

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1064

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 i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlogu 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 4. travnja 2017. donio je

RJEŠENJE

I. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 85. stavaka 3., 5. i 6. Zakona o općem upravnom postupku (»Narodne novine« broj 47/09.).

II. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 50. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« broj 20/10., 143/12., 152/14. i 94/16.).

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o općem upravnom postupku donio je šesti (6.) saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 27. ožujka 2009. na temelju članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava. Proglasio ga je predsjednik Republike Hrvatske odlukom od 1. travnja 2009. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 47 od 16. travnja 2009., a stupio je na snagu 1. siječnja 2010. (u daljnjem tekstu: ZUP).

1.1. Zakon o upravnim sporovima donio je šesti (6.) saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 29. siječnja 2010. na temelju članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava. Proglasio ga je predsjednik Republike Hrvatske odlukom od 4. veljače 2010. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 20 od 12. veljače 2010., a stupio je na snagu 1. siječnja 2012.

U trenutku donošenja ovog rješenja na snazi je Zakon o upravnim sporovima s izmjenama i dopunama (»Narodne novine« broj 20/10., 143/12., 152/14. i 94/16. – odluka i rješenje USRH-a; u daljnjem tekstu: ZUS).

2. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 85. stavaka 3., 5. i 6. ZUP-a i članka 50. stavka 1. ZUS-a podnijeli su Jugoslav Škarica iz Zagreba, zastupan po odvjetnicama Sanji Dozet i Marijani Vlaić iz Zagreba, te odvjetnici Sanja Dozet, Marijana Vlaić, Irena Krpan, Darja Maoduš Palić, Mirta Odić, Heidi Santini, Bojana Tadić, Neven Gečić, Tatjana Žarković i Dejan Pavlović, svi iz Zagreba. Iako predlagatelji u uvodu prijedloga kao predmet osporavanja navode cijeli članak 50. ZUS-a, iz sadržaja prijedloga razvidno je da osporavaju samo stavak 1. tog članka.

Predlagatelji osporene zakonske odredbe smatraju nesuglasnima s člancima 18., 19., 27. i 29. stavkom 1. Ustava.

2.1. Pozivom na članak 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 42/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), o prijedlogu predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom zatraženo je i zaprimljeno očitovanje Ministarstva uprave Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo uprave) klasa: 034-01/16-01/14, ur. broj: 513-03-02-02/1-16-5 od 5. prosinca 2016.

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

II. OSPORENE ODREDBE ZUP-a i ZUS-a

3. Članak 85. ZUP-a u cjelosti glasi:

»Osobna dostava
Članak 85.

(1) Dostava se obavlja osobno naslovljenoj osobi kad od obavljanja dostave počinje teći rok koji se ne može produžiti ili kad je takva dostava propisana (osobna dostava).

(2) Kad se naslovljena osoba ne zatekne na mjestu dostave, dostavljač će u poštanskom sandučiću ili pretincu ili kod osobe zatečene na mjestu dostave ostaviti pisanu obavijest da u određeni dan i sat bude na mjestu dostave radi primanja pismena i gdje do toga dana sama može podići pismo.

(3) Ako dostavljač u naznačeno vrijeme ne pronađe naslovljenu osobu ili ako ona odbije primiti pismo, dostavljač će ostaviti pismo u njezinom poštanskom sandučiću ili pretincu ili ako toga nema, na vratima ili drugom za primatelja vidljivom mjestu. Na dostavnicu uz ostavljeno pismo dostavljač će naznačiti razlog takve dostave, dan i sat kad je ostavio pismo i potpisati se.

(4) Kad dostavljač prilikom pokušaja dostave sazna da postoje razlozi zbog kojih pismo uopće nije moguće uručiti naslovljenoj osobi, pismo će vratiti pošiljatelju uz naznaku razloga zbog kojih pismo nije moguće dostaviti.

(5) Dostava se smatra obavljenom danom uručjenja, odnosno danom kad je pismo ostavljeno u poštanskom sandučiću ili pretincu ili ako toga nema, na vratima ili drugom za primatelja vidljivom mjestu, osim ako stranka dokaže da iz opravdanih razloga nije mogla primiti pismo.

(6) Dostavom pismena osobi ovlaštenoj za zastupanje stranke ili opunomoćeniku za primanje pismena smatra se da je dostava izvršena samoj stranci. Dostava odvjetniku koji zastupa stranku može se obaviti i tako da se pismo uruči zaposleniku odvjetničkog ureda.«

3.1. Članak 50. stavak 1. ZUS-a glasi:

»Dostava
Članak 50.

(1) Dostava se obavlja prema pravilima kojima je uređena dostava u općem upravnom postupku.

(...)«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

4. Predlagatelji smatraju da je člankom 85. stavcima 3., 5. i 6. ZUP-a ozbiljno ugroženo pitanje dostave, prava na izjavljivanje pravnog lijeka i prava na mogućnost pristupa upravnom sudu. Takvo stajalište proširuju i na članak 50. stavak 1. ZUS-a. To stajalište obrazlažu sljedećim argumentima:

»Značenje procesne radnje je u tome što od trenutka pravilne dostave nastaju pravne posljedice za osobu kojoj je dostava izvršena. Primjerice, pravni akt počinje proizvoditi pravne učinke, računa se rok za žalbu protiv prvostupanjske odluke ili rok za podnošenje tužbe u upravnom sporu, itd.

Prema odredbama 'starog' Zakona o općem upravnom postupku (NN 53/91, 103/96) u čl. 87. st.1. izričito su bili propisani slučajevi kada je obvezna osobna dostava i to:

- kada je osobna dostava bila izričito propisana ZUP-om ili drugim propisom,
- kada od dana dostave počinje teći rok koji se ne može produživati,
- kada to osobito odredi tijelo koje je naredilo dostavu.

Nadalje u čl. 87. st. 2. ZUP-a bilo je propisano da u slučaju kada se osoba kojoj se imala izvršiti osobna dostava ili osoba zaposlena u odvjetničkom uredu, ne zatekne u stanu, poslovnoj prostoriji, radionici, ili se u odvjetničkom uredu ne zatekne ni osoba koja je u njemu zaposlena, dostavljač će se obavijestiti kad i na kojem je mjestu može naći, pa će joj kod koje od osoba navedenih u članku 84. ovog zakona ostaviti pismenu obavijest da u određeni dan i sat bude u svojem stanu odnosno na radnom mjestu radi primanja pismena. Ako i nakon toga dostavljač ne zatekne osobu kojoj se dostava ima izvršiti, dostavljač će postupiti na način propisan u članku 86. tog zakona, i tada se smatra da je dostava izvršena.

U čl. 86. bilo je propisano da na vratima stana, poslovne prostorije ili radionice osobe kojoj se dostava ima izvršiti dostavljač pribija pismo priopćenje gdje se pismo nalazi. Na priopćenju i na samom pismenu koje se imalo dostaviti dostavljač označava razlog takve dostave, a i dan kad je priopćenje pribio na vrata i stavlja svoj potpis.

(...)

U praksi poštari i poštanski kontrolori Hrvatske pošte, te suci upravnih sudova u Republici Hrvatskoj, te zaposlenici u ostalim tijelima koja vode upravne postupke, tumače i proširuju djelovanje čl. 85. st. 5. na čl. 85. st. 6., pa tako izvršenje dostave na način da se pisma iz upravnog spora ostavljaju u poštanske sandučice i da pri tome stranka u upravnom postupku osobno ne potpiše dostavnicu, proširuju i na odvjetničke urede.

To znači da poštar kada dođe u odvjetnički ured i u istome nikoga ne zatekne, može ubaciti u poštanski sandučić pismo, na dostavnicu napisati 'poštanski sandučić' i dostava će se smatrati urednom, iako nitko iz odvjetničkog ureda svojim pečatom i potpisom nije potvrdio na dostavnici primitak pismena u upravnom postupku.

Navedeno ima za posljedicu pravnu nesigurnost i onemogućavanje pravovremenog ulaganja žalbe, odnosno pokretanja upravnog spora.

Rokovi za podnošenje žalbe, odnosno tužbe u upravnom sporu su prekluzivni i stranke po njihovom isteku nemaju više mogućnost produžavanja istih, odnosno stranke po njihovom isteku ne mogu više poduzeti predmetnu radnju tj. podnošenje žalbe ili podnošenje tužbe u upravnom sporu.

(...)

Odvjetnicima, kao profesionalnim djelatnicima koji se bave pružanjem pravne pomoći i u obavljanju koje je od ključnog značenja saznanje činjenice datuma uručjenja pismena od kojeg dana počinje teći pojedini rok, onemogućavanje saznanja činjenice o danu uručjenja pismena, predstavlja izravno onemogućavanje obavljanja odvjetničke djelatnosti.

(...)

Apsurdna je i za pravnu sigurnost izuzetno opasna situacija kada poštanski službenik/poštar na dostavnici stavi napomenu 'KOVČEŽIĆ UP', a pritom niti stranka, niti punomoćnik imaju objektivnu mogućnost znati o kojem točno datumu je riječ, a u konkretnom slučaju podatak o točnom datumu dostave drugostupanjske odluke u upravnom postupku je iznimno važan, jer od tada počinje teći rok od 30 dana za podnošenje tužbe u upravnom sporu.

U navedenom slučaju vidljive su konkretne posljedice izmijenjenih odredaba o osobnoj dostavi iz čl. 85. 'novog' ZUP-a.

Navedenim postupanjem službenika pošte direktno su ugrožene dvije temeljne pretpostavke svake uređene pravne države – pitanje uredne dostave pismena i prava na ulaganje pravnih lijekova u zakonom propisanim rokovima.

Odredbe iz čl. 85. ZUP-a (NN 47/09) izravno krše ustavno pravo na žalbu, odnosno u konkretnom upravnom sporu pravo na sudsku kontrolu pojedinačnih upravnih akata i pravo na pristup sudu. Naime, stranka u upravnom postupku u ovom trenutku više nema sigurno saznanje kada je u konkretnom slučaju izvršena dostava pojedinačnog upravnog akta i od kada joj teku zakonom propisani rokovi za žalbu, odnosno rokovi za podnošenje tužbe u upravnom sporu. To ukazuje da je predmetnom odredbom (čl. 85. ZUP-a) u praksi uvedena pravna nesigurnost i otvorena mogućnost manipulacije.

Odredbama kojima se postiže ekonomičnost u postupku, daje se prednost u odnosu na odredbe kojima se regulira pitanje dostave i prava stranke na ulaganje pravnog lijeka, odnosno mogućnost da iscrpi sva pravna sredstva kako bi osporila upravni akt za koji smatra da čini povredu njezinih prava. Daje se prednost ekonomičnosti postupka u odnosu na pravo saznanja činjenice kada je za stranku izvršena dostava pismena od kojeg teče rok za poduzimanje pojedinačne radnje. To je nedopustivo jer unosi pravnu nesigurnost i uskraćuje pravo na djelotvoran pravni lijek, a stranku diskriminira u odnosu na druge.

(...)

Na taj način građanima, pa tako i predlagatelju ad. 1, onemogućeno je izravno ostvarenje prava na pravni lijek, prava na pristup sudu, te prava na pravično suđenje.

Navedene povrede je utvrdio i Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu u predmetu Peruško protiv Hrvatske, broj 36998/09 od 15.01.2013. g.

(...)

... citiranim odredbama iz čl. 85. ZUP-a, čl. 50. (...) ZUS-a, ugrožena je samostalnost i neovisnost odvjetničke djelatnosti, a stranci je ograničen pristup sudu.

Ako odvjetnik nema točnu informaciju o tome kada se prema evidenciji pošte smatra da mu je izvršena dostava određenog pismena od kojeg teče propisani rok, onda je odvjetnik izravno onemogućen obavljati svoju djelatnost. Stranci koju odvjetnik zastupa u konkretnom slučaju je zbog toga uskraćeno pravo na žalbu i pravo na sudsku kontrolu pojedinačnog općeg akta, koja su Ustavom zagarantirana prava.

Izvršavanje osobne dostave na način kako je to predviđeno u čl. 85. ZUP-a predstavlja pravnu nesigurnost za sve građane i odvjetničku djelatnost i otvara mogućnost manipulacijama. Konkretna posljedica rješenja iz čl. 85. ZUP-a jest da stranke u upravnom postupku u velikoj većini slučajeva nemaju točan podatak o točnom datumu kada je prema evidenciji pošte izvršena dostava akata u upravnom postupku. Praktično bi stranke, opreza radi trebala poduzimati 8 (osam) dana od dana pronalaska pismena i to računajući uobičajenih 5 (pet) dana za preuzimanje pismena i standardnih 3 (tri) dana za ponovnu dostavu, ali i to je opet u sferi spekulacije i oborivih presumpcija.

Mišljenja samo da se urednom dostavom može smatrati samo takav način dostave kada odvjetnik ili stranka osobno potpiše dostavnicu i na istu stavi svoj pečat. Pečat i potpis su znak da je pismo zaista i fizički zaprimljeno u odvjetničkom uredu. Prepuštanje da se u pošti arbitrarno odredi kada se smatra da će se ostavljati obavijesti u poštanskom sandučiću, odnosno kada će se ostavljati pismena u poštanskom sandučiću ili što je još gore predavati ih bez napomene o točnom datumu kada je evidentirana dostava, predstavlja izravno kršenje pravila o dostavi, kao i ometanje u obavljanja odvjetničke djelatnosti.«

4.1. Svoje stajalište dodatno pojašnjavaju primjerima iz prakse:

»U praksi osobna dostava temeljem čl. 85. ZUP-a je u postupku predlagatelja ad. 1. – dostava drugostupanjskog rješenja Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, Klasa: UP/II-361-05/13-26/386, URBROJ: 531-05-2-2-1-13-2 od 30. travnja 2013. g. – učinjena na način, a sukladno odredbama čl. 85. ZUP-a, tako da je poštar u dostavnu knjigu upisao napomenu 'kovčežić UP', bez naznake punomoćniku predlagatelja ad. 1. datuma i vremena kada je pismo na takav način dostavljeno. Dakle, bez naznake podatka od kada teče rok za podnošenje tužbe u upravnom sporu od 30 dana koji se ne može produžavati. Protekom tog roka, tužba u upravnom sporu se ne može podnijeti, odnosno ako je podnesena, odbacuje se kao nepravodobna.

Predlagateljica ad. 2. kao punomoćnica predlagatelja ad. 1., nije na dostavnicu stavila svoj pečat i potpis, već je poštar na dostavnici predmetnog pismena stavio naznaku: 'KOVČEŽIĆ UP' i datum 13.05.2013. g. i isto je daljnja 2 (dva) dana nosio sa sobom.

Pismo nije bilo vraćeno u sjedište pošte, niti ostavljeno u poštanski sandučić predlagateljice ad 2., a na samom pismenu koje je 2 (dva) dana kasnije 15.05.2013. g. poštar ostavio u sjedištu pisarnice predlagateljice ad 2. nije stavio istu naznaku 'kovčežić UP', niti navedeni datum 13.05.2013. g., što je za posljedicu imalo da je predlagateljica ad 2. Opravdano smatrala da je dostava izvršena sa danom 15.05.2013. g. (datumom kada je poštar zaista fizički ostavio pismo u sjedištu pisarnice), a nije niti mogla pretpostaviti, niti je imala objektivni razlog za to, da je poštar 2 (dva) dana ranije u dostavnu knjigu upisao naznaku 'KOVČEŽIĆ UP' i datum 13.05.2013. g.

Prema sadašnjem uređenju dostave po novom ZUP i ZUS takva dostava se u upravnom postupku/upravnom sporu smatra urednom dostavom.«

Stoga predlažu pokretanje postupka i ukidanje osporenih odredaba ZUP-a.