NN 27/2018 (21.3.2018.), Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1457/2013. i dr. od 27. veljače 2018.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

568

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 27. veljače 2018. donio je

RJEŠENJE

I. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu formalne suglasnosti s Ustavom Stečajnog zakona (»Narodne novine« broj 71/15.).

II. Odbacuje se prijedlog predlagatelja TOM-INTER d.o.o. Zagreb za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 13. stavka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona (»Narodne novine« broj 133/12.).

III. Utvrđuje se da je rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1457/2013 od 11. travnja 2013., objavljeno u »Narodnim novinama« broj 45/13., prestalo važiti 1. rujna 2015., danom stupanja na snagu Stečajnog zakona (»Narodne novine« broj 71/15.).

IV. Obustavlja se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 13. stavka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona (»Narodne novine« broj 133/12.).

V. Odbacuje se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 109. stavka 2. Stečajnog zakona (»Narodne novine« broj 71/15.).

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Stečajni zakon donio je Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske na sjednici održanoj 17. svibnja 1996. Proglasio ga je predsjednik Republike Hrvatske odlukom od 27. svibnja 1996. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 44 od 5. lipnja 1996., a stupio je na snagu 1. siječnja 1997. (u daljnjem tekstu: SteZ/96).

SteZ/96 mijenjan je i/ili dopunjavan deset puta, i to:

– člankom 122. alinejom 3. Zakona o bankama (»Narodne novine« broj 161/98.);

– Zakonom o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona (»Narodne novine« broj 29/99.);

– Zakonom o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona (»Narodne novine« broj 129/00.);

– Zakonom o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona (»Narodne novine« broj 123/03.);

– Uredbom o izmjeni Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona (»Narodne novine« broj 197/03.);

– Uredbom o izmjeni Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona (»Narodne novine« broj 187/04.);

– Zakonom o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona (»Narodne novine« broj 82/06.);

– Zakonom o dopunama Stečajnog zakona (»Narodne novine« broj 116/10.);

– Zakonom o dopuni Stečajnog zakona (»Narodne novine« broj 25/12.);

– Zakonom o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona (»Narodne novine« broj 133/12.; u daljnjem tekstu: ZID SteZ-a/96).

1.1. INGRA d.d. Zagreb, koju zastupa predsjednik Uprave Igor Oppenheim, podnijela je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 13. stavka 1. ZID-a SteZ-a/96 (U-I-1457/2013) koji je, na temelju članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava, Hrvatski sabor donio na sjednici održanoj 23. studenoga 2012. Proglasio ga je predsjednik

Republike Hrvatske odlukom od 28. studenoga 2012. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 133 od 3. prosinca 2012., a stupio je na snagu 11. prosinca 2012.

Predlagateljica, na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02.; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), predložila je da Ustavni sud privremeno obustavi izvršenje rješenja Trgovačkog suda u Zagrebu broj: St-67/13 od 28. veljače 2013. do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o prijedlogu za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 13. stavka 1. ZID-a SteZ-a/96.

1.2. Ustavni sud donio je na sjednici održanoj 11. travnja 2013. rješenje broj: U-I-1457/2013, koje je objavljeno u »Narodnim novinama« broj 45 od 16. travnja 2013. Izreka rješenja glasi:

»I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 13. stavka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona ('Narodne novine' broj 133/12.).

II. Na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ('Narodne novine' broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske o suglasnosti s Ustavom članka 13. stavka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona iz točke I. ove izreke, privremeno se obustavlja izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporene zakonske odredbe.

III. Do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske primjenjuje se članak 39. stavak 2. Stečajnog zakona ('Narodne novine' broj 44/96., 29/99., 129/00., 123/03., 82/06., 116/10. i 25/12.).

IV. Ovo rješenje objavit će se u 'Narodnim novinama'.«

1.3. Nakon toga je i TOM-INTER d.o.o. Zagreb, kojeg zastupa direktorica Neda Smotalić, podnio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 13. stavka 1. ZID-a SteZ-a/96 (U-I-5732/2013).

Predlagatelj, na temelju članka 45. Ustavnog zakona, predložio je da Ustavni sud privremeno obustavi izvršenje rješenja Trgovačkog suda u Zagrebu broj: St-1742/13 od 18. studenoga 2013. do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o prijedlogu za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 13. stavka 1. ZID-a SteZ-a/96.

1.4. Hrvatski sabor donio je na sjednici održanoj 12. lipnja 2015. (novi) Stečajni zakon. Proglasio ga je predsjednik Republike Hrvatske odlukom od 17. lipnja 2015. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 71 od 29. lipnja 2015., a stupio je na snagu 1. rujna 2015. (u daljnjem tekstu: SteZ/15).

Prijedloge za ocjenu formalne suglasnosti SteZ-a/15 s Ustavom podnijeli su: Jelena Čuveljak iz Zagreba (U-I-2806/2015); Božidar Brkljač iz Zagreba (U-I-2877/2015); Marinko Paić iz Zagreba (U-I-2878/2015); Miroslav Borš iz Zagreba (U-I-2893/2015); Miron Markičević iz Zagreba (U-I-2894/2015); Mira Hajdić iz Splita (U-I-2973/2015) i Goran Vojković iz Ivanić Grada (U-I-3003/2015). Svi prethodno navedeni predlagatelji, osim Gorana Vojkovića, podnijeli su i prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom druge rečenice članka 109. stavka 2. SteZ-a/15. Prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom dijela druge rečenice članka 109. stavka 2. SteZ-a/15 podnijele su Ljekarne Šernhorst iz Zagreba, koje zastupa Silvije Hraste, odvjetnik u Odvjetničkom društvu Hraste & partneri iz Zagreba (U-I-4609/2015).

Dio prethodno navedenih predlagatelja osporava suglasnost s Ustavom i drugih odredaba SteZ-a/15, u povodu čega je Ustavni sud za te dijelove njihovih prijedloga otvorio posebne predmete. U tom je smislu za predmet broj: U-I-2806/2015 otvoren predmet broj: U-I-769/2018; za predmet broj: U-I-2877/2015 otvoren je predmet broj: U-I-770/2018; za predmet broj: U-I-2878/2015 otvoren je predmet broj: U-I-771/2018; za predmet broj: U-I-2893/2015 otvoren je predmet broj: U-I-772/2018; za predmet broj: U-I-2894/2015 otvoren je predmet broj: U-I-773/2018; a za predmet broj: U-I-2973/2015 otvoren je predmet broj: U-I-774/2018.

Svi prethodno navedeni predlagatelji, osim Gorana Vojkovića i Ljekarni Šernhorst, podnijeli su na temelju članka 45. Ustavnog zakona i prijedlog da se do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o suglasnosti s Ustavom osporenih odredaba SteZ-a/15 privremeno obustavi izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju tih odredaba.

1.5. Hrvatski sabor je na sjednici održanoj 13. listopada 2017. donio Zakon o izmjenama i dopunama SteZ-a/15. Proglasio ga je predsjednik Republike Hrvatske odlukom od 16. listopada 2017. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 104 od 25. listopada 2017., a stupio je na snagu 2. studenoga 2017. (u daljnjem tekstu: ZID SteZ-a/15). Riječ je o do sada jedinoj izmjeni i dopuni SteZ-a/15.

1.6. Od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku, sukladno članku 27. stavku 6. Ustavnog zakona, izuzela se sutkinja Ingrid Antičević Marinović, te suci Josip Leko i Davorin Mlakar.

II. DOPUŠTENOST PRIJEDLOGA PREDLAGATELJA TOM-INTER d.o.o.

2. Predlagatelj TOM-INTER d.o.o. Zagreb prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 13. stavka 1. ZID-a SteZ-a/96 podnio je 25. studenoga 2013. nakon što je Ustavni sud prihvatio prijedlog predlagateljice INGRA d.d. Zagreb i pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te odredbe i rješenje o tome objavio u »Narodnim

novinama«.

Prijedlog predlagatelja TOM-INTER d.o.o. Zagreb sadržajno je u biti podudaran s prijedlogom predlagateljice INGRA d.d. Zagreb koji je Ustavni sud prihvatio rješenjem broj: U-I-1457/2013 od 11. travnja 2013.

2.1. Članci 43. stavak 1. i 44. stavak 2. Ustavnog zakona glase:

»Članak 43.

(1) O prijedlogu kojim se traži da Ustavni sud pokrene postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom ... Ustavni sud na sjednici odlučuje rješenjem hoće li prihvatiti prijedlog i pokrenuti postupak.

(...).

Članak 44.

(...)

(2) Postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom ... u povodu prijedloga smatra se pokrenutim na dan donošenja rješenja o pokretanju postupka.«

2.2. Ustavni sud utvrđuje da u takvoj situaciji ne postoje pretpostavke za još jedno pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 13. stavka 1. ZID-a SteZ-a/96 po prijedlogu predlagatelja TOM-INTER d.o.o. Zagreb jer je taj isti postupak prethodno već bio pokrenut po (istovjetnom) prijedlogu predlagateljice INGRA d.d. Zagreb.

Drugim riječima, konačna odluka Ustavnog suda mora se odnositi samo na prijedloge koje je taj sud prethodno prihvatio i na kojima je utemeljio svoje rješenje o pokretanju ustavnosudskog postupka u smislu članaka 43. stavka 1. i 44. stavka 2. Ustavnog zakona.

2.3. Zbog navedenih razloga ne postoje pretpostavke za odlučivanje u povodu prijedloga tog predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 13. stavka 1. ZID-a SteZ-a/96.

2.4. Slijedom navedenog, na temelju članka 32. Ustavnog zakona riješeno je kao u točki II. izreke ovog rješenja.

III. OCJENA FORMALNE SUGLASNOSTI SteZ-a/15 S USTAVOM

3. Svi predlagatelji za koje je prethodno navedeno da osporavaju formalnu suglasnost SteZ-a/15 s Ustavom smatraju da je SteZ/15 nesuglasan s člankom 83. stavkom 2. Ustava i pri tome iznose sljedeće obrazloženje:

»Trenutačno je u Hrvatskom saboru aktivan 151 zastupnički mandat, a zakon je donesen na 17. sjednici 12. lipnja 2015. (74 glasa 'za', 12 'protiv', 6 'suzdržanih'). S obzirom da je Stečajni zakon organski zakon jer se njime razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode (pravo vlasništva, pravo slobode poduzetništva, kaznene odredbe i dr.), za usvajanje zakona je bila potrebna većina glasova odnosno svih zastupnika, odnosno trenutno s obzirom da Hrvatski sabor ima aktivan 151. zastupnički mandat 76 glasova 'za'. Kako je Stečajni zakon donesen sa 74. glasa 'za' nije ga usvojila potrebna većina svih zastupnika.«

Predlagatelj Goran Vojković povrh navedenoga u bitnome ističe:

»Stečajni zakon je organski zakon jer razrađuje Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode s obzirom da:

• stečajni postupak se može otvoriti i nad imovinom fizičke osobe (...);

• stečajni postupak se može otvoriti i nad političkom strankom (...);

(...)

• vjerovnici stečajnog dužnika mogu svoja prava ostvarivati samo u okviru stečajnog postupka;

• Stečajnim zakonom su određene i pravne posljedice pokretanja kaznenog postupka protiv stečajnih upravitelja te pravne posljedice osude za kazneno djelo (...) a već postojeća praksa Ustavnog suda govori kako je kaznena materija – ustavna materija (Odluke Ustavnog suda RH broj U-l-2566/2003 i U-l-2892/2003. od 27. studenog 2003. kojima je ukinuta izmjena i dopuna Kaznenog zakona, jer nije donesena po postupku predviđenom za organske zakone;

• stečajnim postupkom se utvrđuju prava vezana uz poduzetničku i tržišnu slobodu;

• stečajni postupak utječe na prava radnika i ugovore o radu (...)«

Pri tome ističe da posebnu pažnju treba obratiti na sljedeće članke Ustava:

»• čl. 3. – nepovredivost vlasništva – otvaranjem stečajnog postupka imatelji poslovnih udjela i dioničari gube pravo na upravljanje svojim vlasništvom te se cjelokupna imovina dužnika oduzima i služi za namirenje vjerovnika;

• čl. 6. – stečajni postupak se može provesti i nad imovinom političke stranke čime se dolazi do prestanka djelovanja iste;

• čl. 7. – postoje posebna pravila o otvaranju stečajnog postupka nad pravnom osobom koja proizvodi naoružanja za potrebe obrane;

• čl. 18. – pravo na žalbu protiv pojedinačnih akata – u Stečajnom zakonu se u brojnim slučajevima isključuje pravo na žalbu, stoga je riječ o organskom zakonu; uz to je određeno da postojanje nepravomoćne presude predstavlja presumpciju vjerojatnosti postojanja tražbine predlagatelja osiguranja čime je institut žalbe u parničnom postupku izgubio smisao;

• čl. 30. – pravne posljedice kaznene osude – u Stečajnom zakonu se uređuju pravne posljedice kaznene osude za stečajne upravitelje i to neovisno o tome za koje je djelo stečajni upravitelj osuđen;

• čl. 37. zaštita osobnih podataka – propisivanjem da se svaki prijedlog za otvaranje stečajnog postupka (bio osnovan ili ne) javno objavljuje dovodi do povrede osobnih podataka osobe protiv koje je prijedlog podnesen, naročito kada je isti bio neosnovan;

• čl. 38. – sloboda tiska – stečajni postupak se može provesti i nad nakladnikom, što traži posebnu osjetljivost postupka, posebno jer nakladnik može doći u probleme i odlukama upravnih tijela koje su izvršne i bez sudske odluke;

• čl. 43. – stečajni postupak se može otvoriti nad udrugom i sindikatom (posebno je osjetljivo pokretanje stečajnog postupka nad sindikatom, koji može biti doveden do stečaja poreznim i srodnim upravnim rješenjima, na koje žalba ne odgađa izvršenje);

• čl. 48. jamčenje prava vlasništva – otvaranje stečajnog postupka oduzima vlasništvo;

• čl. 49. prava stečena ulaganjem kapitala ne mogu se umanjiti zakonom niti drugim pravnim aktom – iznimno otvaranje stečajnog postupka dovodi do prestanka prava stečenih ulaganjem;

• čl. 56. pravo na rad i kolektivne ugovore – članak 192. Stečajnog zakona određuje: 'Otvaranjem stečajnoga postupka prestaju prava radnika na suodlučivanje. Sporazumi s radničkim vijećem ne obvezuju stečajnoga upravitelja.' – dakle svako suodlučivanje radnika (što je ustavna kategorija) je prestalo otvaranjem stečaja.

Nadalje, polazeći od izraženog stava Naslova iz odluke U-I/2566/2003, a da su organski zakoni oni u kojima su predmet uređenja pojedino ili pojedina Ustavom utvrđena osobna i politička prava i slobode čovjeka odnosno prava utvrđena u glavi III., odjeljku 2. Ustava, pod nazivom 'Osobne i političke slobode i prava', dodatno se ističe kako su u Stečajnom zakonu uređena slijedeća prava:

• članak 22. Ustava – temeljem čl. 178. Stečajnog zakona može se odrediti dovođenje i novčana kazna;

• članak 28. Ustava – temeljem čl. 81. Stečajnog zakona je određeno da se osoba briše sa liste stečajnih upravitelja ako je protiv nje pokrenut kazneni postupak;

• članak 30. Ustava – temeljem čl. 81. Stečajnog zakona je određeno da se osoba briše sa liste stečajnih upravitelja ako je osuđena zbog kaznenoga djela za koje se postupak pokreće po službenoj dužnosti (što je i protivno sa čl. 30. Ustava);

• članak 35. Ustava – pravo na zaštitu dostojanstva, ugleda i časti. – temeljem čl.16. st. 3. je određeno da će se prijedlog za otvaranje stečajnog postupka javno objaviti u roku tri dana od dana primitka, neovisno o tome da li je isti prijedlog osnovan ili nije, čime se zadire u pravo na zaštitu dostojanstva ugleda i časti;

• članak 37. Ustava – Stečajni zakon je u potpunosti ukinuo pravo na zaštitu tajnosti podataka svih osoba koje su na bilo koji način uključene u stečajni postupak (vjerovnici i dr.) jer su sve objave javne putem e-oglasne ploče;

• članak 38. Ustava – sloboda tiska i drugih sredstava priopćavanja – nepravomoćnim rješenjem porezne uprave se blokira račun nakladnika nekog medija te se nakon 120 dana blokade računa provede stečaj i time ušutka nepoželjan portal ili neželjene novine;

• članak 41. Ustava – sloboda vjerskih zajednica – nepravomoćnim rješenjem porezne uprave se blokira račun vjerske zajednice te se nakon 120 dana blokade računa provede stečaj i time ukine sloboda vjerskih zajednica;

• članak 43. Ustava – sloboda udruživanja kroz osnivanje udruga i sindikata – nepravomoćnim rješenjem porezne uprave se blokira račun udruge ili sindikata te se nakon 120 dana blokade računa provede stečaj;

• Kazneni zakon uređuje slijedeća dijela povezana uz stečaj: Prouzročenje stečaja u čl. 249., Pogodovanje vjerovnika u čl. 250. i Primanje i davanje mita u postupku stečaja u čl. 251.

Ukratko, Stečajnim zakonom bitno se zadire u osobna prava, u prava radnika, u prava organiziranja u političke, vjerske i druge zajednice, a i činjenica proglašenja stečaja bitni je element određenih kaznenih djela (biće kaznenog djela) – što sve navodi na zaključak kako je Stečajni zakon organski zakon te se mora donijeti većinom svih zastupnika.«

3.1. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona, Ustavni sud je od Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) zatražio i dobio očitovanja u odnosu na razmatrane prijedloge. Ministarstvo je u svojim očitovanjima klasa: 011-01/17-01/16, ur. broj: 514-04-01-02-17-02 i klasa: 011-01/17-01/17, ur. broj: 514-04-01-02-17-02, oba od 24. srpnja 2017., navelo:

»Ocjenjujući osnovanost prijedloga za ocjenu suglasnosti s Ustavom Stečajnog zakona, iz kuta njegove formalne ustavnosti, a u odnosu na argumente predlagatelja da se Stečajnim zakonom razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode (pravo vlasništva, pravo slobode poduzetništva, kaznene odredbe i dr.), polazimo od stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske izraženog u odluci broj: U-I-2566/2003, U-I-2892/2003 od 27. studenoga 2003., objavljenoj u 'Narodnim novinama', broj 190/03.

U navedenoj odluci Ustavni sud Republike Hrvatske je utvrdio mjerila od kojih polazi pri ocjeni koji je zakon, čijim se odredbama razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, organski zakon. Mjerodavni dio obrazloženja glasi:

'Glava III. Ustava pod nazivom 'Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda' podijeljena je na sljedeće odjeljke:

1. Zajedničke odredbe (članak 14. do 20.),

2. Osobne i političke slobode i prava (članak 21. do 47.), te

3. Gospodarska, socijalna i kulturna prava (članak 48. do 69.).

Polazeći od sadržaja svih odredaba koje se nalaze u Glavi III. Ustava, razvidno je da u zakonodavnoj praksi gotovo i nema zakona koji u određenom broju svojih odredaba barem dijelom ne razrađuje neko od ljudskih prava ili temeljnih sloboda. Sukladno tome, svaki ili gotovo svaki zakon izglasan u Hrvatskome saboru mogao bi se svrstati među organske zakone.

Takva široka ustavna interpretacija, međutim, u cijelosti bi izbrisala razliku između 'običnog' (ordinarnog) zakona i organskog zakona, što očito nije bio cilj ustavotvorca kad je oblikovao normativni sadržaj prvog dijela rečenice članka 82. stavka 2. Ustava.

Zbog toga, u odgovoru na pitanje koji se od zakona – čijim se odredbama u većoj ili manjoj mjeri razrađuju pojedina Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode – ima smatrati organskim zakonom, treba se ograničiti na područje slobode, jednakosti i poštivanja prava čovjeka, kao temeljnih ustavnih vrednota propisanih u članku 3. Ustava. Njihov je sadržaj – za razliku od gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava – određen samim Ustavom i individualiziran zajamčenom pravnom zaštitom na nacionalnoj i međunarodnoj razini.