

**UPRAVNE KLINIKE KAO SPECIJALIZIRANE PRAVNE KLINIKE
DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA**

**ADMINISTRATIVE CLINICS AS SPECIALIZED LEGAL CLINICS
DE LEGE LATA AND DE LEGE FERENDA**

Sanja Veštić Mirčeta, mag. iur., pred.

Veleučilište u Šibeniku

e-mail: svestic@vus.hr

izv. prof. dr. sc. Dragan Zlatović, prof. struč. stud. u trajnom izboru

Veleučilište u Šibeniku

e-mail: zlatovic@vus.hr

Sažetak

Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći uređuje se svrha, korisnici i vrste besplatne pravne pomoći, pružatelji pravne pomoći, uvjeti, postupak za ostvarivanje pravne pomoći, prekogranično ostvarivanje pravne pomoći, financiranje pravne pomoći i nadzor nad provedbom Zakona. Ovim Zakonom je propisano kako je pravna klinika organizacijska jedinica visokog učilišta koje izvodi sveučilišni studij u znanstvenom području prava koja u skladu sa svojim općim aktima pruža primarnu pravnu pomoć. Autori u radu daju pregled pravnog okvira pružanja primarne pravne pomoći, posebice u vidu djelovanja pravnih klinika. Nadalje, autori daju prijedlog novele Zakona u pogledu otvaranja mogućnosti osnivanja specijaliziranih upravnih klinika. Prema prijedlogu de lege ferenda ove bi upravne klinike mogla osnivati i veleučilišta koja izvode stručne diplomske studije u području upravnog prava i uprave.

Ključne riječi: *besplatna pravna pomoć, primarna pravna pomoć, upravna klinika, pravna klinika, upravno pravo, uprava.*

Abstract

The Law on Free Legal Aid regulates the purpose, beneficiaries and types of free legal aid, providers of legal aid, conditions, procedure for obtaining legal aid, cross-border provision of legal aid, financing of legal aid and supervision of the implementation of the law. This law stipulates that the legal clinic is an organizational unit of a higher education institution that conducts university studies in the scientific field of law and that, in accordance with its general acts, provides primary legal assistance. In the paper, the authors provide an overview of the legal framework for the provision of primary legal assistance, especially in the form of the operation of legal clinics. Furthermore, the authors propose an amendment to the Act regarding the opening of the possibility of establishing specialized administrative clinics. According to the proposal of de lege ferenda, these administrative clinics could also be established by polytechnics that conduct professional graduate studies in the field of administrative law and administration.

Keywords: *free legal aid, primary legal aid, administrative clinic, legal clinic, administrative law, administration.*

1. UVOD

Cjelovito uređeni sustav pružanja pravne pomoći određenim kategorijama građana koji zbog svojih materijalnih i socijalnih uvjeta ne mogu sami osigurati odgovarajuću pravnu pomoć u sudskim i drugim postupcima po prvi puta je u Republici Hrvatskoj osiguran Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći („Narodne novine“, br. 62/08; dalje: ZBPP iz 2008.).¹ Donošenje navedenog zakona jedan je od važnih aspekata ostvarivanja ustavnog jamstva na jednakost svih pred zakonom. Do donošenja navedenog zakona pojedinim zakonima² bili su uređeni pojedini segmenti osiguranja pravne pomoći građanima. Međutim tek je donošenjem ZBPP iz 2008., temeljem navedenog zakona i drugih postojećih zakona, stvoren cjelovit sustav pravne pomoći bez diskriminacije s obzirom na imovno stanje pojedinca. Kako je ZBPP iz 2008. usvojen u okviru procesa pregovora s Europskom unijom tako se pri izradi tog zakona osobita pažnja pridavala pravnoj stečevini EU, ali i međunarodnopravnim standardima i Preporukama sadržanim u međunarodnim ugovorima kojih je Republike Hrvatska bila stranka te sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava (P.Z.E. br.27) Smatralo se kako će donošenjem ZBPP- i biti olakšan pristup pravnoj pomoći za cca 70 000 korisnika. (Jelinić, Knol Radoja ,2014) 2011. godine, zbog brojnih nedostataka, ZBPP iz 2008. je izmijenjen i nadopunjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći („Narodne novine“, br. 81/11).³

Kako učinjene izmjene i dopune nisu rezultirale očekivanim poboljšanjem sustava pružanja besplatne pravne pomoći te je uočena potreba da se sustav besplatne pravne pomoći dodatno unaprijedi 2013. godine donesen je potpuno novi Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Narodne novine“, br. 143/13). (P.Z.E. 441) Isti je stupio na snagu 01. siječnja 2014. godine. Do danas je izmijenjen jednom, 2019. godine, Zakonom o izmjenama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći („Narodne novine“, br. 98/99) i to isključivo radi potrebe usklađivanja sa Zakonom o sustavu državne uprave („Narodne novine“, br. 66/19, dalje: ZSDU).⁴ (P.Z.E. 690)

Danas važećim Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći („Narodne novine“, br. 143/13, 98/99, dalje: ZBPP) regulirana je svrha besplatne pravne pomoći (u daljnjem tekstu: pravne pomoći), korisnici i vrste pravne pomoći, pružatelji pravne pomoći, uvjeti za pružanje pravne pomoći, postupak za ostvarivanje pravne pomoći, prekogranično ostvarivanje pravne pomoći,

¹ ZBPP iz 2008. je regulirao pojam, vrste i opseg besplatne pravne pomoći (u daljnjem tekstu: pravna pomoć), korisnike pravne pomoći, nadležnost, postupak i uvjete za ostvarenje pravne pomoći, pružatelje pravne pomoći, pravnu pomoć iz razloga pravičnosti, prekogranično ostvarivanje pravne pomoći, financiranje pravne pomoći i nadzor nad provedbom tog zakona. ZBPP iz 2008. stupio je na snagu 07. lipnja 2008. godine, a u odnosu na građane se počeo primjenjivati od 01. veljače 2009. godine. Odredbe o pružanju pravne pomoći u prekograničnim sporovima trebale su stupiti na snagu pristupanjem RH Europskoj uniji.

² Primjerice Zakonom o kaznenom postupku, Zakonom o parničnom postupku, Zakonom o sudskim pristojbama, Zakonom o azilu, Zakonom o odvjetništvu i dr.

³ Više o razlozima izmjene i dopune zakona vidi u Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći s konačnim prijedlogom zakona (Prijedlog zakona na dan 08.04.2023. godine bio je dostupan na URL adresi https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080209/PZE_840.pdf).

⁴ Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2013. godine propisana je nadležnost ureda državne uprave u županijama za obavljanje različitih poslova u okviru besplatne pravne pomoći. Kako su temeljem ZSDU prestali su s radom uredi državne uprave u županijama, a pojedini poslovi iz njihove nadležnosti povjereni su županijama tako je poslove besplatne pravne pomoći koji su bili u nadležnosti ureda državne uprave u županijama trebalo povjeriti jedinicama područne (regionalne) samouprave.

financiranje pravne pomoći te nadzor nad provedbom samog zakona. Obzirom da pravna pomoć može biti osigurana i temeljem posebnih propisa, isključena je primjena ZBPP ukoliko je pravna pomoć osigurana na takvom temelju. (ZBPP, čl. 1.)

U ovom radu uz prikaz regulative o besplatnoj pravnoj pomoći u Republici Hrvatskoj, s fokusom na primarnu pravnu pomoć, poseban naglasak bit će na pravnom položaju pravnih klinika kao pružatelja pravne pomoći u Republici Hrvatskoj. To posebice ističući značaj njihova rada te važnost specijalizacije pravnih klinika za pružanje pravne pomoći u određenim pravnim područjima. Kako u ZBPP-u nije uređena mogućnost osnivanja specijaliziranih upravnih klinika koje bi bile ovlaštene pružati besplatnu pravnu pomoć u užem pravnom području u nastavku dajemo *de lege ferenda* projekciju pravnog uređenja upravnih klinika.

2. PRUŽANJE PRIMARNE PRAVE POMOĆI

Pravnu pomoć, primarnu ili sekundarnu, pružaju subjekti ovlašteni za pružanje pojedinog oblika pravne pomoći i to fizičkim osobama koje ispunjavaju uvjete za njeno korištenje, a iz razloga omogućavanja ostvarenja jednakosti svih pred zakonom, osiguranja djelotvornog ostvarenja pravne zaštite te pristupa sudu i drugim javnopravnim tijelima pod jednakim uvjetima.

Sa stajališta potencijalnog korisnika pravne pomoći najvažnija pitanja su: Što obuhvaća pojam „besplatna pravna pomoć“? Imam li pravo na besplatnu pravnu pomoć? Kome se trebam obratiti kako bih ostvario navedeno pravo?

Kako je spomenuto ZBPP razlikuje dvije vrste pravne pomoći: primarnu pravnu pomoć te sekundarnu pravnu pomoć. (ZBPP, čl. 8.) Pružiti primarnu pravnu pomoć znači: dati korisniku opću pravnu informaciju u smislu opće i načelne upute o pravnom uređenju pojedinog područja, dati korisniku pravni savjet u smislu cjelovite upute o načinu i mogućnostima rješavanja ostvarenja i/ili zaštite određenog prava korisnika; za korisnika sastaviti podnesak pred javnopravnim tijelima⁵; za korisnika sastaviti podnesak pred Europskim sudom za ljudska prava i međunarodnim organizacijama, a u skladu s međunarodnim ugovorima i pravilima o radu tih tijela; zastupati korisnika u postupcima pred javnopravnim tijelima⁶; pružiti korisniku pravnu pomoć u izvansudskom mirnom rješenju spora. (ZBPP, čl. 9.) Spomenuti oblici primarne pravne pomoći razlikuju se od oblika sekundarne pravne pomoći. Pružiti sekundarnu pravnu pomoć znači: dati korisniku pravni savjet; za korisnika sastaviti podnesak u postupku zaštite prava radnika pred poslodavcem; za korisnika sastaviti podnesak u sudskim postupcima; zastupati korisnika u sudskim postupcima, pružiti pravnu pomoć u mirnom rješenju spora. Sekundarna pravna pomoć obuhvaća i oslobođenje korisnika od plaćanja troškova sudskog postupka te oslobođenje korisnika od plaćanja sudskih pristojbi. (ZBPP, čl. 12.)

⁵ Pojam javnopravnih tijela reguliran je Zakonom o općem upravnom postupku („Narodne novine“, br. 47/09, 110/21; dalje: ZUP). Prema čl. 1. ZUP-a javnopravna tijela su: tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe koje imaju javne ovlasti. Čl. 71.st.1. ZUP-a propisuju kako se podnescima u postupku smatraju: zahtjev, prijedlog, ispunjen obrazac, prijava, molba, žalba, predstavka, prigovor, obavijest, priopćenje i drugi podnesak kojim se stranke obraćaju javnopravnim tijelima u svezi s određenom upravnom stvari.

⁶ O zastupanju stranke pred javnopravnim tijelima vidi ZUP, čl. 32.-36.

Pravo da zatraže pružanje primarne ili sekundarne pravne pomoći od ovlaštenih pružatelja priznat je širokom krugu osoba obzirom da korisnici pravne pomoći mogu biti hrvatski državljani ali i određene kategorije osoba koje nisu hrvatski državljani i to: dijete koje nema hrvatsko državljanstvo pod uvjetom da je zatečeno u Republici Hrvatskoj bez pratnje odrasle osobe odgovorne prema zakonu; stranci na privremenom boravku i to pod uvjetom uzajamnosti; stranci na stalnom boravku; stranci pod privremenom zaštitom; stranci koji nezakonito borave i stranci na kratkotrajnom boravku i to isključivo u postupcima donošenja rješenja o protjerivanju ili rješenja o povratku; tražitelji azila, azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom te članovi njihovih obitelji koji zakonito borave u Republici Hrvatskoj i to isključivo u postupcima u kojima im pravna pomoć nije osigurana posebnim zakonom. (ZBPP, čl. 5.)⁷ Preložnjak (2016) ističe kako ne postoje statistički podaci temeljem kojih bi se moglo procijeniti kojem krugu fizičkih osoba je pravna pomoć zaista dostupna.

Kako se oblici primarne pravne pomoći razlikuju od oblika sekundarne pravne pomoći tako se razlikuju i subjekti ovlašteni za pružanje pojedine vrste pravne pomoći. Zakon je utvrdio širok krug pružatelja pravne pomoći. Primarnu pravnu pomoć mogu pružati upravna tijela⁸, ovlaštene udruge i pravne klinike dok sekundarnu pravnu pomoć mogu pružati isključivo odvjetnici (ZBPP, čl. 6., st. 1. i 3.) Preložnjak (2016) ističe kako široki krug pružatelja pravne pomoći nije jamstvo da će pravna pomoć biti djelotvorno pružena te da bi stoga trebalo utvrditi pravila prema kojima bi se pružatelji određivali prema stručnim kvalifikacijama. Kako je u radu fokus na pružanju primarne pravne pomoći tako dalje u radu neće biti govora o sekundarnoj pravnoj pomoći. U smislu ZBPP-a upravno tijelo je upravno tijelo županije odnosno grada Zagreba u čijem je djelokrugu obavljanje povjerenih poslova državne uprave koji se odnose na pružanje pravne pomoći; ovlaštena udruga je udruga upisana u Registar pružatelja primarne pravne pomoći; a pravna klinika je organizacijska jedinica visokog učilišta⁹ koje izvodi sveučilišni studij¹⁰ u znanstvenom području prava¹¹ koja u skladu sa svojim općim aktima pruža primarnu

⁷ Ukoliko se pravna pomoć pruža u prekograničnom sporu na pomoć su ovlaštene fizičke osobe koje imaju prebivalište ili uobičajeno boravište u državi članici Europske Unije. (ZBPP, čl. 26.st.1.)

⁸ Upravna tijela u pružanju pravne pomoći su ovlaštena: davati opće pravne informacije, davati pravne savjete i sastavljati podneske. (ZBPP, čl. 6.st.2.)

⁹ Cilj osnivanja visokog učilišta je obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja te znanstvene, umjetničke i stručne djelatnosti. Vrste visokih učilišta su: sveučilište, fakultet, umjetnička akademija i veleučilište. (Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, „Narodne novine“, br.119/22., čl. 6., st.1. i 2.)

¹⁰ Na visokim učilištima ustrojavaju se i izvode: sveučilišni i stručni studiji. Svrha ustrojavanja i izvođenja sveučilišnog studija je osposobljavanje studenata za obavljanje poslova u znanosti, umjetnosti i visokom obrazovanju, u poslovnom svijetu, javnom sektoru i društvu općenito te za razvoj i primjenu znanstvenih, umjetničkih i stručnih dostignuća. Sveučilišni studiji ustrojavaju se i izvode na sveučilištu, a obuhvaćaju sljedeće vrste studija: sveučilišni prijediplomski studiji, sveučilišni diplomski studiji, sveučilišni integrirani studiji, sveučilišni specijalistički studiji i doktorski studij. (Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, „Narodne novine“, br. 119/22, čl. 57., st.1., 2. i 4.)

¹¹ Pravilnikom o znanstvenim i umjetničkim područjima, poljima i granama („Narodne novine“, br. 118/09, 82/12, 32/13, 34/16 i 56/22, 119/22) utvrđuju se znanstvena područja, te znanstvena polja i znanstvene grane unutar znanstvenih područja s pripadajućim klasifikacijskim oznakama. Jedno od znanstvenih područja jesu društvene znanosti. Jedno od polja unutar područja društvenih znanosti jest pravo. Grane unutar polja prava su: financijsko pravo, građansko pravo i građansko procesno pravo, kazneno pravo, kazneno procesno pravo, kriminologija i viktimologija, međunarodno pravo, međunarodno privatno pravo, obiteljsko pravo, pomorsko i općeprometno

pravnu pomoć. (ZBPP, čl. 4. t.6., t.7. i t.8.) Udruge te visoka učilišta koja pružaju pravnu pomoć temeljem vlastitog zahtjeva se upisuju u Registar pružatelja primarne pravne pomoći (u daljnjem tekstu: Registar)¹² koji vodi Ministarstvo pravosuđa i uprave (dalje: Ministarstvo). (ZBPP, čl. 34.). Registar je javan te je dostupan na internetskoj stranici Ministarstva. U trenutku pisanja ovog rada u registar je bilo upisano 53 pružatelja primarne pravne pomoći od čega 49 ovlaštenih udruga te 4 pravne klinike.¹³

Kako bi primarna pravna pomoć mogla biti pružena potrebno je da se osoba izravnim putem, pismenim ili usmenim, obrati pružatelju primarne pravne pomoći. (ZBPP, čl. 11., st.1.) Pružatelj primarne pravne pomoći potom utvrđuje ispunjava li osoba opće uvjete za pružanje pravne pomoći (spada li osoba u jednu od kategorija mogućih korisnika pravne pomoći prema čl. 5. ZBPP) te potom ispunjava li osoba sve posebne uvjete za pružanje pravne pomoći (prema čl. 10. ZBPP), a oni su: podnositelj zahtjeva za pružanje pravne pomoći sam ne raspolaže dovoljnim znanjem i sposobnošću da svoje pravo ostvari, pravna pomoć podnositelju zahtjeva nije osigurana na temelju posebnih propisa, podneseni zahtjev nije očito neosnovan, a materijalne prilike podnositelja zahtjeva su takve da bi plaćanje stručne pomoći moglo ugroziti uzdržavanje podnositelja zahtjeva i članova njegova kućanstva.¹⁴ Ukoliko su ispunjeni opisani uvjeti primarna pravna pomoć može se pružiti u svakoj pravnoj stvari.

Svi pružatelji pravne pomoći dužni su svoje djelovanje temeljiti na načelu savjesnosti što znači da su pravnu pomoć dužni pružiti savjesno, u skladu s pravilima struke i korištenjem najviših standarda u pružanju pravne pomoći te su u pravilu obvezni pružiti pravnu pomoć kada su ispunjeni uvjeti za njeno pružanje. Pružatelji su ovlašteni odbiti pružiti pravnu pomoć samo kada ih na isto ovlašćuje ZBPP, a pružatelji primarne pravne pomoći istu mogu odbiti pružiti i izvan opsega određenog u odobrenom projektu. U slučaju da je korisniku odbijeno pružanje pravne pomoći korisnik o istome ima pravo obavijestiti Ministarstvo. Neosnovano odbijanje pružanja pravne pomoći smatra se nesavjesnim pružanjem pravne pomoći (ZBPP, čl. 7., st.1., 2., 3., 7. i 9.). Pružatelji su dužni djelovati i u skladu s načelom profesionalne tajne što znači da su dužni kao tajnu čuvati sve podatke koje su doznali od korisnika (ZBPP, čl.7.st.10.)

pravo, povijest prava i države, radno i socijalno pravo, rimsko pravo, teorija prava i države, trgovačko pravo i pravo društava, upravno pravo i uprava, ustavno pravo, europsko javno pravo i europsko privatno pravo.

¹² Oblik, sadržaj i način vođenja Registra pružatelja primarne pravne pomoći propisan je Pravilnikom o načinu vođenja registra pružatelja primarne pravne pomoći. (Narodne Novine, br. 64/14, 80/20)

¹³ Teritorijalna raspodjela pružatelja pravne pomoći prema podacima iz registra (Registar je dostupan na mrežnoj stranici <https://data.gov.hr/>, URL adresa <https://data.gov.hr/ckan/dataset/ovlastene-udruge-za-pruzanje-besplatne-pravne-pomoc>) na dan 08.04.2023. godine: 24 pružatelja na području grada Zagreba (od čega jedna pravna klinika), 5 pružatelja na području grada Splita (od čega jedna pravna klinika), 4 pružatelja na području grada Vukovara, 3 pružatelja na području grada Osijeka (od čega jedna pravna klinika), 3 pružatelja na području grada Rijeke (od čega jedna pravna klinika), 2 pružatelja na području grada Slavonskog Broda, po 1 pružatelj na područjima sljedećih gradova: Dugo Selo, Tenja, Čepin, Lovas, Đurđevac, Sisak, Virovitica, Bjelovar, Korenica, Pula, Poreč i Sinj.

¹⁴ ZBPP, čl. 4.t.10., definira tko se smatra članovima kućanstva. Članovi kućanstva su: bračni ili izvanbračni drug, djeca i ostali srodnici u pravoj i pobočnoj liniji, srodnici po tazbini i druge osobe neovisno o stupnju i vrsti srodstva, a koje žive u istom stambenom prostoru s podnositeljem zahtjeva za pravnu pomoć, zajednički snose troškove i zadovoljavaju potrebe zajedničkog života. Članim kućanstva smatra se i dijete koje ne živi u istom stambenom prostoru s podnositeljem zahtjeva, a nalazi se na redovitom školovanju, do kraja propisanog redovnog školovanja, a najkasnije do 26. godine života.

Pružatelji pravne pomoći istu mogu pružati pro bono i izvan pretpostavki koje propisuje ZBPP, ali tada nemaju prava na sredstva za pružanje pravne pomoći osigurana u državnom proračunu. (ZBPP, čl. 7. st.11.) Naime, obzirom da je pružanje pravne pomoći prvenstvena obveza države sredstva za organiziranje sustava i pružanje pravne pomoći osiguravaju se u državnom proračunu¹⁵, te se ista vraćaju u državni proračun ukoliko su neutrošena. Dopušteno je da se sredstva za pružanje pravne pomoći osiguraju i iz sredstava tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te donacija i drugih prihoda u skladu sa zakonom. (ZBPP, čl. 35) Ovlaštenim udrugama i visokim učilištima za rad pravnih klinika sredstva za pružanje pravne pomoći se odobravaju na temelju odobrenog projekta. (ZBPP, čl. 36.st.1.)

Radi osiguranja zakonitog, stručnog i savjesnog djelovanja pružatelja pravne pomoći nad istima se provode upravni nadzor te stručni nadzor. Upravni nadzor nad provedbom ZBPP-a provodi Ministarstvo dok stručni nadzor nad savjesnim i stručnim pružanjem pravne pomoći obavlja sud ili drugo tijelo pred kojim se vodi postupak u kojem stranka ostvaruje pravo na pravnu pomoć. (ZBPP, čl. 40., čl. 41. st. 1.) Stručni nadzor obavlja se ex offio, a proizlazi iz obveze sudova i drugih upravnih tijela da tijekom postupka paze na poštivanje zakona i zaštitu prava stranaka u postupku. Stručni nadzor nad radom pružatelja primarne pravne pomoći iznimno, i to najmanje jednom u dvije godine, obavlja i Ministarstvo pravosuđa i uprave. (ZBPP, čl. 41.st.2.) Jedna od obaveza Ministarstva jest pratiti provedbu ZBPP. Kako bi se provedba mogla pratiti jedna od obaveza pružatelja primarne pravne pomoći jest da Ministarstvu podnose godišnja izvješća o postupcima za ostvarivanje pravne pomoći, a potom Ministarstvo podnosi Vladi Izvješće o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošenim sredstvima u prethodnoj godini koje Izvješće Vlada podnosi Saboru (ZBPP, čl. 43.-46.).¹⁶

3. PRAVNE KLINIKE KAO PRUŽATELJI PRIMARNE PRAVNE POMOĆI

Pravne klinike na studiju prava praktični su oblik nastave u okviru kojih studenti, pod nadzorom mentora (profesora, sudaca, odvjetnika i dr.) primjenjuju teorijska znanja kako bi riješili hipotetske pravne probleme (tzv. simulacijske pravne klinike) ili stvarne probleme građana pružajući im pravnu pomoć (tzv. „live client“ klinike ili nesimulacijske klinike) Na taj način studenti stječu praktična znanja i vještine, a ukoliko se radi o tzv. „live client“ pravnoj klinici isto rezultira i koristima za širu društvenu zajednicu. (Akšamović i Šimunović, 2016) Live client klinike dakle ostvaruju dvije svrhe: uče studente praktičnim vještinama i profesionalnoj

¹⁵ Prema zadnje dostupnom vladinom Izvješću o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2021. (Izvješće je na dan 08.04.2023. bilo dostupno na UR adresi <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Besplatna%20pravna%20pomo%C4%87/IZVJE%C5%A0%C4%86E%20O%20OSTAVRIVANJU%20PRAVA%20NA%20BESPLATNU%20PRAVNU%20POMO%C4%86%20I%20UTRO%C5%A0KU%20SREDSTAVA%20U%202021..pdf>) u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2021. godinu za pružanje primarne pravne pomoći planiran je te je isplaćen iznos od 1.985.000,00 kuna, a sredstva su odobrena za ukupno 23 projekta.

¹⁶ Posljednje dostupno objavljeno izvješće je Izvješće o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2021. godini (izvješće je na dan 08.04.2023. godine bilo dostupno na URL adresi <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Besplatna%20pravna%20pomo%C4%87/IZVJE%C5%A0%C4%86E%20O%20OSTAVRIVANJU%20PRAVA%20NA%20BESPLATNU%20PRAVNU%20POMO%C4%86%20I%20UTRO%C5%A0KU%20SREDSTAVA%20U%202021..pdf>).

odgovornosti te osiguravaju besplatnu pravnu pomoć za one društvene skupine koje su socijalno ugrožene i isključene. (Čizmić, 2010.)

Važnost pravnokliničkog obrazovanja prepoznata je u SAD-u u 19.st., a u Europi tek od kraja 20.st. U Hrvatskoj je prva pravna klinika osnovana 2003. godine na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Osijeku. Ista je prestala s radom nakon kraćeg razdoblja djelovanja, a zbog nedostatka financijskih sredstava. (Bilić, Čušić, Havaš, 2019)

Poticaaj razvoju pravnih klinika u Republici Hrvatskoj bilo je donošenje ZBPP-a iz 2008. godine koji je propisivao kako pružatelj primarne pravne pomoći može biti i visoko učilište koje izvodi sveučilišne studije u znanstvenom području prava, a koje pruža pravnu pomoć putem pravnih klinika. Kako je ranije u radu opisano, i važeći ZBPP propisuje mogućnost pružanja primarne pravne pomoći od strane pravnih klinika koje se mogu osnivati isključivo na pravnim fakultetima, s ciljem pružanja primarne pravne pomoći, a njihov ustroj, djelovanje i način rada uređuju se općim aktima.

Danas su pravne klinike, kao fakultativan kolegij, oformljene na svim pravnim fakultetima u Republici Hrvatskoj. Pravna klinika Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu osnovana je 2009. godine. Ista prestaje s radom dvije godine od osnivanja. Pravna klinika ponovno započinje s radom 2014. godine. (<http://pravnaklinika.unist.hr/>). 2010. godine osniva se Pravna klinika Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. (<https://klinika.pravo.hr/po%C4%8Detna-stranica>). Na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Osijeku 2015. godine osniva se Pravna klinika „Osijek PRO BONO“ (https://klinika.pravos.unios.hr/?page_id=161). Pravna klinika – Centar za besplatnu primarnu pravnu pomoć osnovana je 2021. godine na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Rijeci. (<https://pravri.uniri.hr/hr/o-fakultetu/centri/153-hr/o-fakultetu/centri/1968-pravna-klinika.html>). Temeljni akti za rad pravnih klinika su ZBPP te interni organizacijski akt.¹⁷

U Osijeku djeluju Pravno ekonomska klinika (od 2014.godine) te Zelena pravna klinika (od 2021. godine). Iste djeluju u okviru studijskih programa, te nisu upisane u Registar. Pravno ekonomska klinika osnovana je kao kao interdisciplinarni projekt Pravnog fakulteta u Osijeku i Ekonomskog fakulteta u Osijeku putem kojeg studenti tih fakulteta pružaju besplate savjetodavne stručne usluge u prvom redu osječkim malim i srednjim poduzećima, uz mentorstvo profesora, odvjetnika, sudaca te stručnjaka iz prakse. (<https://www.pravos.unios.hr/pravno-ekonomska-klinika/>). Klinika je specijalizirana isključivo za pitanja trgovačkog prava, prava društva te prava tržišnog natjecanja. (Đanić Čeko, Jukić,

¹⁷ Interni organizacijski akti pravnih klinika: „Pravilnik o statusu, unutarnjem ustroju, radu i djelovanju Pravne klinike Pravnog fakulteta u Splitu“ (pravilnik je na dan 08.04.2023. bio dostupan na URL adresi https://www.pravst.unist.hr/wp-content/uploads/2019/12/PRAVILNIK_PRAVNA-KLINIKA_potpisano.pdf), „Akt o organizaciji Pravne klinike“ (pravilnik je na dan 08.04.2023. bio dostupan na URL adresi https://www.pravo.unizg.hr/oldwww2018/fakultet/propisi/akt_o_organizaciji_pravne_klinike), „Pravilnik o organizaciji rada Pravne klinike Pravnog fakulteta u Osijeku „Osijek PRO BOO“ (pravilnik je na dan 08.04.2023. bio dostupan na URL adresi <https://klinika.pravos.unios.hr/wp-content/uploads/2019/10/Pravilnik-o-organizaciji-rada-Osijek-PRO-BONO.pdf>), „Pravilnik o ustrojstvu Pravne klinike“ (pravilnik je na dan 08.04.2023. bio dostupan na URL adresi <https://www.pravri.uniri.hr/files/Dokumenti/PravilnikPravneklinike.pdf>).

Guštin, 2020.).¹⁸ Klinika je organizirana kao ustrojstvena jedinica spomenutih fakulteta. Zelena pravna klinika djeluje kao zasebna ustrojstvena jedinica Pravnog fakulteta Osijek, a osnovana je s ciljem osiguranja nužne, učinkovite i primjerene zaštite prirode i okoliša te pravne zaštite svih građana u područjima zaštite prirode i okoliša, kao i omogućavanja studentima uvjeta i prilika za adekvatno stručno, znanstveno i društveno aktiviranje u području zaštite prirode i okoliša. (<https://www.pravos.unios.hr/zelena-pravna-klinika/>).¹⁹

Iako je rad pravnih klinika u Republici Hrvatskoj još uvijek u začetcima postojanje i daljnji razvoj pravnih klinika u Republici Hrvatskoj od značaja je za osobe kojima se putem pravnih klinika pruža prijeko potrebna pravna pomoć, za studente ali i za društvo u cjelini. Tako autori Đanić Čeko, Jukić i Guštin (2020.:206) ističu kako su pravne klinike bitne za osuvremenjivanje pravnog obrazovanja pri čemu navode kako su značaj i uloga pravnih klinika vidljivi u sljedećem: „unapređenje kvalitete nastavnog procesa, razvoj stručnih znanja i vještina, rad na praktičnim primjerima, razmatranje pravnih problema, proučavanje pravnih izvora, priprema i aktivno sudjelovanje, timski rad, veća dostupnost pravne pomoći i učinkovitija pravna zaštiti te jasniji uvid društvenog okruženja u kojem se pravo primjenjuje te jačanje svjesnosti o ulozi pravnika u praksi.“ Prema Jeliniću (2016) u Republici Hrvatskoj je potrebno izgraditi moderan i konkurentan studij prava pri čemu jedan od fokusa treba biti i na omogućavanje studentima stjecanje praktičnih znanja za što su posebno pogodne „live client“ klinike kao jedan od najučinkovitijih načina stjecanja praktičnih znanja i vještina te stoga njihov razvoj treba kontinuirano stimulirati. Bilić, Čupić i Havaš (2019) također ističu kako je jedan od načina unapređenja izobrazbe studenata ali i senzibilizacije studenata za pravne potrebe društvene zajednice upravo kliničko pravno obrazovanje. Navedeni autori, smatrajući da dobra organizacijska struktura može značajno utjecati na kvalitetu studijskog programa, analiziraju organizacijske karakteristike pravnih klinika i predlažu idealan model pravne klinike koji uključuje i specijalizaciju pravne klinike²⁰ čime bi se omogućilo produbljivanje znanja studenata o određenom pravnom području, te bi bila olakšana i aktivnost edukacije javnosti.²¹ Značaj pravnih klinika potvrđuju i statistički podaci. Tako su u 2021. godini pravne klinike pružile pravnu pomoć u 1889 predmeta. (Izješće, 2021.) dok je Pravna klinika Pravnog fakulteta u Zagrebu, kao najveća pravna klinika u RH (Čaček, Dabelić, 2011.), od početka svoga rada (2010.godine) zaključno s ak.god. 2021./2022. zaprimila 18744 predmeta (od kojih cca 71,6% građanskih predmeta, 21,7% upravnih predmeta te 6,7% kaznenih predmeta). (<https://klinika.pravo.hr/o-nama/statistika-rada>).

¹⁸ Pravilnik „Pravno ekonomske klinike“ na dan 08.04.2023. bio je dostupan na URL adresi <http://www.efos.unios.hr/pravno-ekonomska-klinika/wp-content/uploads/sites/371/2014/02/PRAVILNIK-PRAVNO-EKONOMSKE-KLINIKE.pdf>.

¹⁹ „Pravilnik o organizaciji i djelovanju Zelene pravne klinike Pravnog fakulteta Osijek“ na dan 08.04.2023. bio je dostupan na URL adresi <https://www.pravos.unios.hr/wp-content/plugins/ciceroscope/download.php?file=2338>.

²⁰ Pravne klinike mogu biti specijalizirane (pravne klinike koje se bave samo jednim ili točno određenim pravnim područjem, primjerice građanskim, trgovačkim, kaznenim pravom, radnog prava, itd.) ili pokrivati različita područja bez isticanja posebne specijalizacije.

²¹ U trenutku pisanja ovog rada najuže specijalizirane klinike bile su Pravno-ekonomska klinika u Osijeku te Zelena klinika u Osijeku.

4. OSNIVANJE UPRAVNIH KLINIKA – PRIJEDLOG DE LEGE FERENDA

ZBPP izrijekom određuje kako je pravna klinika organizacijska jedinica visokog učilišta koje izvodi sveučilišni studij u znanstvenom području prava koja u skladu sa svojim općim aktima pruža primarnu pravnu pomoć. Pravne klinike mogu klijentima davati besplatne pravne savjete iz bilo kojeg područja prava, mogu za stranke sastavljati različite vrste podnesaka, participirati kao pružatelji pravne pomoći u postupcima mirenja, zastupati stranke u postupcima pred javnopravnim tijelima i drugo. Što će konkretno od navedenih pravnih poslova neka klinika raditi i na koji će način pojedina pravna klinika djelovati, određuje se općim aktima klinike. (Uzelac, Brozović, Basioli, 2021.)

U cilju stvaranja pravnog okvira za osnivanje specijaliziranih pravnih klinika u užim područjima djelovanja nužno bi bilo novelirati postojeća zakonska rješenja, pa stoga predlažemo pravno uređenje upravnih klinika. Prema tom rješenju upravna klinika bi bila organizacijska jedinica visokog učilišta koje izvodi stručni diplomski studij u znanstvenom području društvenih znanosti, polje pravo, grana upravno pravo i uprava, koja u skladu sa svojim općim aktima pruža primarnu pravnu pomoć u području grane upravnog prava i uprave. Ovim bi se omogućilo osnivanje specijaliziranih klinika koje bi uz pravne fakultete mogla osnivati i veleučilišta koja izvide stručni diplomski studij u znanstvenom području društvenih znanosti, polje pravo, grana upravno pravo i uprava. Upravne klinike, za razliku od pravnih klinika, pružale bi u skladu sa svojim općim aktima primarnu pravnu pomoć isključivo u području grane upravnog prava i uprave, a ne u drugim granama prava.

Time bi se omogućilo da se visokim učilištima odobravaju sredstva za pružanje pravne pomoći na temelju odobrenog projekta ne samo za rad pravnih nego i upravnih klinika. U sklopu nadzora nad radom pružatelja primarne pravne pomoći, Ministarstvo pravosuđa i uprave RH bi ubuduće o nestručnom ili nesavjesnom pružanju pravne pomoći obaviještavalo visoko učilište i u situacijama ako je pravnu pomoć pružala upravna klinika. Povjerenstvo za pravnu pomoć kao savjetodavno tijelo Ministarstva pravosuđa i uprave RH, između ostalog, davalo bi mišljenja i na projekte upravnih klinika, te razmatralo godišnja izvješća i upravnih klinika.

Ukoliko bi se ovaj prijedlog novele ZBPP-a prihvatio u zakonodavnoj proceduri, bilo bi nužno da ministar nadležan za poslove pravosuđa i uprave uskladi postojeći Pravilnik o načinu vođenja registra pružatelja primarne pravne pomoći („Narodne novine“, br. 64/14. i 80/20.) u dijelu koji se odnosi na status upravnih klinika.

5. ZAKLJUČAK

Kako je nedostatak praktičnih oblika nastave pravnika jedan od čestih prigovora koji se upućuju ne samo pravnim fakultetima nego i veleučilištima, uključivanje pravnih klinika i upravnih klinika u kurikulum pravnih i upravnih studija postalo bi važan segment u osiguranju kvalitete sveučilišnih studija prava, ali i stručnih diplomskih studija u području upravnog prava i uprave, a koji se izvode ne samo na pravnim fakultetima nego i na veleučilištima.

Prihvatanjem ovog prijedloga omogućilo bi se osnivanje upravnih klinika kao specijaliziranih pravnih klinika, koje bi kao svoje organizacijske jedinice mogla osnivati visoka učilišta (pravni fakulteti, veleučilišta) koja izvide stručne diplomske studije u znanstvenom području

društvenih znanosti, polje pravo, grana upravno pravo i uprava, a koje bi pružale primarnu pravnu pomoć isključivo u području grane upravnog prava i uprave.

Daljnja specijalizacija pravnih klinika i stvaranje pravnog okvira za osnivanje upravnih klinika kao specijaliziranih klinika predstavljaju važne organizacijske karakteristike kliničkog pravnog obrazovanja koje bi omogućile kvalitetnije stjecanje znanja i vještina studenata u užim pravnim područjima u svrhu njihove zapošljivosti nakon završetka studija.

LITERATURA

Znanstveni i stručni radovi:

1. Akšamović, D., Šimunović, L. (2016), „Pravne klinike“, Novi informator, dostupno na mrežnoj stranici <https://informator.hr/>, URL adresa <https://informator.hr/strucni-clanci/pravne-klinike?hls> (pristupljeno: 08.04.2023.)
2. Bilić, B., Čupić, T. I Havaš, J. (2019), „Hrvatska pravnoklinička iskustva u svjetlu dobrih europskih praksi“, *Pravnik*, 53, 1 (105), 101-123.
3. Čaček, I., Dabelić, M. (2011), „Pravna klinika Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i pružanje besplatne pravne pomoći“, *Pravnik*, god. 45., br.1., str.153-158.
4. Čizmić, J. (2010.), „O pružanju besplatne pravne pomoći“, *Zb. Prav. Fak. Rij.* (1991) v. 31, br. 1, Suppl., 389-444.
5. Đanić Čeko, A., Jukić, I., Guštin, M. (2020), „Uloga i značaj kliničke nastave na pravnim fakultetima u Republici Hrvatskoj s posebnim osvrtom na Pravno-ekonomsku kliniku Pravnog fakulteta u Osijeku“, *Zbornik koautorskih radova nastavnika i studenata sa znanstvene konferencije Unaprjeđenje kvalitete studiranja na pravnim fakultetima u Hrvatskoj*, str.183-210, dostupno na mrežnoj stranici <https://hrcak.srce.hr/>, URL adresa <https://hrcak.srce.hr/omp/index.php/pravri-uniri/catalog/download/4/7/517?inline=1> (pristupljeno: 08.04.2023.)
6. Jelinić, Z. (2016), „Izgradnja modernog i konkurentnog studija prava kao odgovor na zahtjeve tržišta sutrašnjice (u cilju promocije interesa studenata, društva i ekonomije)- između zadržavanja postojećeg stanja i aktiviranja raspoloživih potencijala, *Zb. Prav. Fak. Sveuč. Rij.* (1991), v.37., br.3., 1349-1377.
7. Jelinić, Z., Knol Radoja, K. (2014), „Analiza hrvatskog sustava besplatne pravne pomoći u građanskim stvarima u svjetlu dosadašnje prakse Europskog suda za ljudska prava“, *Pravni vjesnik*, god. br.2, str. 185-211.
8. Preložnjak, B. (2016), „Teorijska osnova za vrednovanje sustava besplatne pravne pomoći i njezina primjena na aktualno uređenje u Hrvatskoj“, *Zbornik PFZ*, 66, (6) 811-830.
9. Uzelac, A., Brozović, J., Basioli, E. (2021), „Utjecaj prakse u Pravnoj klinici Pravnog fakulteta u Zagrebu na zaposlenje nakon završetka studija, u: Belanić, L., Dobrić, Jambrović, D. (ur.), *Zbirka koautorskih radova nastavnika i studenata sa znanstvene konferencije „Unaprjeđivanje kvalitete studija na pravnim fakultetima u Hrvatskoj“, Rijeka*, str. 69.-90.

Pravni propisi:

1. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Narodne novine“, br. 62/08, 81/11)
2. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Narodne novine“, br. 143/13, 98/99)
3. Zakono o općem upravnom postupku („Narodne novine“, br. 47/09, 110/21)
4. Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, „Narodne novine“, br.119/22)
5. Pravilnik o znanstvenim i umjetničkim područjima, poljima i granama („Narodne novine“, br. 118/09, 82/12, 32/13, 34/16 i 56/22, 119/22)
6. Pravilnik o načinu vođenja registra pružatelja primarne pravne pomoći, „Narodne Novine, br. 64/14, 80/20)

Zakonski prijedlozi:

1. P.Z.E. br.27 (Konačni prijedlog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, 2008.), dostupan na mrežnoj stranici <https://sabor.hr>, URL adresa https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075724/PZE_27.pdf (pristupljeno: 08.04.2023.)
2. P.Z.E. br. 441 (Konačni prijedlog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći), dostupno na mrežnoj stranici <https://www.sabor.hr/>, URL adresa https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080604/PZE_441.pdf (pristupljeno: 08.04.2023. godine)
3. P.Z.E. 690 (Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, s konačnim prijedlogom zakona), dostupno na mrežnoj stranici <https://www.sabor.hr/>, URL adresa https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-09-13/093302/PZ_690.pdf (pristupljeno: 08.04.2023.)

Internetski izvori:

1. Registar pružatelja primarne pravne pomoći, dostupan na mrežnoj stranici <https://data.gov.hr/>, URL adresa <https://data.gov.hr/ckan/dataset/ovlastene-udruge-za-pruzanje-besplatne-pravne-pomoc> (pristupljeno: 08.04.2023.)
2. Izvješće o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2021., dostupno na mrežnoj stranici <https://mpu.gov.hr>, URL adresa <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Besplatna%20pravna%20pomo%C4%87/IZVJE%C5%A0%C4%86E%20O%20OSTAVRIVANJU%20PRAVA%20NA%20BESPLATNU%20PRAVNU%20POMO%C4%86%20I%20UTRO%C5%A0KU%20SREDS TAVA%20U%202021..pdf> (pristupljeno: 08.04.2023.)
3. Mrežna stranica <http://pravnaklinika.unist.hr/>, URL adresa <http://pravnaklinika.unist.hr/> (pristupljeno: 08.04.2023.)
4. Mrežna stranica <https://klinika.pravo.hr>, URL adresa <https://klinika.pravo.hr/po%C4%8Detna-stranica> (pristupljeno:08.04.2023.)
5. Mrežna stranica <https://pravos.unios.hr/>, URL adresa <https://www.pravos.unios.hr/pravno-ekonomska-klinika/> (pristupljeno: 08.04.2023.)
6. Mrežna stranica <https://pravri.uniri.hr/>, URL adresa <https://pravri.uniri.hr/hr/o-fakultetu/centri/153-hr/o-fakultetu/centri/1968-pravna-klinika.html> (pristupljeno: 08.04.2023.)