



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-73/19-15

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

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Gordane Marušić-Babić, Ljiljane Karlovčan Đurović i Blanše Turić, članova vijeća te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu prijedloga odvjetnika I. B., D., na sjednici vijeća održanoj 24. listopada 2022.

p r e s u d i o j e

Ukida se opći akt: "Izmjene i dopune Statuta Hrvatske odvjetničke komore" („Narodne novine“, broj 67/2019. od 12. srpnja 2019.).

Obrazloženje

1. Predlagatelj je na temelju odredbe članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. - odluka Ustavnog suda RH i 29/17. i 110/21., dalje: ZUS) podnio obavijest u kojoj predlaže da Sud po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti općeg akta Hrvatske odvjetničke komore (dalje: HOK), pod nazivom: "Izmjene i dopune Statuta Hrvatske odvjetničke komore" („Narodne novine“, broj 67/2019. od 12. srpnja 2019.- dalje: Izmjene Statuta).
2. U prijedlogu navodi i dokazuje da su Izmjene Statuta donesene iako prethodno nije proveden postupak savjetovanja s javnosti, čime je došlo do povrede odredbe članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, jer nacrt Odluke nije objavljen na internetskoj stranici radi provođenja javnog savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, niti je objavljeno izvješće o provedenom javnom savjetovanju.
3. Nadalje, smatra nezakonitom odredbu članka 29. Izmjena Statuta koje određuju stupanje na snagu danom objave u "Narodnim novinama", a smatra da zbog toga što Izmjenama Statuta nedostaju prijelazne i završne odredbe o tome koji će se akt primjenjivati na postupke u tijeku, dolazi do retroaktivne primjene predmetnih Izmjena Statuta.
4. Nastavno, ukazuje i na neusklađenost odredbi članaka 11., 26. i 27. Izmjena Statuta sa odredbama članaka 77. i 79. Zakona o odvjetništvu ("Narodne novine" br. 9/94., 117/08., 50/09., 75/09., 18/11., 126/21.- dalje: ZO). Odredbe članaka 11. i 26.

Izmjena Statuta zato što ovršnost odluka disciplinskih tijela HOK vezuje uz izvršnost odluka, a ne njihovu pravomoćnost, kako to propisuje odredba članka 77. ZO-a, a članak 27. Izmjena Statuta zato što propisuje strože rokove, nego odredba članka 79. ZO-a. Predlaže ukinuti predmetne Izmjene Statuta.

5. U dopuni prijedloga od 6. ožujka 2020. (u kojem podnesku se poziva na prijedlog od 2. ožujka 2020., koji nije zaprimljen u ovom spisu predmeta) podnositelj predlaže ocjenu zakonitosti Statuta Hrvatske Odvjetnička komore ("Narodne novine" br. 115/13., 64/18.), no kako se postupak ocjene zakonitosti općeg akta provodi za svaki opći akt zasebno, o prijedlogu osporavanja Statuta Hrvatske Odvjetnička komore ("Narodne novine" br. 115/13., 64/18.) neće se odlučivati u ovom postupku.

6. Donositelj akta u svojem očitovanju na prijedlog osporava navode prijedloga i njegove dopune kao neosnovane. Ističe da je Izmjena Statuta interni opći akt koji se odnosi isključivo na ustroj i djelokrug ustrojbenih jedinica HOK-a, smatra da HOK nije bio dužan provesti savjetovanje s zainteresiranom javnosti jer se predmetnim aktom ne utječe na interese građana i pravnih osoba. Opširno obrazlaže razloge izmjena odredbi Statuta zbog potrebe preciznijeg reguliranja odgovornosti odvjetnika, a čime se omogućuje bolja zaštita prava i interesa građana i pravnih osoba koji koriste usluge odvjetnika. Ukazuje na to da je HOK samostalna i neovisna pravna osoba, a tijekom postupka donošenja Izmjena Statuta poštovana je procedura propisana ZO-om i Statutom HOK-a te su, na redovnoj Skupštini HOK-a, o čijem održavanju su svi bili javno obaviješteni, jednoglasno s 87 glasova prisutnih članova usvojene Izmjene Statuta. Mišljenja je da u postupku donošenja nije povrijeđena odredba članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13, 85/15, 69/22-dalje: ZPPI) te se poziva na ovosudne odluke u predmetima Usoz-55/18 i Usoz 54/18 u kojima je zauzet stav da prije donošenja općeg akta internog karaktera nije potrebno provesti postupak iz navedenog članka ZPPI-a.

7. U odnosu na odredbu članka 29. Izmjena Statuta, koja određuje stupanje na snagu danom objave u „Narodnim novinama“ se poziva na odluku Ustavnog Suda Republike Hrvatske prema kojoj najranije vrijeme stupanja na snagu propisa tijela s javnim ovlastima jest dan njegovog objavljivanja te dodaje da u slučaju da ovaj Sud nađe spomenutu odredbu nezakonitom, smatra da, zbog toga, nisu nezakonite ostale odredbe Izmjene Statuta. Ovo stoga što u nedostatku odredbe o stupanju na snagu, vrijedi opće pravilo po kojem opći akt stupa na snagu osmi dan od dana objave, čemu je ovdje udovoljeno.

8. Povodom prijedloga podnositelja Sud je pozivom na ovlast propisanu člankom 83. stavkom 2. ZUS-a, po službenoj dužnosti pokrenuo postupak ocjene zakonitosti ovog općeg akta te ga nalazi nezakonitim.

9. Izmjene Statuta donesene su na Skupštini HOK-a, održanoj 6. srpnja 2019. godine, na temelju odredbe članka 41. Zakona o odvjetništvu ("Narodne novine" broj 9/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11) te članka 7. stavak 1. točka 1. Statuta Hrvatske odvjetničke komore ("Narodne novine", broj 115/13 i 64/18).

10. Shodno javno objavljenim i općim podacima HOK je krovna organizacija svih odvjetnika i odvjetničkih vježbenika u Republici Hrvatskoj, ima oko 6 tisuća članova, osim brige za članove, organiziranja obrazovanja članova, suradnje s pravosudnim tijelima u Hrvatskoj i inozemstvu HOK ima javne ovlasti dodijeljene odredbama ZO-a.

11. Prema članku 41. ZO-a, Skupština HOK-a donosi statut. Statutom se uređuje organizacija Komore, 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. Statutom se, zatim, određuju prava i dužnosti odvjetnika i odvjetničkih vježbenika prema Komori, disciplinski postupak za utvrđivanje povreda dužnosti i ugleda odvjetništva, tijela za pokretanje i vođenje disciplinskog postupka te druga pitanja značajna za odvjetništvo te se Statut mora objaviti u "Narodnim novinama".

12. Iz navedene odredbe, slijedi da je statut HOK-a opći akt koji pitanja važna za funkcioniranje odvjetništva uređuje na apstraktan i generalan način, što podrazumijeva da se radi o autoritativnoj regulaciji, odnosno donošenju općih normi u okviru obavljanja javnih ovlasti.

13. Sukladno odredbi članka 3. stavka 2. ZUS-a predmet upravnog spora je ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu, a prema stajalištu Ustavnog suda Republike Hrvatske izraženom u rješenju broj: U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012. („Narodne novine“, broj 41/12.) općim aktom smatraju se eksterni i interni opći akti donositelja navedenih u članku 3. stavku 2. ZUS-a.

14. Slijedom iznesenih činjenica Sud zaključuje da je HOK pravna osoba s javnim ovlastima pa je statut HOK-a opći akt po donositelju, ali i po svojem sadržaju, a isto vrijedi i za izmjene i dopune Statuta.

15. Predmetne Izmjene Statuta je donijelo 87 prisutnih članova Skupštine HOK-a, koja broji ukupno 126 članova. Skupštinu HOK-a, prema članku 6. stavku 2. Statuta Hrvatske Odvjetničke komore ("Narodne novine" br. 115/13., 64/18.) čine: predstavnici svih odvjetničkih zborova Komore izabrani na godišnjim skupštinama zborova, predsjednik Komore, predsjednici svih odvjetničkih zborova, predsjednik Disciplinskog suda Komore, predsjednik Višeg disciplinskog suda Komore, disciplinski tužitelj Komore, bivši predsjednici Komore koji obavljaju odvjetničku službu i predsjednik Udruge odvjetničkih vježbenika pri Komori.

16. Ove Izmjene Statuta reguliraju članstvo u izvršnom odboru, uvjete za izbor u tijela HOK-a, rokove vezane za brisanje iz lmenika vježbenika, članstvo u odvjetničkim društvima, ponašanja koja predstavljaju tešku povredu dužnosti i ugleda, pravo na rehabilitaciju, tijek i institute disciplinskog postupka i sl.

17. Odredbom članka 11. stavka 4. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13, 85/15 - dalje: ZPPI) je propisano da su tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužne provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba. Tijela javne vlasti iz stavka 1. ovog članka dužna su objaviti na internetskoj stranici nacrt zakona i drugog propisa o kojem se provodi javno savjetovanje sa zainteresiranom javnosti, u pravilu u trajanju od 30 dana, uz objavu razloga za donošenje i ciljeva koji se žele postići .

18. Statut HOK-a, po ocjeni ovog Suda, je opći akt čiji je sadržaj od važnosti ne samo za članove HOK-a, već i za sve korisnike odvjetničkih usluga zbog čega je upoznavanje zainteresirane javnosti sa njegovim sadržajem nesporno u javnom interesu, a posljedično tome i Izmjene Statuta su prije donošenja trebale biti izložene zainteresiranoj javnosti.

19. Ovo stoga, šte se odredbe Statuta HOK-a ne odnose samo na organiziranje unutarnjeg ustroja, već u velikom dijelu reguliraju samu djelatnost i odgovornost za zakonito obavljanje odvjetničke djelatnosti pa se tako Statutom propisuje i stjecanje prava na obavljanje odvjetništva i odvjetničkog vježbeništva, vođenje imenika i upisnika, prava i dužnosti odvjetnika i odvjetničkih vježbenika, uvjeti za postavljanje privremenog zamjenika i preuzimatelja ureda, uvjeti za rad odvjetničkih društava, stranih podružnica, zajedničkih odvjetničkih ureda i povezivanje odvjetničkih ureda, specijalizacija odvjetnika, disciplinska odgovornost odvjetnika i odvjetničkih vježbenika, rad Hrvatske odvjetničke akademije, rad Centra za mirenje Hrvatske odvjetničke komore i drugo.

20. Polazeći, dakle, od načela vladavine prava i radi ostvarenja sigurnosti objektivnog pravnog poretka, Sud je utvrdio da u postupku donošenja Izmjene Statuta nije bio poštovan postupak donošenja općeg akta jer ove izmjene nisu donesene u skladu s odredbom članka 11. stavka 4. ZPPI-a).

21. Donositelj predmetnih Izmjena Statuta se pogrešno i izvan konteksta konkretnih odluka, poziva na stavove iz ovosudnih odluka Usoz-53/19 i 54/19, jer se obje odluke odnose isključivo na organiziranje unutarnjeg ustroja u jedinici lokalne samouprave, što ovdje nije slučaj, jer, kao što je prethodno navedeno, Izmjene Statuta, osim odredbi o internom ustroju, sadrže niz odredbi kojima se izravno utječe na prava i dužnosti članova HOK-a i odvjetničkih vježbenika, ali i šire na sve stranke koje ti članovi zastupaju.

22. Navedena povreda čine Izmjene Statuta nezakonitim u cijelosti jer je povrijeđena procedura donošenja ovog općeg akta.

23. Nadalje, odredba članka 29. Izmjena Statuta koja glasi: "Ove izmjene i dopune Statuta Hrvatske odvjetničke komore stupaju na snagu danom objave u "Narodnim novinama"." nije zakonita. Naime, ustavno je pravilo da zakoni stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objave, osim ako zbog osobito opravdanih razloga zakonom nije drukčije određeno (članak 90. stavak 3. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 85/10.-pročišćeni tekst). Prema stajalištu Ustavnog suda Republike Hrvatske izraženom u odluci, broj: U-I-3845/2006 od 23. siječnja 2013. (Narodne novine, broj 12/13.) iznimka od redovitog vakacijskog razdoblja („osmi dan od dana njegove objave“) određuje se za zakon, a ne za drugi propis pod uvjetom da je iznimka propisana zakonom i da postoje osobito opravdani razlozi za tu iznimku (točka 8. odluke Ustavnog suda), što, također, ovdje nije slučaj. Stoga, ni stupanje na snagu općih akata koje donose tijela koja imaju javne ovlasti ne može biti drukčije od pravila koja važe za stupanje na snagu zakona i drugih propisa.

24. U konkretnom slučaju, međutim, s obzirom na činjenicu da je vakacijski rok od dana objave Izmjena Statuta prošao, to nezakonitost odredbe članka 29. Izmjena Statuta u konkretnom slučaju nije uzrokom ukidanja ovog općeg akta.

25. U odnosu na odredbe članka 11. i 26. Izmjena Statuta, koji se odnose na, po predlagatelju problematičan izričaj "izvršna odluka", Sud ne nalazi neusklađenost s odredbom članka 77. ZO-a, jer je tom odredbom zakona izričito navedeno da je pravomoćna odluka disciplinskog tijela HOK-a izvršna isprava pa se izričaj "izvršna" odnosi na pravomoćnu odluku, ali u odnosu na odredbu članka 27. Izmjena Statuta, Sud nalazi da ova odredba kojom se mijenja odredba članka 151. Statuta Hrvatske odvjetničke komore ("Narodne novine" broj 115/13, 64/18) nije u suglasju s odredbom članka 79. ZO-a, jer institute zastare pokretanja i vođenja disciplinskog postupka

uređuje drugačije nego li je to propisano u odredbi članka 79. ZO-a pa za takvo različito uređenje ne postoji zakonski temelj.

26. Slijedom svega izloženog, Sud je na temelju odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima presudio kao u izreci, s time da na temelju odredbe članka 86. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave ove presude u Narodnim novinama.

U Zagrebu, 24. listopada 2022.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović