NN 27/2016 (25.3.2016.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-5694/2013 od 1. ožujka 2016.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

797

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenula Radmila Barošević iz Vukovara, koju zastupa Marko Cvrković, odvjetnik u Vukovaru, na sjednici održanoj 1. ožujka 2016. donio je

ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Ukidaju se:

– presuda Upravnog suda u Osijeku broj: Usl-649/13-10 od 31. listopada 2013.,

– rješenje Ministarstva pravosuđa, Uprave za građansko, trgovačko i upravno pravo, klasa: UP/II-942-01/12-01/199, ur.broj: 514-04-02-01-01-13-2 od 11. travnja 2013., i

– točka I. izreke djelomičnog rješenja Ureda državne uprave u Vukovarsko-srijemskoj županiji, Službe za gospodarstvo i imovinsko-pravne poslove, Ispostave Vinkovci, klasa: UP/I-943-01/97-01/1325, ur.broj: 2196-01-05-03/4-11-10 od 25. studenoga 2011.

III. Predmet se u ukinutom dijelu vraća Uredu državne uprave u Vukovarsko-srijemskoj županiji, Službi za gospodarstvo i imovinsko-pravne poslove, Ispostavi Vinkovci, na ponovni postupak.

IV. Na temelju članka 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02., 49/02.) Ustavni sud povjerava provedbu ove odluke nadležnim upravnim tijelima i upravnim sudovima te određuje:

– svi zahtjevi za priznavanje prava na naknadu za oduzetu imovinu podneseni nadležnom upravnom tijelu 7. siječnja 2003. na temelju članka 7. stavka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (»Narodne novine« broj 80/02., 81/02. – ispravak) bili su pravodobni, pa adresati koji su ih podnijeli 7. siječnja 2003., ali su im zahtjevi odbačeni zbog nepravodobnosti, mogu ponovo podnijeti isti zahtjev u roku od šest mjeseci računajući od prvog sljedećeg dana nakon objave ove odluke u »Narodnim novinama«.

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

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Dopuštenu i pravodobnu ustavnu tužbu podnijela je hrvatska državljanka Radmila Barošević iz Vukovara, Sajmište 12 (u daljnjem tekstu: podnositeljica), koju u postupku pred Ustavnim sudom zastupa Marko Cvrković, odvjetnik u Vukovaru, Županijska 44.

2. Podnositeljica je ustavnu tužbu podnijela zbog povrede ustavnog prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. stavkom 1. u vezi s člankom 19. stavkom 2. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.). Poziva se i na povredu članka 5. koji se u okolnostima konkretnog slučaja vezuje uz načelo zakonitosti u djelovanju uprave iz članka 19. stavka 1. Ustava. Povrede su prema njezinim tvrdnjama učinjene:

– presudom Upravnog suda u Osijeku broj: Usl-649/13-10 od 31. listopada 2013. (u daljnjem tekstu: presuda Upravnog suda),

– rješenjem Ministarstva pravosuđa, Uprave za građansko, trgovačko i upravno pravo klasa: UP/II-942-01/12-01/199, urbroj: 514-04-02-01-01-13-2 od 11. travnja 2013. (u daljnjem tekstu: drugostupanjsko rješenje), i

– točkom I. izreke djelomičnog rješenja Ureda državne uprave u Vukovarsko-srijemskoj županiji, Službe za gospodarstvo i imovinsko-pravne poslove, Ispostave Vinkovci klasa: UP/I-943-01/97-01/1325, ur.broj: 2196-01-05-03/4-11-10 od 25. studenoga 2011. (u daljnjem tekstu: prvostupanjsko rješenje).

3. Osporenom točkom I. izreke prvostupanjskog rješenja odbačen je kao nepravodoban zahtjev triju podnositelja za priznavanje prava na naknadu za oduzetu imovinu. Zahtjev je podnesen 7. siječnja 2003. Ocjena o nepravodobnosti zahtjeva bila je povezana s pitanjem je li rok za podnošenje zahtjeva procesnopravne ili materijalnopravne prirode, sve u vezi računanja isteka tog roka s obzirom na to da je posljednji dan roka padao u nedjelju 5. siječnja 2003. (neradni dan), a 6. siječnja 2003. bio je blagdan (također neradni dan).

Polazeći od okolnosti slučaja, to pitanje ulazi u domašaj članka 29. stavka 1. u vezi s člankom 19. Ustava, a u ovom se ustavnosudskom postupku prvi put razmatra s aspekta eventualne povrede ustavnog prava na pravnu sigurnost, kao posebnog aspekta ustavne zabrane arbitrarnosti u radu uprave i sudstva. Zbog promjene pristupa Ustavnog suda praksi upravnih tijela i upravnih sudova u tom pitanju, ova odluka prelazi granice pojedinačnog slučaja.

4. Za potrebe ustavnosudskog postupka pribavljen je spis Upravnog suda u Osijeku broj: Usl-649/13. Budući da u omotu spisa Upravnog suda u Osijeku postoji samo prva stranica osporenog prvostupanjskog rješenja (list 5 spisa), Ustavni sud zatražio je i zaprimio od nadležnog prvostupanjskog upravnog tijela to rješenje i ostalu mjerodavnu dokumentaciju.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

1) Upravni postupak u povodu zahtjeva za priznavanje prava na naknadu za oduzetu imovinu

5. U upravnom postupku u kojem je sudjelovalo više stranaka, a koji se u prvom stupnju vodio 13,5 godina (od 1997. do 2011.), prvostupanjskom upravnom tijelu podnesena su dva zahtjeva za priznavanje prava na naknadu za oduzetu imovinu koja im je kao prijašnjim vlasnicima odnosno njihovim zakonskim nasljednicima prvog nasljednog reda oduzeta od strane jugoslavenske komunističke vlasti, a koja je prenesena u općenarodnu imovinu, državno, društveno ili zadružno vlasništvo konfiskacijom, nacionalizacijom, agrarnom reformom i drugim propisima i načinima određenim zakonom (u daljnjem tekstu: zahtjev za priznavanje prava na naknadu za oduzetu imovinu ili zahtjev).

Ti su zahtjevi podneseni u različitim zakonodavnim razdobljima važenja Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (»Narodne novine« broj 92/96., 92/99. – ispravak, 39/99. – odluka i rješenje USRH broj: U-I-673/1996 i dr. od 21. travnja 1999., 42/99. – ispravak odluke i rješenja USRH od 21. travnja 1999., 43/00. – odluka USRH broj: U-I-673/1996. od 20. travnja 2000., 131/00. – odluka USRH broj: U-I-673/1996. i dr. od 20. prosinca 2000., 27/01. – odluka USRH broj: U-I-673/1996 i dr. od 28. ožujka 2001., 34/01. – ispravak odluke USRH od 28. ožujka 2001., 65/01. – odluka USRH broj: U-I-673/1996 i dr. od 12. srpnja 2001., 118/01. – odluka USRH broj: U-1-673/1996 i dr. od 19. prosinca 2001., 80/02., 81/02. – ispravak; u daljnjem tekstu: Zakon o naknadi).

5.1. Zahtjev je prvo podnijela jedna stranka prema zakonodavnom stanju koje je važilo 1997. godine, a nakon toga je zahtjev podnijelo više drugih stranaka, ali sada prema zakonodavnom stanju koje je važilo 2002. godine.

Budući da su se oba zahtjeva zasnivala na istoj činjeničnoj i pravnoj osnovi, zaključkom prvostupanjskog upravnog tijela, klasa: UP/I-943-01/97-01/1325, ur.broj: 2196-01-05-03/4-09-8 od 22. rujna 2009., upravni postupci spojeni su u jedan pod klasom: UP/I– 943-01/97-01/1325.

a) Prvi zahtjev za priznavanje prava na naknadu za oduzetu imovinu (1997.)

6. Prvi zahtjev nadležnom upravnom tijelu podnio je hrvatski državljanin Žarko Turičanin 30. lipnja 1997., u roku koji je bio propisan člankom 65. stavkom 3. Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (»Narodne novine« broj 92/96.; u daljnjem tekstu: ZoNak/96), koji je u mjerodavnom dijelu glasio (za cjelovite odredbe v. točku 17. obrazloženja ove odluke):

»Članak 65.

(...)

Prijašnji vlasnik dužan je podnijeti zahtjev u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona ...«

b) Drugi zahtjev za priznavanje prava na naknadu za oduzetu imovinu (2003.)

7. Drugi zahtjev nadležnom upravnom tijelu podnijeli su 7. siječnja 2003. Ranko Turičanin (hrvatski državljanin), Veljko Turičanin (hrvatski državljanin) i Branka Turičanin (hrvatska državljanka).

Zahtjev je podnesen na temelju članka 7. stavka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (»Narodne novine« broj 80/02. i 81/02. – ispravak; u daljnjem tekstu: ZID ZoNak/02), koji je stupio na snagu 5. srpnja 2002.

U članku 7. stavku 1. ZID-a ZoNak-a/02 bio je propisan novi rok za podnošenje zahtjeva za priznavanje prava na naknadu za oduzetu imovinu. Rok se računao od dana stupanja na snagu tog zakona, to jest od 5. srpnja 2002. Članak 7. stavak 1. ZID-a ZoNak-a/02 u mjerodavnom dijelu je glasio (za cjelovite odredbe v. točku 21. obrazloženja ove odluke):

»Članak 7.

Zahtjev za naknadu oduzete imovine mogu u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona podnijeti ...«

2) Promjene u pogledu stranaka tijekom upravnog postupka

8. Tijekom upravnog postupka preminuli su (kronološkim redom):

– podnositelj prvog zahtjeva Žarko Turičanin 7. veljače 2008. (postupak je u tom dijelu preuzeo Nenad Turičanin, hrvatski državljanin, sin ostavitelja u svojstvu zakonskog nasljednika prvog nasljednog reda),

– podnositelj drugog zahtjeva Veljko Turičanin 27. studenoga 2003. (postupak je u tom dijelu preuzeo Grujica Turičanin, hrvatski državljanin, sin ostavitelja u svojstvu zakonskog nasljednika prvog nasljednog reda), i

– podnositelj drugog zahtjeva Ranko Turičanin 23. siječnja 2009. (postupak je u tom dijelu preuzela podnositeljica ustavne tužbe, izvanbračna supruga ostavitelja u svojstvu zakonske nasljednice prvog nasljednog reda – u dokumentaciji koja je dostavljena Ustavnom sudu nije priložena domovnica).

3) Osporena rješenja upravnih tijela

a) Osporeno prvostupanjsko rješenje

9. Prvostupanjskim rješenjem od 25. studenoga 2011.:

– pod točkom 1. izreke odbačen je kao nepravodoban dio zahtjeva koji su 7. siječnja 2003. podnijeli Branka Turičanin, Veljko Turičanin (sada Grujica Turičanin) i Ranko Turičanin (sada podnositeljica ustavne tužbe),

– pod točkom 2. izreke određeno je da će se postupak nastaviti u dijelu zahtjeva Žarka Turičanina (sada Nenada Turičanina) koji je podnesen 30. lipnja 1997.,

– pod točkom 3. izreke određeno je da svaka stranka snosi svoje troškove.

10. Odbacivanje zahtjeva zbog nepravodobnosti u osporenom prvostupanjskom rješenju obrazloženo je ovako:

»Žarko Turičanin iz Gaboša, B. Radičevića 15, podnio je dana 30. lipnja 1997. god., zahtjev za naknadu oduzete imovine pod klasa: UP/I-943-01/97-01/1325 sukladno Zakonu o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (NN br. 92/96), dok su Branka Turičanin iz Gaboša, B. Radičevića 22, Veljko Turičanin iz Gaboša, V. S. Karadžića 4 i Ranko Turičanin iz Gaboša, B. Radičevića 22, podnijeli zahtjev za naknadu oduzete imovine pod klasa: UP/I-943-01/03-01/53 dana 7. siječnja 2003. god.

(...)

Ministarstvo pravosuđa u svom rješenju KLASA: UP/II-942-01/08-01/1022 URBROJ: 514– 03-10-2 od 17. lipnja 2010. god., zauzima stav da je drugi rok za podnošenje zahtjeva za naknadu tekao od 05. srpnja 2002. god., do 05. siječnja 2003. god.

Iz spisa predmeta broj gornji utvrđeno je da su Branka Turičanin, Ranko Turičanin i Veljko Turičanin podnijeli zahtjev za naknadu oduzete imovine dana 07. siječnja 2011. god.,« (pravilno: 7. siječnja 2003. – op. Ustavnog suda) »dakle van drugog roka za podnošenje zahtjeva odnosno nepravovremeno.

Slijedom iznijetog, a sukladno stavu Ministarstva pravosuđa izraženom u prethodno navedenom rješenju Ministarstva pravosuđa od 17. lipnja 2010. god., odbacuje se dio zahtjeva koji je podnijet dana 07. siječnja 2003. god., od strane dijela podnositelja zahtjeva dok će ovo tijelo u dijelu zahtjeva koji je pravodobno podnesen nastaviti sa postupkom.«

b) Žalba stranaka i osporeno drugostupanjsko rješenje

11. Protiv prvostupanjskog rješenja žalbu su izjavile sve tri stranke povezane sa zahtjevom za naknadu podnesenim 7. siječnja 2003. (Branka Turičanin, Grujica Turičanin i podnositeljica ustavne tužbe).

12. Drugostupanjskim rješenjem odbijena je njihova žalba, sa sljedećim obrazloženjem:

»Zahtjev se po navedenom drugom roku za podnošenje zahtjeva za naknadu mogao podnijeti od 5. srpnja 2002. do 5. siječnja 2003. Nema mogućnosti da se taj rok prenese na 7. siječnja 2003. jer se radi o materijalno pravnom roku, a ne procesno pravnom roku. Stoga se svi zahtjevi doneseni nakon 5. siječnja 2003. moraju odbacivati, a takvo je stajalište i Upravnog suda Republike Hrvatske.

Zbog navedenog se ne mogu uvažiti žalbeni navodi jer je pravilno zahtjev navedenih osoba iz točke 1. dispozitiva pobijanog rješenja odbačen kao nepravodoban.«

4) Tužba podnositeljice i osporena presuda Upravnog suda

13. Tužbom podnesenom 14. lipnja 2013. Upravnom sudu u Osijeku, podnositeljica je protiv drugostupanjskog rješenja pokrenula upravni spor.

U tužbi je podnositeljica navela kako je njezin zahtjev podnesen u roku, jer posljednji dan roka propisan člankom 7. ZID-a ZoNak-a/02 pada u nedjelju 5. siječnja 2003., a 6. siječnja 2003. je blagdan Sveta tri kralja, te je stoga njezin zahtjev podnesen prvog sljedećeg radnog dana 7. siječnja 2003.

14. Presudom Upravnog suda u Osijeku odbijena je tužba podnositeljice, sa sljedećim obrazloženjem:

»... sukladno citiranoj zakonskoj odredbi, rok za podnošenje zahtjeva za naknadu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, istekao je 5. siječnja 2003. Pogrešno tužiteljica smatra da je zadnji dan roka istekao prvog idućeg radnog dana, jer je 5. siječnja 2003. bila nedjelja, odnosno dan u kojem upravno tijelo ne radi.

To stoga što je rok iz čl. 7. navedenog Zakona materijalno pravni rok, za koje rokove ne važe pravila o produživanju roka kad zadnji dan pada na državni praznik, nedjelju ili dan u koji tijelo ne radi (isto pravno shvaćanje zauzeo je i Visoki upravni sud Republike Hrvatske u presudi poslovni broj: Us-10061/2006-7 od 27. svibnja 2010.).«

III. PRIGOVORI PODNOSITELJICE

15. Podnositeljica u ustavnoj tužbi ističe:

»Ovakvo suđenje nije pravično suđenje jer sud nije prihvatio navode moje tužbe koje se u bitnome sastoje od slijedećeg:

– rok za podnošenje zahtjeva istekao je dana 05.01.2003.g., u neradni dan,

– dan poslije zadnjeg dana roka je bio 06.01.2003.g., temeljem čl. 1. Zakona o blagdanima spomendanu i neradnim danima u RH (NN 33/96), također je neradan dan – Sveta tri kralja

– dan moga podnošenja zahtjeva je 07.01.2003.g., prvi slijedeći radni dan

Odredbom čl. 101. Zakona o općemu upravnom postupku određeno je da ako posljednji dan roka pada u nedjelju ili na dan državnog praznika, ili u neki drugi dan kad organ kod kojega se radnja postupka ima poduzeti ne radi, rok istječe istekom prvog idućeg radnog dana.

Dosljednom primjenom zakona ja sam zahtjev podnio na vrijeme, prvog idućeg radnog dana obzirom da posljednji dan roka pada u nedjelju i blagdan.«

IV. ROKOVI ZA PODNOŠENJE ZAHTJEVA ZA NAKNADU ODUZETE IMOVINE

16. Osporeni pojedinačni akti i prigovori podnositeljice ustavne tužbe dovode do potrebe da se u ovoj odluci prvo prikažu okolnosti vezane uz odluku broj: U-I-673/1996 i dr. od 21. travnja 1999. (»Narodne novine« broj 39/99.), kojom je Ustavni sud ukinuo članak 65. stavke 3. i 4. ZoNak-a/96. Ta je odluka važna ne samo za razumijevanje razloga kojima su se nadležna upravna tijela i Upravni sud u Osijeku vodili kad su protumačili da je rok iz članka 7. ZID-a ZoNak-a/02 materijalnopravne prirode, nego i za razumijevanje geneze različitih pozicija hrvatskih i stranih državljana kad je riječ o primjeni Zakona o naknadi.

1) Članak 65. stavci 3. i 4. ZoNak-a/96

17. Članci 65. i 80. ZoNak-a/96 su glasili:

»Članak 65.

Postupak se pokreće podnošenjem zahtjeva nadležnoj službi ureda državne uprave.

Zahtjev iz stavka 1. ovoga članka dostavlja se Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske koji ima položaj stranke u postupku.

Prijašnji vlasnik dužan je podnijeti zahtjev u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona, osim u slučaju iz članka 26. ovoga Zakona.

Zahtjev podnesen po proteku roka iz stavka 3. ovoga članka odbacit će se pa podnositelj gubi sva prava iz ovoga Zakona.«

»Članak 80.

Ovaj Zakon objavljuje se u 'Narodnim novinama', a stupa na snagu 1. siječnja 1997.«

U ovom predmetu nije riječ o iznimci iz drugog dijela rečenice članka 65. stavka 3. ZoNak-a/96, već o pravilu da se zahtjev morao podnijeti u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu zakona.

18. Kako je ZoNak/96 stupio na snagu 1. siječnja 1997., šestomjesečni rok iz članka 65. stavka 3. istekao je istekom 1. srpnja 1997., koji je bio radni dan (utorak).

Ustavni sud dužan je primijetiti da se u praksi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VUSRH) može naći i utvrđenje da se »zahtjev za naknadu oduzete imovine mogao podnijeti do 1. srpnja 1997.« (presuda VUSRH broj: Us-9785/2011-8 od 23. listopada 2013.), što nije u skladu s pravilom iz članka 100. stavka 1. ZUP-a/91 (za računanje roka na mjesece v. točku 33. obrazloženja ove odluke).