NN 52/2021 (14.5.2021.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usoz-27/20-5 od 23. ožujka 2021.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda mr. sc. Inge Vezmar Barlek predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić Zaninović, Marine Kosović Marković i Sanje Štefan članica vijeća, te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u povodu zahtjeva odvjetnika I. B., D., radi ocjene zakonitosti općeg akta, na sjednici vijeća održanoj 23. ožujka 2021.

presudio je

Ukida se točka 84. Kodeksa odvjetničke etike (»Narodne novine«, broj 64/07., 72/08. i 64/18.).

Obrazloženje

Odvjetnik I. B. 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., dalje: ZUS) podnio obavijest u kojoj predlaže da Sud po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti pravila iz točke 20., 23., 74., 80., 84. alineje 3., 85., 92. i 138. Kodeksa odvjetničke etike (»Narodne novine«, broj 64/07., 72/08. i 64/18., dalje: Kodeks). Smatra da se osporenim pravilima protivno odredbama članka 3., članka 16. stavka 1., članka 38. stavka 1. do 3., članka 46., članka 49. stavka 1. i članka 50. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske te članka 7. stavka 2. i članka 71. stavka 5. Zakona o odvjetništvu (»Narodne novine«, broj 9/94., 117/08., 50/09., 75/09. i 18/11.) omogućuje pokretanje i vođenje disciplinskih postupaka zbog delikta mišljenja. Naročito smatra spornim što pravilo iz točke 23. Kodeksa omogućuje disciplinskim tijelima Hrvatske odvjetničke komore (dalje: HOK) da samovoljno i arbitrarno tumače ima li ili nema neka povreda Kodeksa u pojedinom slučaju značenje i disciplinske povrede dužnosti i ugleda odvjetništva, što je u izravnoj suprotnosti s odredbom članka 71. stavka 5. Zakona o odvjetništvu kojom je propisano da se Statutom komore utvrđuje što se smatra težom povredom dužnosti, ugleda i Kodeksa. Sporno pravilo omogućuje da se svaka ekstenzivno protumačena navodna povreda odredbi točaka 20., 74., 80., 84. alineja 3, 85., 92. i 138. Kodeksa, izvršena izgovorenom ili pisanom riječi, od strane disciplinskih tijela HOK-a samovoljno i arbitrarno ili zlonamjerno i pristrano protumači kao navodna teža povreda dužnosti i ugleda i Kodeksa. U skladu s načelom zakonitosti iz članka 31. stavka 1. Ustava i članka 2. Kaznenog zakona, utvrđivanje što se smatra disciplinskom povredom dužnosti i ugleda odvjetništva, a posebno što se smatra težom disciplinskom povredom dužnosti i ugleda odvjetništva mora biti unaprijed propisano i poznato odvjetnicima i odvjetničkim vježbenicima, a ne prepušteno na naknadno samovoljno i arbitrarno tumačenje disciplinskim tijelima HOK-a. Pravilo iz točke 138. Kodeksa predstavlja neopravdanu zabranu koja je u suprotnosti s ustavnim pravima slobode mišljenja, izražavanja misli, slobode govora i javnog nastupa, slanja predstavki i pritužbi te s Ustavom zajamčenim profesionalnim i poduzetničkim slobodama koje su nužne u slobodnom i demokratskom društvu. Pravila iz točaka 20., 74., 80., 84. alineja 3, 85. i 92. Kodeksa su sporna jer se za ta pravila ne navodi da je riječ o preporukama lijepog i profesionalnog ponašanja odvjetnika, što bi ta pravila trebala biti, pa nedostatak te odrednice omogućuje tijelima HOK-a da svaku možebitnu povredu tih pravila mogu posve samovoljno i arbitrarno protumačiti kao lakšu ili težu disciplinsku povredu dužnosti i ugleda odvjetništva, što u praksi nerijetko i čine, pokrećući i vodeći šikanirajuće disciplinske postupke protiv članova koji su im se zamjerili svojim kritikama, predstavkama, pritužbama i/ili prijedlozima. Navedena pravila se u stvarnosti nerijetko zlorabe radi neopravdanog ograničavanja društvenih, javnih i privatnih nastupa i istupa pojedinih selektivno odabranih odvjetnika, nepoćudnih pojedinim tijelima i/ili dužnosnicima HOK-a te se istima, odvjetnicima nameću pretjerane nerealne obveze u vezi s napisima o njima u medijima; pretjerane i neopravdane obveze na obzirno i objektivno nastupanje prema protivnoj stranci; pretjerane i neopravdane obaveze na čuvanje autoriteta sudova, drugih tijela javne vlasti i tijela HOK-a iskazivanjem dužnog poštovanja i u slučaju kad ta tijela očito nezakonito postupaju i/ili donose nezakonite odluke te se istima neopravdano zabranjuje odvjetnicima davanje bilo kakvih pravnih mišljenja i/ili savjeta putem medija pod bilo kojim okolnostima. Napominje da prema odredbama o pravu na slobodu mišljenja i izražavanja sadržanim u Ustavu, Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i

temeljnih sloboda te Općoj deklaraciji o ljudskim pravima, ostvarivanje slobode mišljenja i izražavanja misli može biti podvrgnuto samo ograničenjima i kaznama propisanim zakonom, a ne nekim podzakonskim ili općim aktima kao što su to Statut HOK-a i Kodeks te su oni koji se ogriješe o odredbe Ustava o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, osobno odgovorni i ne mogu se opravdati višim nalogom. Oni koji se smatraju uvrijeđeni nečijim javno iznesenim mišljenjem ili smatraju da im je tim mišljenjem povrijeđen ugled, imaju pravo na sudsku zaštitu propisanu zakonom pred nezavisnim i nepristranim sudom, ali ne i da sami sude i osuđuju nekog u svojoj vlastitoj stvari i po svojim propisima, jer takvo ponašanje osim što je neustavno i nezakonito, predstavlja zakonski kažnjivu zlouporabu položaja i ovlasti. Predlaže Sudu da ukine osporene odredbe Kodeksa.

Donositelj akta prije svega ističe da je odredbom članka 3. stavka 2. ZUS-a predmet upravnog spora i ocjena zakonitosti općeg akta, ali ne i ocjena njegove ustavnosti, s čim u vezi se poziva na presudu ovog Suda, poslovni broj: Usoz-133/15-5 od 23. veljače 2016. Smatra neosnovanim navod predlagatelja kako odredba pravila 23. Kodeksa protivno Zakonu o odvjetništvu omogućuje disciplinskim tijelima HOK-a da samovoljno i arbitrarno tumače ima li neka povreda Kodeksa značenje disciplinske povrede. Navodi odredbu članka 71. stavka 3. Zakona o odvjetništvu kojom je propisano da je teža povreda dužnosti i ugleda odvjetništva svako narušavanje dužnosti, ugleda i Kodeksa odvjetničke etike koje ima teže značenje s obzirom na važnost ugroženog dobra, prirodu povrijeđene dužnosti, visinu materijalne štete ili druge posljedice te s obzirom na okolnosti pod kojima je radnja izvršena ili propuštena. Prema odredbi članka 71. stavka 4. Zakona o odvjetništvu lakša povreda je narušavanje dužnosti, ugleda i Kodeksa odvjetničke etike koje je lakšeg značenja. Iz navedenih zakonskih odredbi sasvim je razvidno da i sam Zakon o odvjetništvu propisuje da povreda Kodeksa predstavlja težu ili lakšu povredu dužnosti i ugleda odvjetništva, ovisno o značenju povrede. Nadalje, Glava VIII. Zakona o odvjetništvu (članci 71. do 79.) sadrži odredbe o disciplinskoj odgovornosti odvjetnika i odvjetničkih vježbenika pa su tako navedenim člancima regulirana disciplinska djela, disciplinske mjere, pokretanje disciplinskog postupka, pravo žalbe u disciplinskom postupku, odgovarajuća primjena zakona, izvršnost disciplinskih kazni, pravo priziva Vrhovnom sudu Republike Hrvatske te zastara. Iz svega navedenog, suprotno navodima predlagatelja, ovlaštenje disciplinskih tijela HOK-a za pokretanje i provođenje disciplinskih postupaka te donošenje ocjene predstavlja li neko ponašanje ili propust odvjetnika ili odvjetničkog vježbenika težu (ili lakšu) povredu dužnosti i ogleda odvjetništva, ne proizlazi iz Kodeksa pa ni pravila broj 23., već iz odredaba Zakona o odvjetništvu i Statuta HOK-a. Zaključuje da pravilo 23. Kodeksa ne samo da nije u suprotnosti s odredbama Zakona o odvjetništvu već upravo potvrđuje ono što je jasno i nedvosmisleno propisano odredbama Zakona o odvjetništvu i Statuta HOK-a. Napominje kako se u disciplinskim postupcima koji se vode pred disciplinskim tijelima HOK-a utvrđuje predstavlja li postupanje ili propust odvjetnika ili odvjetničkog vježbenika suprotno pravilima Kodeksa težu povredu dužnosti i ugleda odvjetništva inkriminiranu odredbama Zakona o odvjetništvu i Statuta HOK-a. Dakle, u disciplinskom postupku odvjetnik ili odvjetnički vježbenik u slučaju osuđujuće presude, proglašava se krivim za počinjenje teže povrede dužnosti i ugleda odvjetništva propisane Zakonom o odvjetništvu i Statutom HOK-a, a koja teža povreda može nastati i postupanjem odvjetnika i odvjetničkog vježbenika protivno pravilima Kodeksa. Slijedom navedenog, suprotno navodima predlagatelja, disciplinska tijela HOK-a ovlaštena su i dužna u Zakonom o odvjetništvu i Statutom HOK-a propisanom postupku, utvrđivati predstavlja li neko ponašanje ili propust odvjetnika ili odvjetničkog vježbenika povredu dužnosti i ugleda odvjetništva. Pitanje o ocjeni disciplinskih tijela i je li postupak proveden u skladu sa zakonom, ne može biti predmet apstraktne, već isključivo individualne kontrole pojedinačnog akta. Sudska zaštita protiv pravomoćnih odluka o disciplinskoj odgovornosti osigurana je pred Vrhovnim sudom Republike Hrvatske, odnosno pred upravnim sudovima. U odnosu na osnovu donošenja Kodeksa poziva se na odredbe članka 42. Zakona o odvjetništvu te ističe da je Kodeks objavljen u Narodnim novinama i donesen sukladno Zakonu o odvjetništvu i Statutu HOK-a. U odnosu na način donošenja kodeksa pojedine profesije navodi presudu ovog suda poslovni broj: Usoz-98/14-6 od 30. lipnja 2015. kada je ocijenjena zakonitost odredbi Kodeksa strukovne etike hrvatskih arhitekata i inženjera u graditeljstvu, a koje stajalište je primjenjivo i u konkretnom slučaju. Navodi stajalište Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje: Ustavni sud) koji je u rješenju broj: U-I-2735/2008 i dr. od 16. listopada 2018. utvrdio da su disciplinska i kaznena odgovornost međusobno odvojene odgovornosti koje se utvrđuju u dva nezavisna postupka, imaju različitu svrhu i cilj, jer su različite i vrijednosti odnosno dobra koja se štite u tim postupcima. Samim time su i posljedice disciplinskog postupka bitno drugačije pa zbog toga disciplinski postupak po svojoj pravnoj naravi ne predstavlja »optužbu za kaznena djela«. U disciplinskim postupcima koji se vode protiv osoba koje obavljaju neku »javnu« službu ili dužnost je riječ o reakciji i (građanskoj) osudi ponašanja koja se smatraju neetičkim i koja dovode u pitanje dignitet i ugled određene profesije time što se ne poštuju profesionalna, moralna i etička pravila kojih su se dužni pridržavati svi koji obavljaju tu profesiju (često sadržana u pravilima /kodeksima/ te profesije). Stoga su i zakonske odredbe o disciplinskoj odgovornosti odvjetnika sastavljene tako da osiguravaju da odvjetnici u obavljanju odvjetničke službe postupaju u skladu s mjerodavnim profesionalnim i etičkim pravilima, a svrha im je zaštititi ugled i dostojanstvo u obavljanju odvjetničke službe te omogućiti sankcioniranje odvjetnika koji ih svojim ponašanjem naruše. Načela etičkog ponašanja i odredbe o disciplinskoj odgovornosti imaju dvojaku ulogu – trebaju djelovati preventivno i represivno. Zaključuje da je riječ o aspektu ponašanja koja ulaze u građansku sferu pa je na disciplinske postupke koji se vode protiv odvjetnika primjenjiv članak 29. stavak 1. Ustava odnosno članak 6. Konvencije, ali u njegovom