NN 126/2019 (24.12.2019.), Rješenje Ustavnog suda broj: U-I-4658/2019, U-I-4659/2019 i tri izdvojena mišljenja sudaca

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2550

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 17. prosinca 2019., donio je

RJEŠENJE

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 19.e Zakona o kaznenom postupku (»Narodne novine« broj 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14. i 70/17.) i članka 26.a Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 28/13., 33/15., 82/15. i 67/18.).

II. Na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02.), do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o suglasnosti s Ustavom članka 19.e Zakona o kaznenom postupku i članka 26.a Zakona o sudovima privremeno se obustavlja izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih zakonskih odredaba.

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

Obrazloženje

1. Peđa Grbin iz Pule i Orsat Miljenić iz Zagreba (u daljnjem tekstu: predlagatelji) podnijeli su 14. studenoga 2019. Ustavnom sudu zajednički prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 19.e Zakona o kaznenom postupku (»Narodne novine« broj 152/08., 76/09., 80/11., 121/11. – pročišćeni tekst, 91/12. – odluka Ustavnog suda broj: U-I-448/09 i dr., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14. i 70/17.; u daljnjem tekstu: ZKP/08) i članka 26.a Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 28/13., 33/15., 82/15. i 67/18.; u daljnjem tekstu: ZoSud/13).

Ujedno su, u smislu članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), predložili donošenje rješenja o privremenoj obustavi izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih zakonskih odredaba.

2. Ustavni sud je prijedlog predlagatelja po zaprimanju razdvojio na način da je u odnosu na članak 19.e ZKP-a/08 prijedlog zaveden pod brojem U-I-4658/2019, a u odnosu na članak 26.a ZoSud-a/13 pod brojem U-I-4659/2019.

Rješavajući o prijedlogu za pokretanje postupka i za donošenje rješenja o privremenoj obustavi izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih zakonskih odredaba Ustavni sud smatrao je svrsishodnim o tome odlučiti jednim rješenjem.

3. Na temelju članka 27. stavka 6. Ustavnog zakona od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzeli su se sutkinja Ingrid Antičević Marinović i sudac Josip Leko.

4. ZKP/08 donio je Hrvatski sabor na sjednici održanoj 15. prosinca 2008., objavljen je u »Narodnim novinama« broj 152 od 24. prosinca 2008., a stupio je na snagu 1. siječnja 2009. (izuzev odredaba navedenih u članku 575. tog zakona, čije je stupanje na snagu odgođeno). Nakon toga mijenjan je odnosno dopunjavan sedam puta (»Narodne novine« broj 76/09., 80/11., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14. i 70/17.).

4.1. Osporeni članak 19.e uveden je u ZKP/08 člankom 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 80 od 13. srpnja 2011. (u daljnjem tekstu: ZIDZKP/11).

Članak 19.e ZKP-a/08 glasi:

»Članak 19.e

(1) Visoki kazneni sud je nadležan:

1) odlučivati u drugom stupnju o žalbama protiv presuda općinskih i županijskih sudova;

2) obavljati druge poslove propisane zakonom.

(2) Visoki kazneni sud sudi u vijećima sastavljenim od tri suca, a u vijeću od pet sudaca kad odlučuje o žalbama protiv presuda za kaznena djela za koja je propisana kazna dugotrajnog zatvora. Sudac pojedinac Visokog kaznenog suda odlučuje kad je to propisano zakonom.

(3) Predsjednik Visokog kaznenog suda i predsjednik vijeća Visokog kaznenog suda odlučuju u slučajevima predviđenim u ovom Zakonu.«

Člankom 51. ZIDZKP-a/11 propisano je (u relevantnom dijelu) sljedeće:

»Članak 51.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u 'Narodnim novinama', osim:

(...)

– članka 19.e iz članka 3. ovog Zakona koji stupa na snagu 1. siječnja 2015.«

4.2. Člankom 11. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 152 od 22. prosinca 2014., propisano je sljedeće:

»Članak 11.

U Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku ('Narodne novine', br. 80/11.) u članku 51. podstavku 3. riječi: '1. siječnja 2015.' zamjenjuju se riječima: '1. siječnja 2020.'«

4.3. Slijedom navedenog, od 1. siječnja 2020. propisano je stupanje na snagu osporenog članka 19.e ZKP-a/08.

5. ZoSud/13 donio je Hrvatski sabor na sjednici održanoj 22. veljače 2013., objavljen je u »Narodnim novinama« broj 28 od 6. ožujka 2013., a stupio je na snagu 14. ožujka 2013. Nakon toga mijenjan je odnosno dopunjavan tri puta (»Narodne novine« broj 33/15., 82/15. i 67/18.).

5.1. Osporeni članak 26.a uveden je u ZoSud/13 člankom 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 67 od 25. srpnja 2018. (u daljnjem tekstu: ZIDZoSud/18).

Članak 26.a ZoSud-a/13 glasi:

»Članak 26.a

Visoki kazneni sud Republike Hrvatske:

1. odlučuje u drugom stupnju o žalbama protiv odluka županijskih sudova u kaznenim predmetima,

2. obavlja druge poslove određene zakonom.«

Člankom 80. ZIDZoSud-a/18 propisano je sljedeće:

»Članak 80.

Ovaj Zakon objavit će se u 'Narodnim novinama', a stupa na snagu 1. siječnja 2019., osim članka 16. ovoga Zakona koji stupa na snagu 1. siječnja 2020.«

5.2. Slijedom navedenog, od 1. siječnja 2020. propisano je stupanje na snagu osporenog članka 26.a ZoSud-a/13.

6. Predlagatelji ističu da se osporenim člankom 19.e ZKP-a/08 odnosno osporenim člankom 26.a ZoSud-a/13 različito uređuju nadležnosti istog suda – Visokog kaznenog suda Republike Hrvatske, a pritom se Vrhovnom sudu Republike Hrvatske oduzima nadležnost odlučivanja u drugom stupnju o žalbama protiv odluka županijskih sudova u kaznenim predmetima.

Kako navode, nadležnost općinskih i županijskih sudova u kaznenim predmetima propisana je člancima 18. i 19. ZoSud-a/13, a nadležnost za odlučivanje o pojedinim kaznenim djelima u prvom stupnju suđenja razrađena je člancima 19.b i 19.c ZKP-a/08, i to upravo kako bi se naglasila razlika u težini kaznenih djela, to jest kako bi se suđenje u prvom stupnju za najteža i posebno opasna kaznena djela povjerilo županijskim sudovima, a zatim kako bi se, istom logikom, odlučivanje o žalbama protiv presuda županijskih sudova u takvim predmetima povjerilo Vrhovnom sudu.

Naime, suđenje o teškim kaznenim djelima zahtijeva i suce s više znanja i iskustva. Uz to, teška kaznena djela imaju posebno značenje za život i sigurnost svih građana Republike Hrvatske, pa je važno da budu tretirana na jednak način svuda u Republici Hrvatskoj. Odlučivanje Vrhovnog suda o žalbama protiv odluka županijskih sudova u takvim predmetima stoga je najučinkovitiji način osiguravanja jedinstvene primjene prava, što je i ustavna zadaća povjerena upravo Vrhovnom sudu.

Visoki kazneni sud preuzimanjem nadležnosti odlučivanja o žalbama protiv odluka županijskih sudova nije istodobno preuzeo i funkcije Vrhovnog suda propisane Ustavom, odnosno takve mu funkcije nisu nametnute, a rezultat svega je da Vrhovnom sudu u kaznenopravnoj sferi preostaje jedino odlučivanje o izvanrednim pravnim lijekovima (o zahtjevu za zaštitu zakonitosti i zahtjevu za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude) koji su, međutim, vrlo ograničeni u pogledu ovlaštenih podnositelja i uvjeta za njihovo podnošenje, kao i u pogledu dosega njihovih učinaka.

Budući da se izvanredni pravni lijekovi mogu podnositi na temelju neusporedivo užeg kruga razloga no što je to slučaj s podnošenjem žalbe, a imajući u vidu i Ustavom zajamčena prava okrivljenika u kaznenim postupcima (članak 29. Ustava), odlučivanjem isključivo o izvanrednim pravnim lijekovima Vrhovni sud ne može osiguravati dosljedno provođenje zakona, ujednačavati sudsku praksu u kaznenim stvarima odnosno ispunjavati svoju ustavnu zadaću koja je i nadalje propisana Ustavom.

Predlagatelji smatraju i da upravo zbog jedinstvenog ustavnog položaja i uloge Vrhovnog suda nema mjesta usporedbama između za njih spornog Visokog kaznenog suda odnosno nadležnosti koje su dane tom sudu (i to dvama zakonima na različit način, što smatraju samo po sebi nedopustivim), s Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske, Visokim trgovačkim sudom Republike Hrvatske odnosno Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske i njihovim nadležnostima.

Sažeto, predlagatelji smatraju da osporene zakonske odredbe ozbiljno dovode u pitanje ispunjavanje Ustavom propisane zadaće Vrhovnog suda, to jest osiguravanje jedinstvene primjene prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni (članak 116. stavak 1. Ustava), kao i da je zakonodavac donoseći osporene zakonske odredbe znatno prekoračio granice slobode u uređivanju ustanovljavanja, djelokruga, sastava i ustrojstva sudova, koju mu daje Ustav člankom 116. stavkom 3.

Zbog toga predlagatelji predlažu pokretanje ustavnosudskog postupka i ukidanje članka 19.e ZKP-a/08 odnosno članka 26.a ZoSud-a/13. Radi izbjegavanja ozbiljnih štetnih posljedica do kojih bi dovelo njihovo stupanje na snagu odnosno primjena predlažu i da Ustavni sud privremeno obustavi izvršenje svih akata ili radnji koje bi se poduzimale na osnovi tih odredaba, do donošenja odluke Ustavnog suda o prijedlogu za ocjenu suglasnosti s Ustavom.

7. Ustavni sud zaključio je da razlozi zbog kojih predlagatelji predlažu pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 19.e ZKP-a/08 i članka 26.a ZoSud-a/13 otvaraju pravna pitanja ustroja, djelovanja i ostvarivanja zadaća tijela sudbene vlasti, što podrazumijeva podrobno i vremenski zahtjevno ispitivanje navedenog problema u svjetlu ustavnih vrednota i ustavom zaštićenih dobara.

Ustavni sud se u ovom rješenju ograničava samo na utvrđenje kako bi učinci članka 19.e ZKP-a/08 i članka 26.a ZoSud-a/13, zbog neusklađenosti u propisivanju nadležnosti Visokog kaznenog suda, mogli izazvati poremećaj u djelovanju i međusobnim odnosima pojedinih segmenata sudbene vlasti odnosno u strukturi pravosudnog sustava kao cjeline. Zbog propisanih nadležnosti Visokog kaznenog suda, čak i u slučaju da spomenute neusklađenosti budu otklonjene odgovarajućom zakonskom izmjenom, mogla bi biti dovedena u pitanje i Ustavom utvrđena zadaća Vrhovnog suda, time i ostvarivanje pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka.

8. Ustavni sud navedeno smatra dostatnim razlogom za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 19.e ZKP-a/08 i članka 26.a ZoSud-a/13, ali ovo rješenje ne prejudicira konačnu ustavnopravnu ocjenu osporenih zakonskih odredaba.

Sukladno tome, na temelju članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona, doneseno je rješenje kao u točki I. izreke.

9. Člankom 45. Ustavnog zakona propisano je:

»Članak 45.

Ustavni sud može, do donošenja konačne odluke, privremeno obustaviti izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi zakona ili drugog propisa, čija se suglasnost s Ustavom, odnosno zakonom ocjenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice.«

Vodeći se načelom pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka, a radi sprječavanja mogućih posljedica koje bi mogle nastati zbog primjene članka 19.e ZKP-a/08 i članka 26.a ZoSud-a/13 (posebice imajući u vidu da je njihovo stupanje na snagu propisano s 1. siječnja 2020.), Ustavni sud je, do donošenja odluke o njihovoj (ne)suglasnosti s Ustavom, ocijenio potrebnim privremeno obustaviti izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje bi se na temelju tih odredaba poduzimale u praksi.

Slijedom navedenog doneseno je rješenje kao u točki II. izreke.

10. Na kraju Ustavni sud ističe da ovo rješenje ne dovodi u pitanje pravnu valjanost do sada poduzetih radnji vezanih uz osnivanje i uz početak rada Visokog kaznenog suda (imenovanje sudaca, prijam službenika i namještenika i dr.).

11. Objava rješenja (točka III. izreke) temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-4658/2019
U-I-4659/2019
Zagreb, 17. prosinca 2019.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Predsjednik
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

* * *

Na temelju članka 27. stavka 4. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), pisano obrazlažem

IZDVOJENO MIŠLJENJE

U ODNOSU NA RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETU BROJ: U-I-4658/2019 I U-I-4659/2019 OD 17. PROSINCA 2019.

U ovom predmetu većinom glasova sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske prihvaćen je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 19.e Zakona o kaznenom postupku (»Narodne novine« broj 152/08., 76/09., 80/11., 121/11. – pročišćeni tekst, 143/12., 56/13., 145/13., 152/14. i 70/17.) i članka 26.a Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 28/13., 33/15., 82/15. i 67/18.).

S većinskim mišljenjem ne slažem se iz sljedećih razloga:

Nesporna je činjenica da bi prema odredbi čl. 19.e ZKP-a/08 Visoki kazneni sud bio nadležan u drugom stupnju odlučivanje o žalbama protiv presuda općinskih i županijskih sudova u kaznenim stvarima, dok članak 26.a. ZoSud-a/13 propisuje da Visoki kazneni sud Republike Hrvatske odlučuje o drugom stupnju o žalbama protiv odluka županijskih sudova u kaznenim predmetima, što znači da su izložene odredbe međusobno proturječne.

Međutim, smatram da takva neusklađenost u propisivanju nadležnosti Visokog kaznenog suda ne može biti dostatnim razlogom za privremenu obustavu izvršenja svih pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih zakonskih odredaba temeljem članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Naime, evidentno je da je Zakon o sudovima u ovom slučaju *lex specialis* ali i *lex posterior* te je pravilnim tumačenjem izložene proturječnosti po kako po načelu *lex specialis derogat legi generali* tako i po načelu *lex posterior derogat lex priori* sasvim evidentno da u postojećem zakonskom uređenju Visoki kazneni sud odlučuje u kaznenim predmetima o žalbama protiv odluka županijskih sudova. O tome nema nikakve dvojbe niti za predlagatelje, koji neusklađenost zakona navode samo podredno (formulacijom » I na kraju«, a naša odluka temelji se baš takvom podrednom zahtjevu, iako niti predlagatelji ne obrazlažu u čemu bi se ogledala protuustavnost kontradiktornih odredaba zakona.

Zato smatram da izložena neusklađenost Zakona o sudovima sa Zakonom o kaznenom postupku evidentno nije razlogom neustavnosti bilo kojega od navedenih zakona već se dvojba oko nadležnosti Visokog kaznenog suda treba razriješiti po načelu *lex posterior derogat legi priori,* pri čemu smatram da je Zakon o sudovima istovremeno i *lex specialis,* te da odredbi o nadležnosti sudova u kaznenim stvarima uopće nije mjesto u Zakonu o kaznenom postupku obzirom da Zakon o sudovima kao *lex specialis* uređuje cjelokupnu organizaciju i nadležnost sudova.

Uostalom, u slučaju dvojbe oko tumačenja zakona, Hrvatski sabor može dati vjerodostojno tumačenje izloženih kontradiktornosti između dva zakona, sukladno člancima 208. – 210. Poslovnika Hrvatskog sabora.

Konačno, u čitavoj stručnoj pravničkoj javnosti je nedvojbeno da o žalbama protiv odluka općinskih sudova u kaznenim stvarima i nadalje odlučuju županijski sudovi, a Visoki kazneni sud da je nadležan odlučivati o žalbama protiv kaznenih presuda županijskih sudova.

Zato smatram da nije bilo nikakvih ustavnopravnih razloga suspendirati primjenu osporenih zakonskih odredbi, tim prije što odredbe o Visokom kaznenom sudu već više godina egzistiraju u navedena dva zakona, s tim što je zakonodavac primjenu tih odredbi usklađeno prolongirao do 1. siječnja 2020. godine, štoviše općepoznata je činjenica da je Državno sudbeno vijeće imenovalo 11 sudaca u taj sud.

Eventualni argument da bi osnivanjem Visokog kaznenog suda bila ugrožena ustavna uloga Vrhovnog suda Republike Hrvatske u jedinstvenoj primjeni prava također je irelevantan jer jedino u kaznenim predmetima u kojima u prvom stupnju sude županijski sudovi Vrhovni sud Republike Hrvatske nadležan je u drugom stupnju odlučivati i o činjeničnim i o pravnim pitanjima, pa kada bi taj argument bio osnovan to bi značilo da Vrhovni sud Republike Hrvatske *de lege lata* ne vrši svoju ustavnu ulogu u odnosu na sve druge predmete građanskopravne i kaznenopravne naravi, neovisno o osnivanju Visokog kaznenog suda.

Naprotiv, u predmetima građanskopravne naravi Vrhovni sud Republike Hrvatske osigurava jedinstvenu primjenu zakona kroz izvanredne pravne lijekove (revizija i izvanredna revizija), a preuzimanjem nadležnosti od strane Visokog kaznenog suda takvu funkciju bi vršio također kroz izvanredne pravne lijekove – zahtjev za zaštitu zakonitosti te zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude, koji zahtjevi daju širok okvir pobijanja pravomoćne presude kako zbog pogrešne primjene materijalnog kaznenog prava tako i zbog pogrešne primjene procesnog prava te zbog ustavnopravno i konvencijski relevantnih povreda prava na pravičan postupak.

Uostalom, ovo moje mišljenje sukladno je Zaključku opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske od 20. studenoga 2012. u dijelu koji glasi: »... Osnivanjem Visokog kaznenog suda Republike Hrvatske kao prizivnog suda omogućilo bi Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, kao najvišem sudu, da se bavi pravom i ujednačavanjem sudske prakse i to putem izvanrednih pravnih lijekova kao što je izvanredno preispitivanje pravomoćnih presuda, koji će se moći podnositi i protiv odluka županijskih sudova, o čijoj zakonitosti se sada odlučuje samo putem malog broja podnesenih zahtjeva za zaštitu zakonitosti. Takvo ustrojstvo kaznenog suđenja doprinijeti će kvaliteti sudskih odluka. ...«.