NN 17/2019 (20.2.2019.), Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-343/2018 od 18. prosinca 2018. i Izdvojeno mišljenje suca

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

383

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, 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 pokrenuo COOC iz C., koji zastupa A. T., odvjetnik u Odvjetničkom društvu G. u C., na sjednici održanoj 18. prosinca 2018. donio je

RJEŠENJE

I. Ustavna tužba se odbacuje.

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. COOC iz C., koji u ustavnosudskom postupku zastupa A. T., odvjetnik u Odvjetničkom društvu G. u C., podnio je 22. siječnja 2018. ustavnu tužbu u povodu presude Županijskog suda u Puli –
Pola broj: Gž-1773/2016-2 od 13. studenoga 2017. (u daljnjem tekstu: drugostupanjska presuda) i presude Općinskog suda u C. (u daljnjem tekstu: prvostupanjski sud) broj: 9 P-381/13-42 od 20. listopada 2016. (u daljnjem tekstu: prvostupanjska presuda).

2. Drugostupanjskom presudom odbijena je žalba podnositelja (tuženika u parničnom postupku) i potvrđena prvostupanjska presuda.

Prvostupanjskom presudom prihvaćen je tužbeni zahtjev tužitelja (učenika podnositelja) radi naknade štete uzrokovane nasiljem pretrpljenim za vrijeme održavanja odmora, od strane dugih učenika, u prostorijama podnositelja.

3. Podnositelj u ustavnoj tužbi navodi da su mu osporenim presudama povrijeđena sljedeća prava zajamčena Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.):

– opća zabrana diskriminacije i pravo na jednakost pred zakonom (članak 14. Ustava),

– pravo na žalbu (članak 18. stavak 1. Ustava) i

– pravo na pravično suđenje (članak 29. stavak 1. Ustava).

Podnositelj je na temelju članka 67. stavka 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) u ustavnoj tužbi istaknuo i prijedlog da Ustavni sud privremeno odgodi izvršenje (pravne učinke) osporenih presuda.

4. Ustavni sud zatražio je na temelju članka 25. Ustavnog zakona od prvostupanjskog suda dostavu spisa predmeta tog suda broj: P-381/13.

Prvostupanjski sud obavijestio je Ustavni sud, dopisom broj: 9 P-381/13-52 od 5. veljače 2017., da nije u mogućnosti dostaviti traženi spis predmeta, budući da je podnositelj protiv drugostupanjske presude podnio reviziju Vrhovnom sudu Republike Hrvatske.

U situaciji kada podnositelj istodobno podnese ustavnu tužbu i reviziju protiv drugostupanjske presude, Ustavni sud u načelu zastaje s ustavnosudskim postupkom do donošenja odluke o reviziji.

Međutim, u konkretnom slučaju prije svega treba odgovoriti na pitanje je li podnositelj nositelj prava zajamčenih Ustavom i je li aktivno legitimiran podnijeti ustavnu tužbu.

Stoga je Ustavni sud bez zastajanja proveo ustavnosudski postupak.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

5. U obrazloženju prvostupanjske presude navedeno je:

»Iz utvrđenog valja zaključiti da se štetni događaj dogodio za vrijeme održavanja nastave, odnosno za vrijeme odmora u prostorijama WC-a tuženika dana 16. studenog 2011.g.

(...)

Stoga ovaj sud zaključuje da tuženik nije proveo adekvatni nadzor za vrijeme odmora prilikom pohađanja nastave kod tuženika.

Ovu prijepornu okolnost istaknuli su i vještaci u svom iskazu. Po mišljenju ovog suda adekvatni nadzor označava brižljivo obavljanje nadzora nad svim maloljetnicima na koje je obvezna ustanova, tuženik, a pod čijim nadzorom je maloljetnik.

(...)

Drugim riječima, po mišljenju ovog suda upravo je tuženik trebao za vrijeme svih odmora organizirati adekvatni nadzor te spriječiti da se učenici zatvaraju u WC-e, te su u WC-ima kada su vrata zatvorena bez nadzora, te upravo iz istoga razloga kako je opisano u nalazu i mišljenju vještaka a što utvrđuje i ovaj sud, su trojica dječaka tužitelja prisilili ...

Odnosno da je tuženik organizirao adekvatni nadzor nad učenicima koji ulaze u WC, npr. u manjem broju, štetni događaj bi bio izbjegnut.«

6. U obrazloženju drugostupanjske presude navedeno je:

»Naime, i po ocjeni ovog suda pravilan je zaključak suda da je tuženik odgovoran za nastalu štetu jer je nije vršio adekvatan nadzor nad učenicima za vrijeme odmora, pa su žalbeni navodi žalitelja da nije mogao spriječiti zatvaranje vrata WC-a zbog privatnosti potpuno neutemeljeni imajući u vidu da se radi o ustanovi namijenjenoj za polaznike s posebnim potrebama, pa je upravo zbog toga trebao organizirati povećani nadzor, a ne da dopusti da se desi sporni događaj koje je trajao određeno vremensko razdoblje, a da je pri izostala intervencija i nadzor dežurnog učitelja, koji je mogao spriječiti nemili događaj, radi čega je žalba žalitelja u ovom dijelu neosnovana.«

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

7. Podnositelj u ustavnoj tužbi navodi:

»Drugostupanjski sud u osporavanoj Drugostupanjskoj presudi navodi da je tuženik 'trebao organizirati povećani nadzor, a ne da dopusti da se desi sporni događaj koji je trajao određeno vremensko razdoblje.' Notorno je da mali odmor u školi traje pet minuta. Nejasno je o kojem 'određenom vremenskom razdoblju' govori drugostupanjski sud. Tuženik nije dopustio da se 'desi sporni događaj'. Tuženik je učinio sve što je po zakonu i općeprihvaćenim pravilima ponašanja bio dužan i obvezan učiniti. Ne može se od tuženika kao osnovnoškolske ustanove očekivati da organizira dežurstvo učitelja na način da učitelj s učenikom odlazi u WC, odnosno da s njim boravi u WC-u dok učenik obavlja nuždu. To je neprihvatljivo, nezakonito i protuustavno, jer se protivi pravu učenika na minimum privatnosti dok obavljaju nuždu.«

IV. DOPUŠTENOST USTAVNE TUŽBE

1) Načelna stajališta

8. Članak 62. stavak 1. Ustavnog zakona glasi:

»Članak 62.

(1) Svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (u daljnjem tekstu: ustavno pravo).

(...)«

9. U rješenju broj: U-III-2119/2010 od 18. ožujka 2015. (»Narodne novine« broj 44/15.), Ustavni sud iznio je pravno stajalište prema kojemu:

»5. Tijekom ustavnosudskog postupka utvrđeno je da su presude, koje ustavnom tužbom osporava podnositelj, donesene u parničnom postupku u kojem se odlučivalo o imovini podnositelja koja je bila povezana s njegovom javnopravnom zadaćom.

Podnositelj je, naime, javnopravna osoba (ustanova) koje je osnivač (u smislu članka 44. stavka 1. Zakona o zdravstvenoj zaštiti) Republika Hrvatska. Sa svojim osnivačem, Republikom Hrvatskom, podnositelj je u obavljanju zdravstvene djelatnosti kao javne službe organizacijski i funkcionalno usko povezan.

6. Ustavni sud napominje da, unatoč tome što javnopravna tijela imaju opću pravnu sposobnost biti stranke u postupcima pred sudovima, to ne znači automatski da imaju i sposobnost biti nositelji zaštite ustavnih prava u ustavnosudskom postupku. Slijedom navedenog, Ustavni sud ističe da je pitanje prava na podnošenje ustavne tužbe od strane Republike Hrvatske razmatrano u više slučajeva postupanja Ustavnog suda u okviru njegove nadležnosti pružanja konkretne ustavnopravne zaštite.

Rješenjem broj: U-III-2154/2007 od 5. studenoga 2009. (objavljenim u 'Narodnim novinama' broj 140/09.), odbačena je ustavna tužba podnositeljice, Republike Hrvatske, kao nedopuštena te je izraženo stajalište da 'država nije ovlaštena na podnošenje ustavne tužbe protiv odluka svojih vlastitih tijela niti je po naravi stvari moguće da joj budu povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode'. Navedeno stajalište potvrđeno je i rješenjem Ustavnog suda broj: U-III-1709/2009 od 5. veljače 2013.

U tom je rješenju Ustavni sud, između ostalog, istaknuo:

'Ustavna tužba je ustavnopravno sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda koja mogu biti povrijeđena pojedinačnim aktima tijela državne ili javne vlasti Republike Hrvatske. Republika Hrvatska može biti stranka u postupcima pred redovnim i specijaliziranim sudovima ustrojenim na temelju Zakona o sudovima, ali u okolnostima konkretnog slučaja ne može biti nositeljica zaštite ustavnih prava. Drugim riječima, nije ovlaštena biti podnositeljica ustavne tužbe u postupku zaštite ustavnih prava pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske.'

7. U odnosu na pravne osobe koje su ujedno i javnopravna tijela čiji je osnivač država i njihovo ovlaštenje da budu nositelji ustavnih prava, Ustavni sud je u odlukama broj: U-III-738/2005 i U-III-1694/2005, obje od 18. prosinca 2012., zauzeo stajalište da podnositeljica, Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, 'kao državna agencija nije ovlaštena na podnošenje ustavne tužbe u smislu članka 128. alineje 4. Ustava jer u konkretnoj pravnoj situaciji i ne može biti nositelj zaštite ustavnih prava.' Navedeno je stajalište Ustavnog suda potvrđeno rješenjima Ustavnog suda broj: U-III-744/2010 od 14. ožujka 2013., U-III-3182/2011 od 23. svibnja 2013. (objavljeno u 'Narodnim novinama' broj 67/13.) i dr.

8. U odnosu na HZZO kao podnositelja ustavne tužbe, Ustavni sud je u više slučajeva meritorno odlučivao o ustavnim tužbama, pa tako i u predmetu broj: U-III-160/2009, na koji se podnositelj u ustavnoj tužbi u ovom konkretnom slučaju poziva. Odlukama broj: U-III-3763/2011 i U-III-1667/2010, obje od 4. travnja 2012., odbijene su ustavne tužbe podnositelja jer je utvrđeno da nije riječ o postupanju podnositelja u vršenju njegovih javnih ovlasti, dok su odlukama broj: U-III-5230/2008 od 22. veljače 2012., U-III-65084/2009 od 22. veljače 2012., U-III-2819/2011 od 20. lipnja 2012., U-III-2177/2012. od 11. srpnja 2012., U-III-804/2011 od 11. srpnja 2012., U-III-1911/2011 od 11. srpnja 2012. i U-III-3787/2011 od 11. srpnja 2012. usvojene ustavne tužbe podnositelja HZZO-a.

9. Ovim rješenjem, međutim, Ustavni sud, usklađujući svoja stajališta o javnopravnim osobama kao podnositeljima ustavnih tužbi, mijenja svoju dosadašnju praksu i zauzima restriktivniji pristup kad je riječ o ovlaštenju na podnošenje ustavnih tužbi od strane ustanova čija je osnovna djelatnost obavljanje javne službe u Republici Hrvatskoj. U tom smislu se ističe da, budući da Republika Hrvatska, prema ranije iznesenoj ocjeni Ustavnog suda, nije ovlaštena podnijeti ustavnu tužbu jer, po naravi stvari, nije moguće da joj pojedinačnim aktom budu povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, to mutatis mutandis ustavnu tužbu nije ovlaštena podnijeti ni ustanova (javno pravno tijelo) čiji je osnivač Republika Hrvatska i koja je s osnivačem u obavljanju svoje djelatnosti u okviru javne službe usko organizacijski i funkcionalno povezana, a to je u ovom slučaju podnositelj HZZO.

Budući da je podnositelj javnopravna osoba, organizacijski i funkcionalno povezana s Republikom Hrvatskom, Ustavni sud utvrđuje da u okolnostima konkretnog slučaja HZZO ne može biti nositelj zaštite ustavnih prava i nema aktivnu legitimaciju *(locus standi)* za podnošenje ove ustavne tužbe.«

10. U rješenju broj: U-III-462/2010 od 10. rujna 2013. (»Narodne novine« broj 120/13.), Ustavni sud iznio je pravna stajališta prema kojima:

»2.2. Imajući u vidu sadržaj članka 62. Ustavnog zakona, Ustavni sud podsjeća da su jedinice lokalne samouprave, kao nositelji javne vlasti na lokalnoj razini, zbog svojih ustavnih funkcija i djelatnosti u prvom redu obveznici zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, a ne nositelji tih prava i sloboda. Drugim riječima, protiv pojedinačnog akta jedinica lokalne samouprave, kao nositelja javne vlasti na lokalnoj razini, svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je tim pojedinačnim aktom povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, pod uvjetom da je prethodno iscrpio sva dopuštena sredstva pravne zaštite.

Položaj obveznika zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom priječi jedinice lokalne samouprave da traže zaštitu Ustavnog suda, ali im ne priječi da svoja prava ostvaruju pred redovnim sudovima. Takvo stajalište zastupa i Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu (u daljnjem tekstu: ESLJP). Pitanje mogu li teritorijalne jedinice (regionalne, lokalne i mjesne) samouprave biti kvalificirane kao 'žrtve' u smislu Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ('Narodne novine – Međunarodni ugovori' broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02. i 1/06.) te jesu li stoga ovlaštene podnijeti zahtjev ESLJP-u u cilju zaštite konvencijskih prava, razrađeno je u velikoj mjeri stabilnom i jednoobraznom praksom tog suda. Načelno je stajalište ESLJP-a da jedinice i tijela teritorijalne samouprave nisu ovlašteni podnositi zahtjeve budući da, neovisno o stupnju vlastite autonomije, sudjeluju u obnašanju javne vlasti. Tako je, primjerice, u predmetu Ayuntamiento de Mula protiv Španjolske (odluka, 1. veljače 2001., zahtjev br. 55346/00) Europska komisija proglasila zahtjev općinskog vijeća nedopuštenim s obrazloženjem:

'Činjenica da lokalne vlasti imaju pravnu sposobnost štititi svoja vlasnička prava pred sudovima na isti način kao i privatni pojedinci ili nevladine organizacije ne znači da one mogu biti izjednačene s privatnim pojedincima ili nevladinim organizacijama u smislu članka 34. Konvencije.'

2.3. S druge strane, međutim, tijela državne vlasti, uključujući sudove, mogu jedinicama lokalne samouprave narušiti ili ograničiti njihovu Ustavom zajamčenu samoupravnu poziciju, što uključuje i povredu načela jednakosti jedne u odnosu prema drugim jedinicama lokalne samouprave istog tipa. Stoga jedinici lokalne samouprave (gradu, općini) članak 62. Ustavnog zakona osigurava, pod propisanim pretpostavkama, pravo na ustavnu tužbu kad je riječ o zadiranju državne vlasti u njihov samoupravni djelokrug poslova. Time se ostvaruju i načela propisana člankom 11. Europske povelje o lokalnoj samoupravi od 15. listopada 1985. koja je Odlukom o proglašenju Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi ('Narodne novine – Međunarodni ugovori' broj 14/1997.) postala dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske.

Slijedom navedenog, jedinice lokalne samouprave pod određenim su pretpostavkama ipak ovlaštene podnijeti ustavnu tužbu, ali samo ako se njome traži zaštita protiv neustavnih zahvata u njihovo ustavno pravo na lokalnu samoupravu (tzv. komunalna ustavna tužba). Samo se u tom slučaju, dakle, jedinicama lokalne samouprave priznaje svojstvo nositelja ustavnih prava, a ne obveznika njihove zaštite.

2.4. Prethodna stajališta odgovarajuće se primjenjuju i na županije, kao jedinice područne (regionalne) samouprave u smislu članka 129. stavka 2. Ustava.«