina obuhvaća dvije podskupine (odvjetničke vježbenike koji su upisani u Imenik odvjetničkih vježbenika HOK-a i koji su od dana upisa u Imenik odvjetničkih vježbenika do stjecanja prava na upis u Imenik odvjetnika na odvjetničkoj vježbi proveli tri godine i odvjetničke vježbenike koji su upisani u Imenik odvjetničkih vježbenika HOK-a i koji su od dana upisa u Imenik odvjetničkih vježbenika do stjecanja prava na upis u Imenik odvjetnika na odvjetničkoj vježbi proveli dvije godine).

Sljedeći korak u provođenju testa diskriminacije traženje je odgovora na pitanje postoji li objektivno i razumno opravdanje za različito postupanje prema navedenim kategorijama osoba. U tom je smislu potrebno utvrditi je li različito postupanje motivirano ostvarenjem legitimnog cilja i jesu li primijenjena sredstva razmjerna legitimnom cilju, odnosno snosi li skupina osoba koja je u nepovoljnijem položaju nerazmjern teret.

Što se tiče cilja koji se želio postići različitim uređenjem upisnine u Imenik odvjetnika HOK-a, ovisno o kojoj je kategoriji osoba riječ, HOK ističe da sve ovlasti i dužnosti koje su mu povjerene ZO-m, HOK obavlja i financira vlastitim prihodima od upisnina i članarina odvjetnika i odvjetničkih vježbenika. Pri određivanju visine upisnine vodilo se računa o brojnim dužnostima i ovlastima HOK-a, a visina upisnine ujedno je izraz izbora HOK-a da odvjetnici i odvjetnički vježbenici ne snose troškove svoga stručnog usavršavanja, seminara, izdavanja potvrda i drugih usluga koje im pruža HOK. S druge strane, HOK naglašava da razlike između osobe koja se prvi put upisuje u Imenik odvjetnika i osobe koja je već dulje vrijeme upisana u Imenik odvjetničkih vježbenika, opravdavaju razlike u obvezi plaćanja upisnine. Odvjetnički vježbenici su prije upisa u Imenik odvjetnika HOK-a bili članovi HOK-a sa svim pravima i obvezama koje iz toga proizlaze, uključujući i obvezu plaćanja članarine, obvezu usavršavanja i dr. Pored toga, članak 67. ZO-a, među ostalim, propisuje da odvjetničkom vježbeniku prestaje pravo na obavljanje vježbe i mora biti brisan iz imenika odvjetničkih vježbenika ako bez opravdanog razloga u roku od dvije godine ne zatraži upis u Imenik odvjetnika nakon što je za to stekao uvjete. HOK smatra da bi neuzimanjem u obzir dugogodišnjeg članstva odvjetničkih vježbenika u HOK-u te zanemarivanjem činjenice da odvjetnički vježbenici gube pravo na obavljanje vježbe ako u propisanom roku ne zatraže upis u Imenik odvjetnika HOK-a, dovelo do nerazmjernog tereta koji bi bio nametnut odvjetničkim vježbenicima koji su i prije traženja upisa u Imenik odvjetnika HOK-a doprinosili HOK-u i profesiji. HOK zaključuje da osporavana Odluka pri utvrđivanju visine upisnine uzima u obzir doprinos odvjetničkih vježbenika HOK-u i profesiji u tijeku vježbeništva.

Navedene ciljeve koje je HOK želio postići donošenjem osporavane Odluke Sud smatra legitimnima. Nije upitno pravo HOK-a donijeti odluku o visini upisnine u Imenik odvjetnika HOK-a, kao što je učinjeno osporavanom Odlukom. S obzirom na činjenicu da ZO ne postavlja ograničenja HOK-u glede donošenja odluke o visini upisnine, važno je naglasiti da ovlasti Visokog upravnog suda u ovom objektivnom upravnom sporu ne uključuju ocjenu samog iznosa upisnine određenog osporavanom Odlukom, već se ovlast Suda u ovom postupku svodi na ocjenu dovodi li osporavana Odluka, uslijed propisanih razlika u upisnini za pojedine kategorije osoba u usporedivoj situaciji, do diskriminatornog postupanja prema kategoriji koja plaća najvišu upisninu.

Imajući na umu cilj koji se osporenim Odlukom želio postići, Sud nalazi opravdanim razlikovanje dviju kategorija osoba glede obveze plaćanja upisnine u Imenik odvjetnika HOK-a na način na koji je to učinjeno osporavanom Odlukom. Ocjenjujući razmjernost između propisanog uređenja plaćanja upisnine i cilja koji se želio postići, ne smije se ispustiti iz vida činjenica da su odvjetnički vježbenici (koji su u cijelosti ili djelomično oslobođeni plaćanja upisnine), prije upisa u Imenik odvjetnika HOK-a, dvije odnosno tri godine, bili članovi HOK-a sa svim obvezama koje proizlaze iz članstva, uključujući i obvezu plaćanja upisnine u Imenik odvjetničkih vježbenika HOK-a, članarine, obvezu usavršavanja i sl. Na specifičan položaj odvjetničkih vježbenika upućuje i činjenica da prema ZO-u, odvjetničkom vježbeniku prestaje pravo na obavljanje vježbe uz posljedicu brisanja iz Imenika odvjetničkih vježbenika ako bez opravdanog razloga u roku od dvije godine ne zatraži upis u Imenik odvjetnika nakon što je za to stekao uvjete. U takvim je okolnostima, prema ocjeni Suda, opravdano propisati olakšavajuće (financijske) uvjete za upis odvjetničkih vježbenika u Imenik odvjetnika HOK-a u odnosu na osobe koje do upisa u Imenik odvjetnika HOK-a ni na koji način nisu doprinosile HOK-u kao ni odvjetničkoj profesiji u cjelini.

Promatrajući osporavano normativno uređenje u svjetlu naprijed navedenog, Sud smatra da osobama koje plaćaju puni iznos upisnine iz točke I. osporavane Odluke nije nametnut nerazmjeran teret u odnosu na odvjetničke vježbenike koji plaćaju umanjeni iznos upisnine kao i one koji su od plaćanja u cijelosti izuzeti. Postupanje donositelja osporavanog općeg akta, u kontekstu cilja koji se osporavanom Odlukom želio postići, prema ocjeni Suda, objektivno je i razumno opravdano te je razmjerno cilju koji se želio postići.

Slijedom iznesenog, na sjednici vijeća održanoj 21. prosinca 2020. Sud nije našao da bi bile ispunjene pretpostavke za ocjenu zakonitosti osporavane Odluke po službenoj dužnosti.

U Zagrebu 21. prosinca 2020.

Predsjednica vijeća
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.