NN 92/2017 (13.9.2017.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-240/2014 od 11. srpnja 2017.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2160

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić i Antun Palarić, odlučujući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i zakonom, na sjednici održanoj 11. srpnja 2017., donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom te se ukida članak 26. stavak 3. Pravilnika o načinu i postupku provedbe ovrhe na novčanim sredstvima (»Narodne novine« broj 6/13.).

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Ministar financija Republike Hrvatske na temelju članka 26. Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima (»Narodne novine« broj 91/10. i 112/12.; u daljnjem tekstu: ZoPONS) donio je 14. prosinca 2012. Pravilnik o načinu i postupku provedbe ovrhe na novčanim sredstvima, koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 6 od 16. siječnja 2013. (u daljnjem tekstu: Pravilnik).

Pravilnik je stupio na snagu osmog dana od dana objave u »Narodnim novinama« (24. siječnja 2013.), osim članka 26. stavaka 8. i 9. koji su stupili na snagu 1. ožujka 2013.

2. Raiffeisenbank Austria d.d. Zagreb (u daljnjem tekstu: predlagateljica), zastupana po Vesni Ciganek-Vuković i Vlasti Žubrinić-Pick, članicama Uprave, koje po punomoći zastupa odvjetnik Danilo Gregović iz Zagreb, podnijela je Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 26. stavka 3. Pravilnika.

2.1. Tijekom postupka zatražena su i zaprimljena dva očitovanja od Ministarstva financija Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo):

– klasa: 415-01/16-01/92, ur. broj: 513-06-03-16-3) od 30. svibnja 2016.

– klasa: 415-01/16-01/92, ur. broj: 513-06-03-16-5 od 10. svibnja 2017. uz koji je dostavljen obrazloženi sažetak Pravilnika i tumačenje članka 26. Pravilnika.

II. OSPORENA ODREDBA

3. Članak 26. stavak 3. Pravilnika glasi:

»Članak 26.

(...)

3) Ovrha se može provesti isključivo na dijelu primanja sukladno članku 173. Ovršnog zakona bez obzira na prethodno dane isprave o suglasnosti zaplijene plaće.

(...)«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJICE

4. Predlagateljica smatra da je osporeni članak 26. stavak 3. Pravilnika nesuglasan s člancima 5. stavkom 1. i 90. stavkom 5. Ustava, kao i s člankom 26. ZoPONS-a, te s člancima 202. stavkom 7. i 369. Ovršnog zakona (»Narodne novine« broj 112/12., 25/13. i 93/14.; u daljnjem tekstu: OZ/12), te s člankom 178. stavkom 1. Ovršnog zakona (»Narodne novine« broj 57/96., 29/99., 42/00., 173/03., 194/03., 151/04., 88/05. i 121/05.; u daljnjem tekstu: OZ/96).

4.1. Ta stajališta obrazlaže na sljedeći način:

»Na temelju te odredbe nadležni ministar je, suglasnostima o zapljeni plaće odnosno administrativnim zabranama koje su potpisane prije stupanja na snagu trenutno važećeg Ovršnog zakona ('Narodne novine' br. 112/2012, 25/2013), djelomično ukinuo pravni učinak koji su te Suglasnosti imale prema propisima važećim u trenutku kada su stekle svojstvo ovršne isprave.

Ovršnim zakonom ('Narodne novine' br. 112/2012, 25/2013) nije utvrđena retroaktivnost njegove primjene, a niti je taj zakon uredio pravni status administrativnih zabrana izdanih po ranijim propisima.

Naime, do Izmjena i dopuna Ovršnog zakona ('Narodne novine' broj 67/08), a koje Izmjene su stupile na snagu 17. lipnja 2008. godine dužnik je mogao privatnom ispravom potvrđenom kod javnog bilježnika dati suglasnost da se radi naplate tražbine vjerovnika i zaplijeni i cijela njegova plaća, odnosno drugo stalno novčano primanje.

Zakonom o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima je uređena provedba ovrhe na novčanim sredstvima koju provode Financijska agencija, Hrvatska narodna banka i banke.

Suglasnosti o zapljeni plaće provode poslodavci dužnika ili drugi isplatitelji stalnih novčanih primanja.

Suglasnost o zapljeni plaće ne smatra se u smislu čl. 3. st. toč. 1. Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima *osnovom za prisilnu naplatu.*

Također, Zakon o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima na temelju kojeg je Pravilnik donesen ne propisuje retroaktivnost pojedine odredbe zakona, a niti navedeno propisuje Ovršni zakon koji odredbom čl.202. st. 7. propisuje: *Za dopuštenost izjave o suglasnosti iz stavka 1. ovoga članka mjerodavni su činjenično stanje i podaci iz članka 173. stavka 3. ovoga Zakona u vrijeme potvrde te izjave kod javnog bilježnika.*

Ovršni zakon 'Narodne novine' br. 112/2012, 25/2013, nadalje, propisuje da će se postupci u tijeku dovršit će se po odredbama zakona koji su važili do stupanja na snagu ovoga Zakona pa je stoga nedvojbeno da je osporenom odredbom pravilnika nadležni ministar prekoračio granice ovlasti propisane Zakonom.

Predlagatelj smatra da ministar financija nije ovlašten podzakonskim aktom odrediti retroaktivnu primjenu pojedinih odredaba zakona, kada pojedinim zakonom nije propisano da će pojedine njegove odredbe imati povratno djelovanje. Ustav jamči da povratno djelovanje mogu imati samo pojedine odredbe zakona a nikako ne i odredbe podzakonskog akta.

Dakle, pravilnik kao podzakonski propis treba samo razrađivati pojedine odredbe zakona radi njihove primjene i pri tome se mora kretati u okviru ovlaštenja koja su mu zakonom dana. Iz navedenog slijedi da se provedbenim propisom prava koja ovlaštenicima pripadaju na temelju zakona ne mogu ograničavati ili uskraćivati odnosno njime se ne mogu nametati obveze izvan zakonskog okvira niti se mogu uređivati pitanja za čije uređenje ministar nije ovlašten zakonom. Sve što je izvan zakonom utvrđenih granica dovodi u sumnju zakonitost tog propisa a time i njegovu ustavnost.«

Stoga predlaže pokretanje postupka i ukidanje osporenog članka 26. stavka 3. Pravilnika.

IV. MJERODAVNA USTAVNA ODREDBA

5. Za ocjenu osnovanosti prigovora predlagateljice mjerodavan je članak 90. stavci 4. i 5. Ustava, koji glase:

»Članak 90.

(...)

Zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje.

Iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje.«

V. MJERODAVAN ZAKONSKI OKVIR

1. Razdoblje do donošenja OZ-a/12

6. Ograničenje ovrhe na plaći prije donošenja OZ-a/96 uređivao je članak 88. stavak 1. Zakona o radu (»Narodne novine« 38/95., 54/95. – ispravak, 65/95. – ispravak, 102/98., 17/01., 82/01., 114/03., 123/03., 142/03., 30/04. i 68/05.) koji je glasio:

»Zaštita plaće pri prisilnom ustegnuću
Članak 88.

Najviše polovica plaće ili naknade plaće zaposlenika može se prisilno ustegnuti radi ispunjenja obveze zakonskog uzdržavanja, a za ostale obveze može se prisilno ustegnuti najviše jedna trećina plaće zaposlenika.«

6.1. Ovrha na plaći dužnika (do 17. lipnja 2008.) bila je uređena člankom 178. stavkom 1. OZ-a/96 koji je glasio:

»Zapljena po pristanku dužnika
Članak 178.

(1) Dužnik može ovjerovljenom ispravom dati suglasnost da se radi naplate tražbine vjerovnika zaplijeni njegova plaća, u cijelosti ili djelomično i da se isplate obavljaju izravno vjerovniku, na način određen u toj ispravi. Takva isprava izdaje se u jednom primjerku, ima značenje pravnog posla iz članka 72. stavka 1. ovoga Zakona, te pravni učinak pravomoćnog rješenja o ovrsi.

(...)«

6.1.1. Ta je odredba izmijenjena člankom 16. stavkom 1. Zakona o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona (»Narodne novine« broj 67/08.; u daljnjem tekstu: ZIDOZ/08), koji je stupio na snagu 17. lipnja 2008. te je glasio:

»Članak 16.

U članku 178. stavak 1. mijenja se i glasi:

‘(1) Dužnik može javnobilježnički ovjerovljenom ispravom dati suglasnost da se radi naplate tražbine vjerovnika zaplijeni njegova plaća, odnosno drugo stalno novčano primanje, osim u dijelu u kojem je to primanje izuzeto od ovrhe (članak 149.). Suglasnost kojom se dopušta pljenidba plaće, odnosno drugog stalnog novčanog primanja za iznos koji je izuzet od ovrhe, ne proizvodi pravne učinke.’

Iza stavka 1. dodaje se novi stavak 2. koji glasi:

‘(2) Isprava iz stavka 1. ovoga članka izdaje se u jednom primjerku, ima značenje pravnog posla iz članka 72. stavka 1. ovoga Zakona, te pravni učinak pravomoćnog rješenja o ovrsi.’

(...)

Iza dosadašnjeg stavka 5., koji postaje stavak 6., dodaje se stavak 7. koji glasi:

‘(7) Za dopuštenost izjave o suglasnosti iz stavka 1. ovoga članka mjerodavno su činjenično stanje i podaci iz članka 149. stavka 3. ovoga Zakona u vrijeme ovjere te izjave kod javnog bilježnika.’«

6.1.2. Člankom 15. ZIDOZ-a/08 također je izmijenjen i članak 149. OZ-a/96, koji je glasio:

»Članak 15.

(...)

U članku 149. stavci 1., 2. i 3. mijenjaju se i glase:

‘(1) Ako se ovrha provodi na plaći ovršenika, od ovrhe je izuzet iznos u visini 2/3 prosječne neto-plaće u Republici Hrvatskoj, a ako se ovrha provodi radi naplate tražbine po osnovi zakonskog uzdržavanja, naknade štete nastale zbog narušenja zdravlja ili smanjenja, odnosno gubitka radne sposobnosti i naknade štete za izgubljeno uzdržavanje zbog smrti davatelja uzdržavanja, iznos u visini od 1/2 prosječne neto-plaće u Republici Hrvatskoj, osim u slučaju ovrhe radi prisilne naplate novčanih iznosa za uzdržavanje djeteta u kojem slučaju je od ovrhe izuzet iznos koji odgovara iznosu od 1/4 prosječne mjesečne isplaćene neto-plaće po zaposlenom u pravnim osobama Republike Hrvatske za proteklu godinu.

(2) Ako ovršenik prima plaću koja je manja od prosječne neto-plaće u Republici Hrvatskoj, od ovrhe je izuzet iznos u visini 2/3 plaće ovršenika, a ako se ovrha provodi radi naplate tražbine po osnovi zakonskog uzdržavanja, naknade štete nastale zbog narušenja zdravlja ili smanjenja, odnosno gubitka radne sposobnosti i naknade štete za izgubljeno uzdržavanje zbog smrti davatelja uzdržavanja, iznos u visini 1/2 neto-plaće ovršenika.

(3) Prosječna neto plaća u smislu stavka 1. ovoga članka je prosječan iznos mjesečne neto-plaće isplaćene po jednom zaposlenom u pravnim osobama u Republici Hrvatskoj, za razdoblje siječanj – kolovoz tekuće godine, koju je dužan utvrditi Državni zavod za statistiku i objaviti je u ‘Narodnim novinama’, najkasnije do 31. prosinca te godine. Tako utvrđeni iznos primjenjivat će se u narednoj godini.’

(...)«

6.1.3. Članak 26. stavak 2. ZIDOZ-a/08 glasio je:

»Članak 26.

(...)

(2) Odredbe članka 16. i 18. ovoga Zakona neće se primjenjivati na isprave o suglasnosti o zapljeni plaće ovjerene prije stupanja na snagu ovoga Zakona.«

Navedene odredbe ZIDOZ-a/08 prestale su važiti 31. prosinca 2010. (članak 339. Ovršnog zakona – »Narodne novine« broj 139/10.; u daljnjem tekstu: OZ/10).

2. Razdoblje važenja OZ-a/10

6.2. Ograničenje ovrhe na plaći i drugim stalnim primanjima uređivao je članak 92. OZ-a/10 koji je u mjerodavnom dijelu glasio:

»Članak 92.

(1) Ako se ovrha provodi na plaći ovršenika, od ovrhe je izuzet iznos u visini dvije trećine prosječne netoplaće u Republici Hrvatskoj, a ako se ovrha provodi radi naplate tražbine po osnovi zakonskog uzdržavanja, naknade štete nastale zbog narušenja zdravlja ili smanjenja, odnosno gubitka radne sposobnosti i naknade štete za izgubljeno uzdržavanje zbog smrti davatelja uzdržavanja, iznos u visini od jedne polovine prosječne netoplaće u Republici Hrvatskoj, osim u slučaju ovrhe radi prisilne naplate novčanih iznosa za uzdržavanje djeteta u kojem slučaju je od ovrhe izuzet iznos koji odgovara iznosu od jedne četvrtine prosječne mjesečne isplaćene netoplaće po zaposlenom u pravnim osobama Republike Hrvatske za proteklu godinu.

(2) Ako ovršenik prima plaću koja je manja od prosječne netoplaće u Republici Hrvatskoj, od ovrhe je izuzet iznos u visini dvije trećine plaće ovršenika, a ako se ovrha provodi radi naplate tražbine po osnovi zakonskog uzdržavanja, naknade štete nastale zbog narušenja zdravlja ili smanjenja, odnosno gubitka radne sposobnosti i naknade štete za izgubljeno uzdržavanje zbog smrti davatelja uzdržavanja, iznos u visini jedne polovine netoplaće ovršenika.

(3) Prosječna netoplaća u smislu stavka 1. ovoga članka je prosječan iznos mjesečne netoplaće isplaćene po jednom zaposlenom u pravnim osobama u Republici Hrvatskoj, za razdoblje siječanj – kolovoz tekuće godine, koju je dužan utvrditi Državni zavod za statistiku i objaviti je u »Narodnim novinama«, najkasnije do 31. prosinca te godine. Tako utvrđeni iznos primjenjivat će se u narednoj godini.

(...)«

3. Razdoblje nakon donošenja OZ-a/12