NN 136/2020 (9.12.2020.), Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-3262/2014 i dr. od 20. listopada 2020.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2620

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Snježana Bagić, zamjenica predsjednika, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući o zahtjevu za ocjenu suglasnosti i prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i zakonom, na sjednici održanoj 20. listopada 2020. donio je

ODLUKU

I. Odbija se zahtjev za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 3. stavka 2. Pravilnika o visini iznosa i načinu isplate naknade za skrbnika (»Narodne novine« broj 5/14.).

II. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

i

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 3. stavka 2. i članka 6. Pravilnika o visini iznosa i načinu isplate naknade za skrbnika (»Narodne novine« broj 5/14.).

II. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Pravilnik o visini iznosa i načinu isplate naknade za skrbnika (»Narodne novine« broj 5/14.; u daljnjem tekstu: Pravilnik/14) donijela je ministrica socijalne politike i mladih 8. siječnja 2014. na temelju članka 189. stavka 2. Obiteljskog zakona (»Narodne novine« broj 116/03., 17/04., 136/04., 107/07., 57/11. i 61/11.; u daljnjem tekstu: ObiZ/03).

Pravilnik/14 stupio je na snagu 23. siječnja 2014. Do dana donošenja ove odluke i rješenja Pravilnik/14 nije ni mijenjan ni dopunjavan.

2. Pozivom na članak 35. alineju 5. i članak 37. stavak 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), Upravni sud u Rijeci (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), zastupan po predsjedniku suda 12. srpnja 2018. Ustavnom sudu podnio je zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 3. stavka 2. Pravilnika/14 (predmet broj: U-II-2665/2018).

2.1. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 3. stavka 2. Pravilnika/14 podnijeli su:

– Hrvatska odvjetnička komora iz Zagreba, zastupana po predsjedniku Robertu Travašu (predmet broj: U-II-3262/2014);

– Odvjetničko društvo Mihočević & Bajs d. o. o. iz Zagreba (predmet broj: U-II-7979/2014);

– Nikica Barić, odvjetnik u Zagrebu (predmet broj: U-II-1199/2016) koji osporava i članak 6. Pravilnika/14.

2.2. Na temelju članka 27. stavka 6. Ustavnog zakona od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzeo se predsjednik Ustavnog suda Miroslav Šeparović.

3. Na temelju članka 42. stavka 1. Ustavnog zakona, o prigovorima iz zahtjeva i prijedloga zatraženo je očitovanje Ministarstva socijalne politike i mladih Republike Hrvatske i Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku Republike Hrvatske.

Ministarstvo socijalne politike i mladih dostavilo je traženo očitovanje aktom klasa: 011-01/15-01/3, ur. broj: 519-01/4-15-2 od 25. veljače 2015., dok je Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku traženo očitovanje dostavilo aktom klasa: 011-04/18-01/9, ur. broj: 519-01/3-18-2 od 12. listopada 2018.

II. PREDMET OSPORAVANJA

4. Članak 3. stavak 2. Pravilnika/14 glasi:

»Članak 3.

(...)

Naknada za obavljanje pravnih poslova skrbnika za poseban slučaj (posebnog skrbnika) koji je odvjetnik određuje se u iznosu 50% nagrade za rad koja bi mu pripadala sukladno Odvjetničkoj tarifi.

(...)«

Članak 6. Pravilnika/14 glasi:

»Članak 6.

Odredbe ovoga Pravilnika primjenjuju se i na poslove skrbništva koji su u tijeku.«

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA ZAHTJEVA I PREDLAGATELJA

5. Upravni sud u Rijeci smatra da članak 3. stavak 2. Pravilnika/14 nije u suglasnosti s člancima 5. stavkom 1. i 27. Ustava, kao i s člankom 18. Zakona o odvjetništvu (»Narodne novine« broj 9/94., 117/08., 50/09., 75/09. i 18/11.; u daljnjem tekstu: ZoOdv). U tom dijelu mjerodavni dio zahtjeva glasi:

»II. Prilikom donošenja ovosudne presude, poslovni broj: 2 Usl-1541/16-12 od 3. svibnja 2018., ... Sud je odlučio na konkretan slučaj neposredno primijeniti zakon, a ne citiranu odredbu Pravilnika, uz podnošenje zahtjeva za ocjenu suglasnosti sporne odredbe Pravilnika s Ustavom i zakonom.

Dio obrazloženja presude od 3. svibnja 2018., u kojem su izneseni s time povezani razlozi, glasi:

'Ministrica socijalne politike i mladih donijela je Pravilnik/14 pozivom na ovlaštenje iz članka 189. stavka 2. Obiteljskog zakona ('Narodne novine', broj 116/03, 17/04, 136/04, 107/07, 57/11 i 61/11, u nastavku teksta: Obiteljski zakon/03). Tom je odredbom propisano da će ministar nadležan za poslove socijalne skrbi propisati visinu iznosa i način isplate naknade za skrbnika iz članka 188. i članka 189. stavka 1. toga Zakona.

Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-58/2000 od 23. veljače 2000. ('Narodne novine', broj 29/00), na koju upire tužiteljica, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti te je ukinuta odredba članka 3. stavka 2. Pravilnika o visini iznosa i načinu isplate naknade za skrbnika ('Narodne novine', broj 66/99, u nastavku teksta: Pravilnik/99). Ukinuta odredba glasila je: *'Naknada za obavljanje pravnih poslova skrbnika za poseban slučaj koji je odvjetnik, iznosi polovicu iznosa propisane odvjetničke tarife.'* ...

(...)

... Obiteljski zakon/03 ne sadržava ovlaštenje nadležnom ministru da podzakonskim propisom propiše određivanje naknade skrbniku za poseban slučaj koji je odvjetnik u drukčijem (umanjenom) iznosu u odnosu na nagradu za rad koja bi mu pripadala sukladno odvjetničkoj tarifi.

Sud, stoga ocjenjuje da odredba članka 3. stavka 2. Pravilnika/14 trpi, u osnovi, od onih ustavnopravnih nedostataka zbog kojih je ukinuta norma članka 3. stavka 2. Pravilnika/99 ...«

5.1. Hrvatska odvjetnička komora smatra da članak 3. stavak 2. Pravilnika/14 nije u suglasnosti s člancima 3., 5. i 27. Ustava, te s člancima 2. i 18. ZoOdv-a, te navodi:

»Odredbom čl. 2. Zakona o odvjetništvu propisano je da se samostalnost i neovisnost odvjetništva ostvaruje osobito, između ostaloga, kroz samostalno i neovisno obavljanje odvjetničkog posla kao slobodne djelatnosti i kroz ustrojstvo odvjetništva u Hrvatsku odvjetničku komoru kao samostalnu i neovisnu organizaciju odvjetnika na teritoriju Republike Hrvatske.

Odredbom čl. 18. st. 1. Zakona o odvjetništvu odvjetnici imaju pravo na nagradu za svoj rad te naknadu troškova u svezi s obavljenim radom, sukladno tarifi koju utvrđuje i donosi Komora uz suglasnost ministra pravosuđa.

Odredbom st. 2. istog članka propisano je da za obrane po službenoj dužnosti visinu nagrade za rad odvjetnika utvrđuje Ministarstvo pravosuđa.

(...)

Donoseći osporeni Pravilnik ministrica je svoje ovlaštenje za njegovo donošenje temeljila na odredbi čl. 189. st. 2. Obiteljskog zakona, kojom je određeno da će ministar nadležan za poslove socijalne skrbi propisati visinu iznosa i način isplate naknade za skrbnika iz čl. 188. stavka 1. i čl. 189. Obiteljskog zakona. Odredbom čl. 188. Obiteljskog zakona, između ostaloga, propisano je da skrbnik ima pravo na mjesečnu naknadu, ovisno o njegovu radu i zalaganju u zaštiti štićenikovih prava i dobrobiti.

Glavom III. Obiteljskog zakona regulirano je skrbništvo za posebne slučajeve (poseban skrbnik).

Iz zakonske pozicije skrbništva za poseban slučaj vidljivo je da je ono organizirano kao poseban institut unutar skrbništva u općem smislu.

(...)

... osporenom odredbom čl. 3. st. 2. Pravilnika ministrica socijalne politike i mladih, bez posebnog zakonskog ovlaštenja, autonomno propisala da naknada za obavljanje pravnih poslova skrbnika za poseban slučaj – u slučaju da je taj skrbnik odvjetnik – iznosi tek 50% nagrade za rad koja bi mu pripadala sukladno Odvjetničkoj tarifi.

Predlagatelj smatra da se odredba čl. 189. st. 2. Obiteljskog zakona ne može tumačiti tako da se tamo navedeno ovlaštenje nadležnog ministra odnosi ujedno i na utvrđivanje instituta skrbništva za posebne slučajeve ...

(...)

Jasno je da se Pravilnikom, kao podzakonskim aktom, ne mogu mijenjati odredbe Zakona o odvjetništvu i propisivati Odvjetnička tarifa u postupku u kojem o njenoj visini odlučuje ministar jer je razvidno da ministrici socijalne politike i mladih takvo ovlaštenje nije izrijekom dano bilo kojom odredbom Zakona o odvjetništvu.«

5.2. Odvjetničko društvo Mihočević & Bajs d. o. o. smatra da članak 3. stavak 2. Pravilnika/14 nije u suglasnosti s člancima 5. stavkom 1. i 27. Ustava, te s člancima 2., 7. stavkom 1. i 18. stavkom 1. ZoOdv-a. U prijedlogu navode:

»Sukladno odredbama članka 27. Ustava, odvjetništvo kao samostalna i neovisna služba osigurava svakome pravnu pomoć, sukladno sa zakonom.

Iz navedene ustavne odredbe proizlazi kako je odvjetništvo samostalna i neovisna institucija koja se po tome razlikuje od drugih državnih tijela i ustanova koje imaju javne ovlasti kao što su primjerice tijela državne uprave ili javno bilježništvo, obzirom takva svojstva samostalnosti i neovisnosti Ustav ne priznaje niti jednoj drugoj instituciji osim sudbenoj vlasti u Republici Hrvatskoj.

Sukladno gore navedenoj odredbi Ustava, odredbom članka 2. ZOD-a propisano je kako se samostalnost i neovisnost odvjetništva ostvaruje:

– samostalnim i neovisnim obavljanjem odvjetničkog posla kao slobodne djelatnosti,

– ustrojstvom odvjetništva u Hrvatsku odvjetničku komoru kao samostalnu i neovisnu organizaciju odvjetnika na teritoriju Republike Hrvatske,

– donošenjem statuta i drugih općih akata Komore,

– odlučivanjem o stjecanju i prestanku prava na obavljanje odvjetništva.

(...)

Sukladno odredbi članka 18. stavka 1. ZOD-a odvjetnici imaju pravo na nagradu za svoj rad te na naknadu troškova u svezi s obavljenim radom sukladno tarifi koju utvrđuje i donosi Komora uz suglasnost ministra pravosuđa. Ministar pravosuđa kod davanja suglasnosti vodit će računa o zaštiti socijalnih i gospodarskih interesa te jednakosti u položaju primatelja i davatelja usluga s obzirom na njihovu nejednakost u stručnom znanju kojim raspolažu.

(...)

Tarifa određuje način vrednovanja, obračunavanja i plaćanja odvjetničkih usluga i izdataka koje su stranke dužne platiti odvjetniku ili odvjetničkom društvu, za radnje obavljane po punomoći ili rješenju nadležnog tijela, temeljem Zakona o odvjetništvu.

... visina iznosa i način isplate naknade odvjetnicima određeni odredbama Tarife koju je nadležna donijeti isključivo Hrvatska odvjetnička komora uz suglasnost ministra pravosuđa.

(...)

... odredbu članka 189. stavka 2. OBZ-a nije moguće tumačiti na način da se ovlaštenje ministrice nadležne za poslove socijalne skrbi odnosi i na uređivanje instituta skrbnika za poseban slučaj kada je taj skrbnik odvjetnik. Naime, iako odredbe članka 169. OBZ-a propisuju kako se odredbe o pravima, dužnostima i odgovornostima skrbnika primjenjuju na odgovarajući način i na posebnog skrbnika, tom odredbom nije izrijekom određeno da se to odnosi i na slučaj kada je poseban skrbnik odvjetnik.

... ministar nadležan za poslove socijalne skrbi nije nadležan mijenjati odredbe Tarife niti ZOD-a ... donošenjem osporene odredbe članka 3. stavka 2. Pravilnika ministrica prekoračila svoje ovlasti ...«

5.3. Predlagatelj Nikica Barić smatra da članci 3. stavak 2. i 6. Pravilnika/14 nisu u suglasnosti s člancima 5., 27. i 90. stavkom 4. Ustava, te s člankom 18. ZoOdv-a. Sažeto, u prijedlogu navodi:

»U odnosu na članak 3. stavak 2. Pravilnika/14

(...)

8.1. Prema mišljenju predlagatelja pravno uređenje isplata naknada skrbnika kako je uređeno Pravilnikom/14 u bitnom se ne razlikuje od pravnog uređenja isplata naknada skrbnicima kako je vilo ono uređeno Pravilnikom/99 koje je Ustavni sud utvrdio neustavnim i nezakonitim.

Ministrica je osporenom odredbom članka 3. stavka 2. Pravilnika/14 bez posebnog zakonskog ovlaštenja, autonomno i suprotno već ranije donijetoj odluci Ustavnog suda RH broj: U-II/58/2000 od 23. veljače 2000. g. propisala da naknada za obavljanje pravnih poslova skrbnika za poseban slučaj, u slučaju da je taj skrbnik odvjetnik, iznosi tek polovicu iznosa određenog temeljem odvjetničke tarife.

Sukladno već izraženom stajalištu Ustavnog suda, predlagatelj smatra da tumačenjem odredbe članka 189. stavka 2. OZ/13 kojom je izrijekom propisano da ministar nadležan za poslove socijalne skrbi ovlašten propisati visinu i način isplate naknade za skrbnika iz članka 188. stavka 1. i članka 189. OZ-a, ne obuhvaća i isplatu naknade posebnom skrbniku, kao jednog od podinstituta skrbništva (skrbnik za poseban slučaj).

Isto tako, niti jednom drugom odredbom OZ-a/13 nadležna ministrica nije bila ovlaštena da donese propis u smislu osporene odredbe članka 3. stavka 2. Pravilnika/14, a koji propis bi se odnosio na skrbnika za poseban slučaj u osobi odvjetnika.

Člankom 169. OZ/13 propisano je da odredbe o pravima, dužnostima i odgovornostima skrbnika primjenjuju se na odgovarajući način i na skrbnika za poseban slučaj, a kako ni tom odredbom nije utvrđeno da se to odnosi i na skrbnika za poseban slučaj kada je taj skrbnik odvjetnik, predlagatelj ističe da niti ta odredba OZ-a/13 ne daje ovlaštenje nadležnom ministru za donošenje osporavane odredbe Pravilnika/14.

Na taj način je nadležni ministar donošenjem osporene odredbe Pravilnika/14 prekoračila svoje zakonske ovlasti.

Nastavno, pravilnikom kao podzakonskim aktom ne mogu se mijenjati odredbe ZO-a i propisivati bilo da se ona smanjuje ili povećava odvjetnička tarifa u postupku u kojem o njenoj visini odlučuje ministar, kada je razvidno da ministru TO-om ovlaštenje u tom smislu izrijekom nije dano.

Konačno, ističe se da se pravilnikom kao podzakonskim aktom ne može ograničavati autonomija odvjetništva, određena člankom 27. Ustava

U odnosu na članak 6. Pravilnika/14

9. Člankom 6. Pravilnika propisano je da se odredbe Pravilnika/14 primjenjuju '... i na poslove skrbništva koji su u tijeku'. Dakle, propisuje retroaktivnu primjenu Pravilnika/14 što nije u suglasnosti s 90. stavkom 4. Ustava.«

IV. OČITOVANJE NADLEŽNIH MINISTARSTAVA

6. Relevantni dijelovi očitovanja Ministarstva socijalne politike i mladih od 25. veljače 2015. glase:

»Člankom 169. Obiteljskog zakona propisano je da se odlukom o imenovanju skrbnika za poseban slučaj određuju njegove dužnosti i ovlasti, s time da se odredbe o pravima dužnostima i odgovornostima skrbnika primjenjuju na odgovarajući način i na posebnog skrbnika.

Člankom 174. stavcima 2. i 3. Obiteljskog zakona propisano je:

'(2) Ako to zahtijevaju okolnosti slučaja i dobrobit štićenika, centar za socijalnu skrb može odlučiti da neposredno obavlja dužnost skrbnika i u tu svrhu imenuje osobu zaposlenu u tom centru. Skrbnikom ne može biti imenovan ravnatelj niti službenik koji obavlja pravne poslove skrbništva u tom centru.

(3) Za imenovanje skrbnika iz stavka 2. ovoga članka nije potreban njegov pristanak.'

Dakle, predmetnim člankom definirano je da se skrbnikom može imenovati zaposlenik centra za socijalnu skrb pod određenim uvjetima, te da u tom slučaju nije potreban pristanak osobe koja se imenuje skrbnikom. Dakle, *argumentum a cotrario,* ako se skrbnikom imenuje osoba koja nije zaposlenik centra za socijalnu skrb (već je npr. odvjetnik) za donošenje odluke o njegovu imenovanju skrbnikom potreban je njegov pristanak.

Drugim riječima, obzirom na članak 169. stavak 1. Obiteljskog zakona kojim je propisano da se odredbe o pravima, dužnostima i odgovornostima skrbnika primjenjuju na odgovarajući način i na posebnog skrbnika jasno je da je za imenovanje posebnog skrbnika koji nije zaposlenik centra za socijalnu skrb potrebna njegova suglasnost.

(...)

... budući da odvjetnik prije svog imenovanja daje pristanak na imenovanje skrbnikom odnosno posebnim skrbnikom, pa samim time i na visinu naknade koja je time određena ukazuje na to da predmetnim Pravilnikom ni na koji način nije dovedena u pitanje samostalnost i neovisnost odvjetništva.«

6.1. U nastavku ustavnosudskog postupka i Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku u očitovanju od 12. listopada 2016. na prigovore predlagatelja odgovara sljedećim očitovanjem:

»Obiteljskim zakonom (»Narodne novine«, br.: 116/2003, 17/2004, 136/2004, 107/2007., 57/2011, 61/2011, 25/2013, u daljnjem tekstu: ObZ) uređeno je područje skrbništva.

Člankom 149. ObZ-a propisano je da je skrbništvo oblik zaštite maloljetnih osoba bez roditeljske skrbi, punoljetnih osoba koje nisu sposobne brinuti o sebi i osoba koje nisu iz drugih razloga u mogućnosti štititi svoje prava i interese.

U tom smislu, država je poduzela odgovarajuće mjere kako bi zaštitili osobe koje iz određenih razloga nisu u mogućnosti štititi svoja prava i interese.

Peti dio ObZ-a uređuje skrbništvo i obuhvaća; skrbništvo za maloljetne osobe, skrbništvo za posebne slučajeve (posebnog skrbnika), skrbnika, te nadležnosti i postupak u poslovima skrbništva.

Znači navedeni dio ObZ-a obuhvaća sve oblike skrbništva, kao i nadležnost i postupak kada su u pitanju svi oblici skrbništva

Odredbe posebnog skrbnika odnose se na sve osobe koje su dale suglasnost da ih se imenuje posebnim skrbnikom pa tako i na odvjetnike koji su se suglasili da ih se imenuje posebnim skrbnikom.

U takvim situacijama, odvjetnik je poseban skrbnik koji ima posebna i dodatna stručna znanja i vještine kao odvjetnik i pristao je biti skrbnik određenoj osobi kojoj je potrebno imenovanje posebnog skrbnika, a kako bi se zaštitili njezina prava i interesi.

Postupak imenovanja, kao i razrješenja posebnog skrbnika je upravni postupak i provodi se prema pravilima Zakona o općem upravnom postupku (»Narodne novine«, broj 47/09, u daljnjem tekstu: ZUP).

(...)

Sukladno članku 169. ObZ-a rješenjem o imenovanju posebnog skrbnika utvrđuju se prava i interesi i ovlasti te se odredbe o pravima, dužnostima i odgovornostima skrbnika primjenjuju i na posebnog skrbnika.

(...)