NN 128/2019 (30.12.2019.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-5917/2016 od 5. studenoga 2019. i dva izdvojena mišljenja sudaca

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2611

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenulo trgovačko društvo OTOK CONSULTUS d.o.o. sa sjedištem u Zagrebu, koje zastupa Ivan Jonjić, odvjetnik u Hvaru, na sjednici održanoj 5. studenoga 2019. donio je

ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Ukida se rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usoz-345/13-5 od 29. travnja 2016. te se predmet vraća tom sudu na ponovni postupak.

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Trgovačko društvo OTOK CONSULTUS d.o.o. sa sjedištem u Zagrebu (u daljnjem tekstu: podnositelj), koje zastupa Ivan Jonjić, odvjetnik u Hvaru, podnijelo je ustavnu tužbu u povodu rješenja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usoz-345/13-5 od 29. travnja 2016. (u daljnjem tekstu: osporeno rješenje), kojim je odbačen njegov prijedlog za ocjenu zakonitosti općeg akta.

1.1. Podnositelj tvrdi da su osporenim rješenjem povrijeđeni članci 5. i 29. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

2. Za potrebe ustavnosudskog postupka pribavljen je spis Visokog upravnog suda broj: Usoz-345/13.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

3. Podnositelj je 18. studenoga 2013. podnio Visokom upravnom sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama prostornog plana Splitsko-dalmatinske županije od 22. listopada 2013. (»Službeni list« broj 9/13.; u daljnjem tekstu: prostorni plan), i to članka 59. koji se odnosi na ugostiteljsko-turističku zonu Borova, a koji je po njegovom mišljenju protivan člancima 11., 50., 52., 58. stavku 2. i 71. Zakona o prostornom uređenju i gradnji (»Narodne novine« broj 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12., 55/12., 80/13., 153/13. i 78/15.), te članku 7. Odluke o izradi izmjena i dopuna prostornog plana Splitsko-dalmatinske županije.

3.1. U zahtjevu je obrazloženo da podnositelj zbog pravne naravi općeg akta koji osporava nije u mogućnosti ishoditi pojedinačnu odluku javnopravnog tijela utemeljenu na osporenom općem aktu kojom bi došlo do povrede njegovog prava ili interesa, sve u smislu članka 83. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« broj 20/10., 143/12. i 152/14.; u daljnjem tekstu: ZUS). Podnositelj je nadalje tvrdio da »osporeni akt ne predstavlja 'klasičan' opći akt«, a u odnosu na spornu zonu Borova da se također radi »o zemljištu u vlasništvu podnositelja pa samim neprihvaćanjem primjedbe je povrijeđen njegov pravni interes«. Radi se o primjedbi koju je u postupku javnog savjetovanja podnositelj uputio Upravnom odjelu za prostorno uređenje Splitsko-dalmatinske županije, a koja je odbijena odgovorom klasa: 350-01/11-01/0010 od 14. listopada 2013. Navedena primjedba i odgovor priloženi su uz zahtjev za ocjenu zakonitosti prostornog plana.

3.2. Iz navedenog proizlazi da je podnositelj u biti tvrdio kako izmjene predmetnog prostornog plana proizvode učinke na njegove vlasničke interese.

4. Iako je podnositelj već u zahtjevu istaknuo da ne raspolaže pojedinačnim aktom u smislu članka 83. stavka 1. ZUS-a, Visoki upravni sud je rješenjem od 21. ožujka 2016. pozvao podnositelja da u ostavljenom roku dopuni zahtjev tako da dostavi pojedinačnu odluku javnopravnog tijela koja se temelji na osporenom općem aktu te dokaz da je zahtjev podnesen pravodobno u roku od 30 dana od dana dostave pojedinačne odluke.

5. Podneskom od 5. travnja 2016. podnositelj je ponovio da, osim već dostavljenog odgovora na primjedbu, ne raspolaže pojedinačnim aktom donesenim na temelju osporenog prostornog plana. Podnositelj je, međutim, istaknuo da je prostorni plan »strateški opći akt« koji zadire »u sve sfere života pravnih i fizičkih osoba ali i jedinica lokalne uprave da bi striktnim leksičkim tumačenjem traženjem propisanih pretpostavki iz čl. 83. ZUS-a ovakav akt ostao izvan sudske kontrole.«

Stoga je predloženo Visokom upravnom sudu, ako utvrdi da nisu ispunjene postupovne pretpostavke za pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti prostornog plana na zahtjev podnositelja sukladno članku 83. stavku 1. ZUS-a, da taj postupak pokrene po službenoj dužnosti na temelju članka 83. stavka 2. ZUS-a. U tom smislu priložene su ranije odluke tog suda kojima su *ex offo* na temelju članka 83. stavka 2. ZUS-a osporeni opći akti ukidani i kad nisu bile ispunjene pretpostavke iz članka 83. stavka 1. ZUS-a.

Podnositelj je također predložio da se njegov zahtjev, ako Visoki upravni sud utvrdi da nije nadležan za ocjenu zakonitosti osporenog prostornog plana, dostavi Ustavnom sudu na ocjenu zakonitosti »jer ne smije u pravnom sustavu postojat normativni akt za kojeg nije moguće ispitivati zakonitost i ustavnost«.

6. Osporenim rješenjem, Visoki upravni sud odbacio je kao nedopušten zahtjev za ocjenu zakonitosti prostornog plana navodeći da podnositelj, iako je uredno zaprimio rješenje od 21. ožujka 2016. kojim je pozvan na dopunu zahtjeva, nije u ostavljenom roku postupio po rješenju i dostavio pojedinačnu odluku utemeljenu na osporenom općem aktu.

7. Zaključno, u odnosu na moguću primjenu članka 83. stavka 2. ZUS-a, Visoki upravni sud naveo je da «... prema ocjeni Suda u konkretnom slučaju ne postoje razlozi za pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti predmetne odluke po službenoj dužnosti«.

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

8. Podnositelj navodi da je došlo do povrede prava na pravično suđenje jer je Visoki upravni sud pretjerano formalistički pristupio primjeni članka 83. stavka 1. ZUS-a ne uvažavajući specifične okolnosti njegovog slučaja te propustivši razmotriti može li se odgovor Upravnog odjela za prostorno uređenje Splitsko-dalmatinske županije iz postupka javnog savjetovanja smatrati pojedinačnim aktom u smislu članka 83. stavka 1. ZUS-a.

Kao dokaz o postojanju suprotne prakse istog suda, podnositelj se pozvao na odluku broj: Usoz-13/16-6 od 28. listopada 2016. kojom je, prema njegovom shvaćanju, Visoki upravni sud neformalistički tumačio postupovne pretpostavke iz članka 83. stavka 1. ZUS-a kada je pojedinačnom odlukom za potrebe pokretanja postupka ocjene zakonitosti općeg akta na zahtjev uzeo račun izdan na temelju osporenog cjenika.

9. Naposljetku, podnositelj tvrdi da mu je pravo na pravično suđenje povrijeđeno i stoga što je Visoki upravni sud, kada je utvrdio da nisu bile ispunjene pretpostavke za pokretanje postupka na njegov zahtjev sukladno članku 83. stavku 1. ZUS-a, postupak za ocjenu zakonitosti prostornog plana bio dužan pokrenuti po službenoj dužnosti na temelju članka 83. stavka 2. ZUS-a. Tako stoga što bi u protivnom, suprotno članku 5. Ustava, osporeni prostorni plan ostao izvan dosega ocjene zakonitosti ili ustavnosti kako Visokog upravnog suda tako i Ustavnog suda.

IV. MJERODAVNO PRAVO

10. Članci 83. i 84. stavak 2. ZUS-a glase:

»Pokretanje postupka
Članak 83.

(1) Postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud pokreće na zahtjev fizičke ili pravne osoba ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa. Zahtjev se podnosi u roku od 30 dana od dostave odluke.

(2) Postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud može pokrenuti po službenoj dužnosti, na temelju obavijesti građana, pučkog pravobranitelja ili na zahtjev suda.

Sadržaj i predaja zahtjeva
Članak 84.

(...)

(2) Podnositelj zahtjeva iz članka 83. stavka 1. ovoga Zakona mora u zahtjevu učiniti vjerojatnim da je primjenom općeg akta povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes.

(...)«

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

11. Polazeći od navoda podnositelja, ustavna tužba razmotrena je s aspekta ustavnog prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava koji, između ostalog, osigurava i pravo na pristup sudu, te postupovno jamstvo obrazložene sudske odluke.

Stoga je u konkretnom slučaju mjerodavan članak 29. stavak 1. Ustava koji glasi:

»Članak 29.

Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela.

(...)«

12. Razmatrajući konkretnu ustavnu tužbu Ustavni sud primjećuje da podnositelj sadržaj članka 83. stavaka 1. i 2. ZUS-a tumači kao dvije različite i međusobno neovisne pravne situacije:

– prvu (članak 83. stavak 1. ZUS-a), kada je riječ o pravnoj stvari u kojoj je donesena pojedinačna odluka javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu (to jest o pravnoj stvari u kakvima se pojedinačne odluke prema zakonu uvijek donose pa tako i u odnosu na podnositelja zahtjeva pred Visokim upravnim sudom), pri čemu se prilaganjem pojedinačne odluke zahtjevu »dokazuje« povreda prava ili pravnog interesa podnositelja zahtjeva počinjena pojedinačnom odlukom koja je proizišla iz primjene općeg akta;

– drugu (članak 83. stavak 2. ZUS-a), kada je riječ o stvari u kojoj pojedinačna odluka javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu nije donesena (niti prema zakonu može biti donesena), slijedom čega podnositelj zahtjeva takvu odluku nije dužan priložiti zahtjevu. U tom slučaju Visoki upravni sud može, ali ne mora, pokrenuti postupak za ocjenu zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti.

Pritom podnositelj polazi od pravne naravi postupka donošenja prostornog plana u kojem je iluzorno očekivati donošenje pojedinačne odluke kojom će biti povrijeđeno neko njegovo pravo ili pravni interes kao propisane pretpostavke za pokretanje postupka na temelju članka 83. stavka 1. ZUS-a.

U tom smislu podnositelj s jedne strane ističe povredu prava na pristup Visokom upravnom sudu na temelju članka 83. stavka 1. ZUS-a, ocjenjujući inzistiranje Visokog upravnog suda na dostavi pojedinačne odluke javnopravnog tijela pretjeranim formalizmom, dok s druge strane odluku o nepokretanju postupka *ex offo* na temelju članka 83. stavka 2. ZUS-a očito smatra proizvoljnom.

a) U odnosu na odluku o nepokretanju postupka na temelju članka 83. stavka 1. ZUS-a

13. Iz obrazloženja osporenog rješenja o odbacivanju zahtjeva podnositelja ustavne tužbe razvidno je da Visoki upravni sud tumači članak 83. stavak 1. ZUS-a tako da je ocjena zakonitosti općeg akta pred tim sudom moguća samo kada podnositelj zahtjeva tvrdi da je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na navodno nezakonitom općem aktu došlo do povrede njegovih prava ili pravnih interesa i tu pojedinačnu odluku predoči sudu.

Drugim riječima, mogućnost pokretanja postupka za ocjenu zakonitosti općeg akta pred Visokim upravnim sudom imaju stranke iz postupaka u kojima su u odnosu na njih, primjenom spornog općeg akta, donesene pojedinačne odluke, ali i treće osobe koje smatraju da te pojedinačne odluke, kao rezultat primjene nezakonitog općeg akta, vrijeđaju njihova prava ili pravne interese.

14. Stoga, odgovarajući na pitanje je li Visoki upravni sud odbacivanjem zahtjeva podnesenog na temelju članka 83. stavka 1. ZUS-a povrijedio ustavno pravo podnositelja na pristup sudu zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava, Ustavni sud ističe sljedeće.

Načelo prema kojem u stvarima (među ostalim) građanske naravi mora postojati mogućnost obraćanja sudu pripada u općepriznata temeljna načela prava. Bilo bi nezamislivo da se u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava strankama priznaju procesna jamstva u postupku koji je u tijeku, a da se pritom ne štiti ono što u osnovi omogućuje korištenje tim jamstvima, a to je pristup sudu. Pritom nema nikakvog razloga zbog kojeg ista načela ne bi vrijedila i kada je riječ o pokretanju tzv. objektivnog upravnog spora.

Pravo na pristup sudu nije i ne može biti apsolutno, ali postavljeni uvjeti i ograničenja (kao ni tumačenje tih uvjeta i ograničenja od strane sudova) ne smiju umanjiti pristup sudu na takav način ili do te mjere da bude narušena sama bit prava na sud. Uvjeti i ograničenja pristupa sudu smatrat će se nesuglasnima s člankom 29. stavkom 1. Ustava iako nisu propisani i/ili ako nisu primijenjeni radi ostvarenja legitimnog cilja, ako ne postoji razuman odnos razmjernosti između načina na koji su propisani i/ili primijenjeni i cilja koji se time nastojao postići, te ako su primijenjeni arbitrarno, bez obrazloženja, bez oslonca u čvrstoj, ustaljenoj i dosljednoj sudskoj praksi i sl. (odluka Ustavnog suda broj: U-III-1/2009 od 3. studenoga 2010., »Narodne novine« broj 126/10.).

Ustavni sud ponavlja da mjerodavni ZUS, sam po sebi, omogućuje pristup Visokom upravnom sudu radi ocjene zakonitosti općih akata, koji prije stupanja na snagu tog zakona nije bio moguć. To je temeljna svrha članka 83. stavka 1. ZUS-a. Međutim, potrebno je ponovo istaknuti da je ta mogućnost ZUS-om »vezana« uz postojanje pojedinačne odluke