NN 99/2018 (9.11.2018.), Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1553/2013 i dr. od 16. listopada 2018.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlozima 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 16. listopada 2018. donio je

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 63., 64., 65., 66., 67., 68., 69. i 70. Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 28/13., 33/15. i 82/15.).

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Hrvatski sabor, na sjednici održanoj 22. veljače 2013., donio je Zakon o sudovima, koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 28 od 6. ožujka 2013., a stupio je na snagu 14. ožujka 2013.

Zakon o sudovima (u daljnjem tekstu: ZoSud) nakon toga mijenjan je odnosno dopunjavan Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 33/15.; u daljnjem tekstu: ZIDZoSud:33/15) koji je stupio na snagu 1. travnja 2015., te Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 82/15.; u daljnjem tekstu: ZIDZoSud:82/15) koji je stupio na snagu 1. rujna 2015.

Vlada Republike Hrvatske, na sjednici održanoj 14. rujna 2016., donijela je Uredbu o dopuni Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 82/16.).

2. Ustavnom sudu podneseno je šest prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom jedne, više ili svih odredaba sadržanih u glavi VI. ZoSud-a (»Zaštita prava na suđenje u razumnom roku«; članci 63. – 70. ZoSud-a). Prema redoslijedu zaprimanja prijedloge su podnijeli:

– predlagatelj Marijan Milković iz Zagreba (predmet broj: U-I-1553/2013) koji osporava suglasnost s Ustavom članaka 64., 65., 66., 67., 68. i 69. ZoSud-a;

– predlagatelj Alemko Gluhak iz Zagreba (predmet broj: U-I-3081/2014) koji osporava suglasnost s Ustavom članka 65. stavka 1. ZoSud-a;

– predlagatelj Nenad Piplović iz Splita (predmet broj: U-I-1056/2015) koji osporava suglasnost s Ustavom članka 68. stavka 1. ZoSud-a;

– predlagatelj Mehmedalija Omerović iz Slatine (predmet broj: U-I-2658/2016) koji osporava suglasnost s Ustavom članka 66. stavka 2. ZoSud-a;

– predlagatelj Josip Krnić iz Samobora (predmet broj: U-I-700/2017) koji osporava suglasnost s Ustavom članaka 63., 64., 65., 66., 67., 68., 69. i 70. ZoSud-a;

– predlagatelj Josip Črnugelj iz Duge Rese (predmet broj: U-I-1247/2017) koji osporava suglasnost s Ustavom članka 68. stavka 1. ZoSud-a.

S obzirom na to da su pojedini prijedlozi podneseni prije stupanja na snagu ZIDZoSud-a:33/15 i ZIDZoSud-a:82/15, napominje se da tim zakonima nije izmijenjena odnosno dopunjena nijedna odredba iz glave VI. ZoSud-a.

2.1. Ustavni sud također napominje da je suglasnost s Ustavom članaka 66. stavka 2. i 69. stavka 4. ZoSud-a (te većeg broja drugih odredaba ZoSud-a) osporila i predlagateljica Udruga hrvatskih sudaca u predmetu broj: U-I-6710/2014, ali je riječ o osporavanju s potpuno različitog aspekta u odnosu na razloge osporavanja koje ističu predlagatelji u ovom ustavnosudskom postupku. Stoga je Ustavni sud prijedlog Udruge hrvatskih sudaca u odnosu na članke 66. stavak 2. i 69.

stavak 4., ali i u odnosu na druge odredbe ZoSud-a ustavnost kojih osporava ta predlagateljica i više drugih predlagatelja, razmotrio u zasebnom ustavnosudskom postupku u kojem je doneseno rješenje broj: U-I-5088/2013 i dr. od 10. srpnja 2018. (www.usud.hr).

3. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) Ustavni sud zatražio je od Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske očitovanje o prigovorima iz skupine prijedloga za pokretanje ustavnosudskog postupka naznačenih u točki 2. obrazloženja ovog rješenja, ali do dana donošenja ovog rješenja Ministarstvo pravosuđa nije dostavilo odgovor. Navedeno ne utječe na ocjenu Ustavnog suda koja se izlaže u nastavku obrazloženja ovog rješenja.

4. Na temelju članka 27. stavka 6. Ustavnog zakona od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzeli su se sutkinja Ingrid Antičević Marinović, te suci Josip Leko i Davorin Mlakar.

II. PREDMET OSPORAVANJA

5. Odredbe glave VI. ZoSud-a, koje se odnose na zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, glase:

»VI. ZAŠTITA PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU

Članak 63.

Stranka u sudskom postupku koja smatra da nadležni sud nije odlučio u razumnom roku o njezinom pravu ili obvezi ili o sumnji ili optužbi za kažnjivo djelo ima pravo na sudsku zaštitu sukladno odredbama ovog Zakona.

Članak 64.

(1) Pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku su:

1. zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku,

2. zahtjev za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.

(2) Postupak odlučivanja o zahtjevima iz stavka 1. ovog članka provodi se uz odgovarajuću primjenu pravila o izvanparničnom postupku, u pravilu bez održavanja ročišta.

Članak 65.

(1) Zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku podnosi se sudu pred kojim se postupak vodi.

(2) O zahtjevu odlučuje predsjednik suda, a ako se radi o predmetu u kojem postupa predsjednik suda, o zahtjevu odlučuje zamjenik predsjednika suda.

(3) Predsjednik suda će u roku od 15 dana od primitka zahtjeva zatražiti od suca koji postupa u predmetu izvješće o duljini trajanja postupka, razlozima zbog kojih postupak nije okončan i mišljenje o roku u kojem se predmet može riješiti. Predsjednik suda može obaviti i neposredan uvid u spis predmeta.

(4) Sudac koji postupa u predmetu dužan je izvješće dostaviti odmah, a najkasnije u roku od 15 dana od traženja predsjednika suda.

(5) Pri odlučivanju o podnesenom zahtjevu predsjednik suda osobito će voditi računa o vrsti predmeta, činjeničnoj i pravnoj složenosti predmeta, ponašanju stranaka te postupanju suda.

(6) Predsjednik suda dužan je odlučiti o podnesenom zahtjevu u roku od 60 dana od njegovog zaprimanja.

Članak 66.

(1) Ako predsjednik suda utvrdi da je zahtjev osnovan, odredit će rok u pravilu od najdulje šest mjeseci, osim ako okolnosti slučaja ne nalažu određivanje duljeg roka, u kojem sudac predmet mora riješiti. Rješenje kojim je utvrđena osnovanost zahtjeva ne mora biti obrazloženo i protiv njega nije dopuštena žalba.

(2) Ako sudac ne riješi predmet u određenom roku, dužan je u roku od 15 dana od isteka određenog roka o razlozima dostaviti pisano izvješće predsjedniku suda. Predsjednik suda dostavit će bez odgode izvješće suca i svoje očitovanje predsjedniku neposredno višeg suda i Ministarstvu pravosuđa.

Članak 67.

(1) Ako predsjednik suda utvrdi da je zahtjev neosnovan, odbit će ga rješenjem protiv kojeg stranka ima pravo žalbe u roku od osam dana od primitka rješenja.

(2) Stranka ima pravo žalbe i ako predsjednik suda u roku od 60 dana od zaprimanja njezinog zahtjeva o tome ne donese odluku.

(3) O žalbi odlučuje predsjednik neposredno višeg suda. Ako se zahtjev odnosi na postupak koji je u tijeku pred Vrhovnim sudom Republike Hrvatske, o žalbi odlučuje vijeće od tri suca tog suda. Predsjednik neposredno višeg suda odnosno vijeće može žalbu odbiti kao neosnovanu i potvrditi prvostupanjsko rješenje ili preinačiti rješenje.

Članak 68.

(1) Ako sud predmet iz članka 65. ovoga Zakona ne riješi u određenom roku, stranka može neposredno višem sudu u daljnjem roku od šest mjeseci podnijeti zahtjev za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.

(2) Ako se zahtjev odnosi na postupak koji je u tijeku pred Visokim trgovačkim sudom Republike Hrvatske, Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske ili Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske, o zahtjevu odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske.

(3) O zahtjevu iz stavka 1. ovoga članka odlučuje rješenjem sudac pojedinac.

(4) Ako se zahtjev odnosi na postupak koji je u tijeku pred Vrhovnim sudom Republike Hrvatske, o zahtjevu odlučuje vijeće od tri suca tog suda.

(5) Neposredno viši sud dužan je o podnesenom zahtjevu odlučiti u roku od šest mjeseci.

Članak 69.

(1) Neposredno viši sud ili vijeće Vrhovnog suda Republike Hrvatske odredit će rok u kojem sud pred kojim je postupak u tijeku mora riješiti predmet te odrediti primjerenu naknadu koja pripada podnositelju zbog povrede njegovog prava na suđenje u razumnom roku.

(2) Ukupno određena primjerena naknada u jednom predmetu ne može iznositi više od 35.000,00 kuna.

(3) Protiv rješenja o zahtjevu za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku može se u roku od osam dana podnijeti žalba Vrhovnom sudu Republike Hrvatske. O žalbi odlučuje vijeće Vrhovnog suda Republike Hrvatske od tri suca, a ako je rješenje donijelo vijeće Vrhovnog suda Republike Hrvatske iz članka 68. stavka 4. ovog Zakona, odlučuje vijeće od pet sudaca tog suda.

(4) Rješenje kojim se dosuđuje isplata primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku dostavlja se odmah nakon pravomoćnosti predsjedniku suda pred kojim je došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku, predsjedniku Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Ministarstvu pravosuđa.

(5) Naknada iz stavka 1. ovoga članka isplaćuje se iz sredstava državnog proračuna.

(6) Ako predmet iz stavka 1. ovoga članka ne bude riješen u određenom roku, predsjednik suda dužan je o razlozima u roku od 15 dana od isteka određenog roka dostaviti pisano izvješće predsjedniku neposredno višeg suda i Ministarstvu pravosuđa.

Članak 70.

Ako je pred Europskim sudom za ljudska prava pokrenut postupak za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i zastupnik Vlade Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava zatraži podatke o predmetu od suda pred kojim je u tijeku postupak, taj sud je dužan o zahtjevu zastupnika Vlade Republike Hrvatske i razlozima dugotrajnosti postupka obavijestiti predsjednika neposredno višeg suda, predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Ministarstvo pravosuđa.«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

6. Prema redoslijedu zaprimanja prijedloga prigovori predlagatelja sastoje se od sljedećeg.

6.1. Predlagatelj Marijan Milković (predmet broj: U-I-1553/2013) osporava članke 64., 65., 66., 67., 68. i 69. ZoSud-a, navodeći, u bitnome, da je naknada za povredu prava na suđenje u razumnom roku neodvojivi dio zaštite tog prava i mora biti razmjerna stupnju povrede do koje je došlo u postupku promatranom u cjelini. Naknada mora biti svima dostupna i ujednačena. Sami sudski postupci zaštite tog prava moraju biti pravični i također provedeni u razumnom roku pred neovisnim i nepristranim sudom. Smatra da je ZoSud-om tako i propisano, jer je njegovim člankom 64. određeno da se postupak radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku provodi na temelju odredaba izvanparničnog postupka.

Međutim, predlagatelj nalazi neustavnim to što o zahtjevu za zaštitu prava odlučuje predsjednik suda (članak 64. ZoSud-a), koji (neovisno o tome što je istodobno i sudac) predstavlja tijelo sudske uprave. Tvrdi da zaštita koju stranka zatraži (i eventualno dobije) od predsjednika suda nije sudska zaštita, a o pravima stranaka ne može se odlučivati u postupcima sudske uprave. Postupanje po predstavkama građana nije sudsko odlučivanje u smislu Ustava i 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.; u daljnjem tekstu: Konvencija), a poslovi iz djelokruga sudske uprave ne mogu biti izvanparnični postupci.

Stoga predlagatelj smatra da bi postojeće pravno uređenje zaštite prava na suđenje u razumnom roku moglo biti prihvatljivo jedino pod uvjetom osiguranja sudske zaštite po završetku postupka koji je trenutačno propisan ZoSud-om.

Nadalje, predlagatelj smatra da se osporenim pravnim uređenjem vrijeđa pravo stranaka na pristup sudu i pravo na žalbu, jer ne postoji mogućnost podnošenja žalbe u slučaju kada je zahtjev stranke prihvaćen, ali je stranka nezadovoljna duljinom roka za dovršenje postupka koji odredi predsjednik suda. U slučaju odbijanja zahtjeva stranke narušeno je i ustavno pravo na žalbu, jer o njoj odlučuje predsjednik višeg suda (to jest ponovo tijelo sudske uprave), a protiv njegovih odluka žalba nije dopuštena.

Zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku podnosi se sudu pred kojim se postupak vodi (članak 65. ZoSud-a), što za predlagatelja znači da sud sam odlučuje o vlastitom postupanju pa se ne može govoriti o neovisnom i nepristranom sudu, u smislu članka 29. stavka 1. Ustava i članka 6. stavka 1. Konvencije. Naprotiv, predsjednici sudova osobno su, kako smatra predlagatelj, motivirani odbiti što veći broj takvih zahtjeva, a u slučaju prihvaćanja zahtjeva određuju dulje rokove za dovršenje postupaka, kako bi u što većem broju slučajeva omogućili sucima svojih sudova da predmete dovrše unutar tih rokova da se izbjegne plaćanje naknada strankama zbog povrede prava. Zbog percepcije učinkovitosti suda, predsjednici su osobito motivirani štititi najneučinkovitije suce, a načelo neovisnosti posebice je povrijeđeno kada o zahtjevima odlučuje zamjenik predsjednika suda, jer on je sudac čiji rad ocjenjuje predsjednik suda.

Predlagatelj također ističe da razumni rok suđenja nije definiran propisom, već je riječ o kriterijima koji su zasnovani na općim smjernicama i praksi Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP), Ustavnog suda i Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Protiv rješenja kojim se određuje rok za dovršenje postupka nije dopuštena žalba, a u slučaju kada je žalba dopuštena (u slučaju prekoračenja roka određenog za dovršenje postupka) ne može se raspravljati o primjerenosti roka koji je bio određen, već samo o njegovom prekoračenju. Zato viši sudovi, uključujući i Vrhovni sud, ne mogu korigirati kriterije kroz žalbene postupke i time ne mogu ispuniti svoju ulogu ujednačavanja sudske prakse (članak 116. stavak 1.

Ustava). Poseban je slučaj vraćanja predmeta s višeg suda na niži radi ponovnog odlučivanja o pravu na suđenje u razumnom roku, jer bi (ako se postupak mora sagledati kao cjelina) predsjednik nižeg suda tada trebao ocjenjivati i postupanje predsjednika višeg suda koji mu je vratio predmet, a za to nije nadležan.

Predlagatelj stoga zaključuje da se o pravu na suđenje u razumnom roku odlučuje posve subjektivno i arbitrarno, protivno načelu pravne sigurnosti i izvjesnosti, te legitimnih očekivanja stranaka.

Nadalje, predlagatelj ističe problem nemogućnosti (odnosno selektivne mogućnosti) ostvarivanja novčane naknade za povredu prava na suđenje u razumnom roku. Prigovara, prije svega, zbog »normativne odvojenosti« zahtjeva za zaštitu prava i zahtjeva za isplatu naknade. Zahtjev za isplatu naknade dolazi u obzir samo u slučaju kada sud prekorači rok za okončanje postupka određen u povodu zahtjeva za zaštitu prava, iako je povreda prava već nastupila. Tako dolazi do situacija koje podsjećaju na »igru na sreću« odnosno na svojevrsnu okladu između predsjednika suda i stranke, pa ako sudac uspije okončati postupak u »zadanom« roku, »pobijedio« je predsjednik suda, a ako ne uspije, »pobijedila« je stranka. Pritom su potpuno zanemarene činjenice i okolnosti postupka o kojem je riječ, jer naknada ne ovisi o prethodnom trajanju postupka i stupnju povrede prava stranke, već isključivo o tome hoće li ili neće sudac uspjeti »na vrijeme« dovršiti postupak. Naknada je pak potpuno nedostupna svima koji podnesu zahtjev za zaštitu prava, ako je postupak okončan prije donošenja odluke o njihovom zahtjevu.

Predlagatelj ukazuje i na, kako smatra, nedopustivo ograničenje visine novčane naknade (35.000,00 kn; članak 69. ZoSud-a), koja je u nesuglasnosti s člankom 13. Konvencije. Prema toj konvencijskoj odredbi naknada mora biti razmjerna stupnju povrede prava. Pozivajući se i citirajući nekoliko odluka ESLJP-a u predmetima zaštite prava na suđenje u razumnom roku protiv Republike Slovenije (stoga što je, kako tvrdi predlagatelj, Republika Hrvatska odredbe o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku dijelom preuzela iz zakonodavstva Republike Slovenije), predlagatelj zaključuje da je taj sud zauzeo stajalište kako naknada mora biti dostupna i to u ograničenom i predvidljivom roku nakon utvrđenja povrede. Zaključuje da, ako je ne dobiju u Republici Hrvatskoj, stranke mogu tražiti i dobiti naknadu od ESLJP-a i to nakon okončanja postupka (o glavnoj stvari) pred hrvatskim sudovima, jer u velikom broju slučajeva ostvarivanje naknade u Republici Hrvatskoj uopće nije moguće.

Naknadnim podneskom iz studenog 2017. godine predlagatelj je dopunio svoj prijedlog osvrtom na promjenu pravnog stajališta i prakse Ustavnog suda s obzirom na izmjene Zakona o sudovima iz 2009. godine (rješenje Ustavnog suda broj: U-IIIA-322/2014 od 23. prosinca 2014.; »Narodne novine« broj 8/15.), kao i s obzirom na donošenje ZoSud-a. Predlagatelj navodi da bi »prihvaćanje« nadležnosti Ustavnog suda u određenim slučajevima zaštite prava na suđenje u razumnom roku donekle otklonilo njegov prigovor i bilo u skladu s njegovim stajalištem da bi postojeće pravno uređenje zaštite prava na suđenje u razumnom roku moglo biti prihvatljivo jedino pod uvjetom osiguranja sudske zaštite po završetku postupka koji je trenutačno propisan ZoSud-om. Predlagatelj, međutim, u nastavku izlaže razloge zbog kojih smatra da ni praksa Ustavnog suda nakon toga nije zadovoljavajuća u ustavnopravnom i konvencijskom smislu (jer se ograničava na ocjenu učinkovitosti upotrijebljenih pravnih sredstava, a ne stupnja povrede prava, te ne određuje naknade), a iz objektivnih razloga nije moguć ni »povratak« ranijoj praksi, kada je Ustavni sud bio prva i posljednja »instanca« u zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

U dopuni prijedloga predlagatelj ukazuje i na predmet *Novak protiv Hrvatske* (br. 7877/14, odluka od 14. lipnja 2016.), smatrajući da je ESLJP u obrazloženju te odluke iznio stajališta koja u svemu potvrđuju utemeljenost njegovog prijedloga kojim traži ukidanje svih odredaba glave VI. ZoSud-a zbog njihove nesuglasnosti s Ustavom i Konvencijom.

6.2. Predlagatelj Alemko Gluhak (predmet broj: U-I-3081/2014) smatra da je članak 65. stavak 1. ZoSud-a u nesuglasnosti s člankom 4. stavkom 1. tog zakona, koji je zapravo »prepisani« stavak 1. članka 29. Ustava, a koji se pak temelji na stavku 1. članka 6. Konvencije.

Suštinski, predlagatelj ukazuje na činjenicu da je osporenim stavkom 1. članka 65. ZoSud-a propisano da se zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku podnosi sudu pred kojim se postupak vodi, a ta okolnost, kako smatra, po naravi stvari isključuje neovisnost i nepristranost suda, jednu od bitnih sastavnica ustavnog i konvencijskog prava na pravično/pošteno suđenje. Ističe da sud koji odlučuje o vlastitom postupanju ne može biti neovisan i nepristran.

6.3. Predlagatelj Nenad Piplović (predmet broj: U-I-1056/2015) osporava suglasnost s Ustavom članka 68. stavka 1. ZoSud-a. U većem dijelu prijedloga izlaže detalje osobnog slučaja, u kojem je 2014. godine podnio zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, vezano uz parnični postupak koji se od 2003. godine vodio pred Općinskim sudom u Splitu, a u kojem nije uspio ostvariti pravo na isplatu novčane naknade zbog povrede navedenog prava.

Smatra da je članak 68. stavak 1. ZoSud-a donesen isključivo radi smanjivanja broja predmeta te vrste pred sudovima u Republici Hrvatskoj, odnosno radi otežavanja i onemogućavanja primjerenog obeštećenja stranaka u sudskim postupcima za počinjenu povredu prava. Ističe da je osporena odredba u nesuglasnosti s člancima 14. i 26. Ustava, jer »pravnim formalizmom sadržanim u samoj odredbi« diskriminira njega osobno, »ne ulazeći uopće u pravni meritum, a to je dugotrajnost vođenja postupka pred sudovima u Republici Hrvatskoj iz članka 29. stavka 1. Ustava ... ovo u svezi članka 63. stavka 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu ...«