

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1440

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Mato Arlović, Snježana Bagić, Marko Babić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, odlučujući 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 1. lipnja 2016. donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukida članak 39. stavak 3. Ovršnog zakona (»Narodne novine« broj 112/12., 25/13. i 93/14.).

II. 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. Ovršni zakon donio je na temelju članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava sedmi (7.) saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 21. rujna 2012. Proglasio ga je Predsjednik Republike Hrvatske odlukom od 4. listopada 2012. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 112 od 11. listopada 2012., a stupio je na snagu 15. listopada 2012., osim članaka 356. do 364. koji su stupili na snagu danom prijama Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije 1. srpnja 2013.

Na dan donošenja ove odluke na snazi je Ovršni zakon s izmjenama i dopunama (»Narodne novine« broj 112/12., 25/13. – članak 101. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, i 93/14.).

1.1. Kada se u ovoj odluci Ustavni sud poziva na tekst Ovršnog zakona koji je danas na snazi (»Narodne novine« broj 112/12., 25/13. i 93/14.), koristi se njegovim punim nazivom.

2. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 39. stavka 3. Ovršnog zakona (»Narodne novine« broj 112/12. i 25/13.; u daljnjem tekstu: OvrZ:112/12-25/13) podnijeli su Ivica Crnić iz Zagreba (predmet broj: U-I-2881/2014), te Hrvatska odvjetnička komora koju zastupa predsjednik Robert Travaš (predmet broj: U-I-3261/2014).

Predlagatelji članak 39. stavak 3. OvrZ-a:112/12-25/13 smatraju nesuglasnim s člancima 3., 14. stavkom 2., 16. stavkom 2., 26. i 29. stavkom 1. Ustava.

2.1. Nakon izmjena i dopuna članka 39. stavka 3. OvrZ-a:112/12-25/13 koja je učinjena člankom 20. stavkom 1. Zakona o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona (»Narodne novine« broj 93/14.) predlagatelj Ivica Crnić dostavio je novi prijedlog 6. studenoga 2014. (koji se vodi pod brojem U-I-7202/2014) kojim je osporio izmijenjeni i dopunjeni članak 39. stavak 3. OvrZ-a:112/12-25/13, s tim da je prijedlogom obuhvatio i članke 51. stavak 1., 58. stavak 1., 59. stavak 3., 136. stavak 4. i 279. stavak 3. OvrZ-a:112/12-25/13. Taj dio prijedloga izdvojen je u zaseban predmet pod brojem U-I-4767/2015.

2.2. Na poziv Ustavnog suda, Hrvatska odvjetnička komora je dopisom od 19. studenoga 2014. izvijestila da ostaje kod prvotno podnesenog prijedloga, unatoč izmjenama i dopunama osporene zakonske odredbe, ističući da članak 39. stavak 3. OvrZ-a:112/12-25/13 nije izmijenjen u dijelu koji se prijedlogom osporava.

2.3. 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 prijedlozima predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom u dva je navrata (27. listopada 2014. i 10. veljače 2015.) zatraženo očitovanje Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske. To je Ministarstvo dostavilo svoje očitovanje aktom klasa: 740-11/14-01/534, ur. broj: 514-04-01-02-14-15-06 od 6. studenoga 2015.

II. OSPORENA ODREDBA ZAKONA

3. Članak 39. Ovršnog zakona (»Narodne novine« broj 112/12.) u cijelosti glasi:

»Prijedlog za ovrhu

Članak 39.

(1) Prijedlog za ovrhu mora sadržavati zahtjev za ovrhu u kojemu će biti naznačena ovršna ili vjerodostojna isprava na temelju koje se traži ovrha, ovrhovoditelj i ovršenik, osobni identifikacijski brojevi ovrhovoditelja i ovršenika, tražbina čije se ostvarenje traži te sredstvo kojim ovrhu treba provesti i, po potrebi, predmet u odnosu na koji ga treba provesti. Prijedlog mora sadržavati i druge propisane podatke potrebne za provedbu ovrhe.

(2) Prijedlog za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave mora sadržavati:

1. zahtjev da sud naloži ovršeniku da u roku od osam dana, a u mjeničnim i čekovnim sporovima u roku od tri od dana dostave rješenja, namiri tražbinu zajedno s odmjerenim troškovima, i

2. ovršni zahtjev iz stavka 1. ovoga članka.

(3) Prijedlog za ovrhu koji ne sadrži sve podatke iz stavaka 1. i 2. ovoga članka sud će odbaciti rješenjem, ne pozivajući predlagatelja da ga dopuni ili ispravi.

(4) Iznimno od odredbe stavka 3. ovoga članka, ako prijedlog za ovrhu ne sadrži osobni identifikacijski broj ovršenika, nadležni sud ili javni bilježnik će ga pribaviti po službenoj dužnosti.«

4. Taj je zakonski članak djelomično izmijenjen i dopunjen člankom 20. Zakona o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona (»Narodne novine« broj 93/14.; u daljnjem tekstu: ZID OvrZ:93/14), koji glasi:

»Članak 20.

U članku 39. stavku 3. iza riječi: 'ispravi' stavlja se zarez i dodaju riječi: 'osim u ovrsi radi vraćanja zaposlenika na rad ili u službu'.

U stavku 4. dodaje se druga rečenica koja glasi: 'Sud ili javni bilježnik dužan je najkasnije u roku od osam dana od dana primitka prijedloga za ovrhu, odnosno dopune podataka o ovršeniku, uputiti zahtjev Ministarstvu financija, Poreznoj upravi za dostavu podataka o osobnom identifikacijskom broju.'.

Iza stavka 4. dodaju se stavci 5. i 6. koji glase:

'(5) Ako Ministarstvo financija, Porezna uprava obavijesti sud ili javnog bilježnika o nemogućnosti dostave podatka o osobnom identifikacijskom broju ovršenika, sud ili javni bilježnik je dužan u roku od osam dana od dana primitka obavijesti uputiti poziv ovrhovoditelju da dopuni podatke o ovršeniku (podaci o rođenju, matični broj građana, posljednje poznato prebivalište i adresa stanovanja za fizičku osobu, odnosno matični broj ili matični broj subjekta za pravnu osobu) u roku od osam dana od dana primitka poziva.

(6) Ako ovrhovoditelj u roku iz stavka 5. ovoga članka ne dostavi tražene podatke ili ako sud ili javni bilježnik na temelju dopunjenih podataka ne uspije pribaviti osobni identifikacijski broj ovršenika, sud će odbaciti prijedlog za ovrhu, osim ako je ovršenik strana fizička ili pravna osoba kada će sud ili javni bilježnik donijeti rješenje o ovrsi bez osobnog identifikacijskog broja ovršenika.'«

5. Redakcijski pročišćeni tekst osporenog članka 39. stavka 3. Ovršnog zakona glasi:

»Članak 39.

(...)

(3) Prijedlog za ovrhu koji ne sadrži sve podatke iz stavaka 1. i 2. ovoga članka sud će odbaciti rješenjem, ne pozivajući predlagatelja da ga dopuni ili ispravi, osim u ovrsi radi vraćanja zaposlenika na rad ili u službu.

(...)«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

6. Predlagatelj Ivica Crnić u svom prijedlogu u predmetu broj: U-I-2881/2014, navodi da »nema nikakve potrebe da se ovrhovoditeljevo pravo na mogućnost ispravka formalne pogreške pri sastavljanju ovršnog prijedloga ograničava u toj mjeri da ono može dovesti do potpunog gubitka vjerovnikovih prava«. Za tu tvrdnju navodi nekoliko primjera, posebice ukazujući na probleme koji mogu nastati za radnika kada traži ovrhu radi povrata na rad iz članka 268. Ovršnog zakona, kada se prijedlog može podnijeti u roku od 30 dana od dana kada je ovrhovoditelj stekao pravo na podnošenje tog prijedloga. Navodi problem ako »radnik u prijedlogu za ovrhu (nehotice) pogrešno označi poslovni broj ovršne isprave. Sud će, zbog takvog benignog propusta ovrhovoditelja (ovdje radnika) rješenjem odbaciti takav prijedlog ne pozivajući predlagatelja da ga dopuni ili ispravi ... Ako to sud učini pri kraju 30-dnevnog roka za podnošenje takvog prijedloga ili po proteku tog roka, ovrhovoditelj više ne može osnovano podnijeti novi prijedlog s točnim poslovnim brojem ovršne isprave. Time ovrhovoditelj, zbog proteka zakonskog roka iz čl. 268. OZ-a, gubi svoje pravo vraćanja na rad, a time i egzistenciju. Zar su Ministarstvo pravosuđa ... odnosno Hrvatski sabor ... zaista htjeli takve posljedice po ovrhovoditelja propisujući tako strogu sankciju kakva je ona iz čl. 39. st. 3. OZ-a«.

Zaključno navodi da bi »ovršni zakon trebao biti učinkovito oruđe za ostvarenje prava koja proizlaze iz pravomoćnih presuda sudova ... ne smije sadržavati odredbe koje tako stečena prava (vrlo često teško izborena) bez ikakvog razumnog razloga ograničavaju. Time OZ i dalje ostaje parnica nakon parnice, pa čak i s većim ograničenjima no što su ona propisana Zakonom o parničnom postupku, jer u parnici sud ima pravo pozvati stranku na ispravak tehničke pogreške u podnesku (čl. 109. ZPP-a), a u ovrsi, bez ikakva razumnog razloga, sud nema to pravo. (...) Stječe se dojam da je OZ donesen s ciljem da se pod svaku cijenu popravi statistika redovnih sudova formalnim dovršavanjem ovršnih postupaka koji su u tijeku, a da je iz vidokruga predlagatelja Zakona ... potpuno ispušteno ono što bi trebao biti stvarni cilj takvog propisa – učinkovito ostvarenje vjerovničkih prava, a slijedom tog i stvaranje općeg reda u poštivanju ispunjenja obveza«.

7. Hrvatska odvjetnička komora u svom prijedlogu, između ostaloga, navodi:

»Prema mišljenju predlagatelja, navedena odredba suprotna je odredbi čl. 16 st. 2 Ustava, jer se ovrhovoditelju, tj. vjerovniku, nameću ograničenja koja nisu nužna s obzirom na okolnosti. Odredba st. 3 čl. 39 OZ-a da će sud odbaciti rješenjem prijedlog za ovrhu koji ne sadržava sve podatke, a da pri tom ne pozove predlagatelja da takav prijedlog dopuni ili ispravi, neustavno je ograničenje koje otežava vjerovnikov, tj. ovrhovoditeljev, pravni položaj. Takva odredba onemogućava ovrhovoditeljevo pravo na ispravak formalne pogreške pri sastavljanju ovršnog prijedloga i to u takvoj mjeri da ona može dovesti do potpunog gubitka vjerovnikovih prava.

Ovrha je kruna svakog sudskog postupka, koji je vrlo često iscrpljujuć, dugotrajan i skup, pa nemogućnost ispravka ovršnog prijedloga dovodi do toga da ovrhovoditelj kao vjerovnik u potpunosti izgubi pravo na ovrhu.

To se npr. može dogoditi gubitkom reda u stjecanju založnog prava i prednosnog reda ili u nekim drugim sličnim pravnim situacijama. Zbog toga, isključivo radi tehničkog propusta ili očite pogreške u pisanju, za vjerovnika mogu nastati teške materijalno pravne posljedice.

Trebalo je predvidjeti da sud ima ovlast i dužnost odbaciti nepotpuni prijedlog za ovrhu, ali tek nakon što pozove ovrhovoditelja da u primjerenom roku otkloni uočeni formalni nedostatak.

Naročito treba uzeti u obzir da pravo pokretanja ovrhe ima ovrhovoditelj osobno, bez pomoći pravnog zastupnika, a takav ovrhovoditelj ne mora nužno imati potrebno pravno znanje.

Ne postoji ustavnopravni, a još više životno razumni pravni razlog da se ovrhovoditelju propisuje tako teška sankcija zbog mogućeg propusta pri podnošenju prijedloga za ovrhu.

Kao drugi primjer možemo uzeti posljedicu u ovrshi radi vraćanja zaposlenika na rad, gdje je rok za podnošenje prijedloga za ovrhu 30 dana od dana kada je ovrhovoditelj stekao pravo da takav ovršni prijedlog podnese. Ukoliko je u ovršnom prijedlogu npr. pogrešno naznačen poslovni broj ovršne isprave, sud će prijedlog odbaciti ne pozivajući predlagatelja na ispravak ili dopunu. Ukoliko to sud učini pri isteku 30-dnevnog roka za podnošenje takvog prijedloga, ili po proteku takvog roka, ovrhovoditelj koji je uspio u parnici radi vraćanja na posao ne može više podnijeti novi prijedlog za ovrhu i uspjeh u parnici je u cijelosti poništen. Dakle, ovrhovoditelj gubi pravo na rad, time i pravo na egzistenciju i mnoga druga ustavna prava.«

Iako se u prijedlogu dijelom osporava i problem oko kratkog roka za ovrhu iz članka 268. Ovršnog zakona, preostali dio prijedloga odnosi se na okolnost da se ovršni prijedlog ne vraća na dopunu ovrhovoditelju, te je stoga taj dio prijedloga predmet ocjene Ustavnog suda u ovom predmetu.

8. Predlagatelj Ivica Crnić u svom prijedlogu broj: U-I-7202/2014 navodi da »nema nikakve ustavne osnove da se ovrhovoditeljevo pravo na mogućnost ispravka formalne, tehničke pogreške pri sastavljanju ovršnog prijedloga ograničava u toj mjeri da ono može za posljedicu imati potpuni gubitak svih vjerovnikovih prava«. Smatra da se člankom 39. stavkom 3. Ovršnog zakona nakon dugotrajnog parničnog postupka ili drugog kontradiktornog postupka, vjerovnika dovodi do toga da »on sva svoja prava u potpunosti izgubi zbog eventualnog formalnog propusta. Pri tome se vjerovniku ne daje mogućnost da eventualnu formalnu, tehničku pogrešku (primjerice, pogrešku u pisanju) ispravi, već se ... nameće ograničenje koje nema osnove u Ustavu, što u cijelosti narušava i ustavnopravnu koncepciju prava na pravično suđenje ...«.

Predlagatelj smatra da zbog, primjerice, očite pogreške u pisanju netočnog broja presude na temelju koje se zahtijeva ovrha ili datuma donošenja ovršne isprave, mogu za stranku nastati teške materijalnopravne posljedice i velika šteta. Stoga, smatra da je sudu trebalo dati ovlast da odbaci nepotpuni prijedlog za ovrhu »ali tek nakon što pozove ovrhovoditelja da u primjerenom roku otkloni (ispravi) uočeni formalni nedostatak ...«. Smatra da bi takvo zakonsko rješenje bilo primjereno »legitimnim očekivanjima ovrhovoditelja da mu država svojim neosnovano formalističkim i rigidnim propisima ne otežava ili čak potpuno onemogućuje ionako dugotrajan proces ostvarenja njegovih prava«. Smatra da zbog toga vjerovnik može biti izložen riziku gubitka reda u stjecanju založnog prava ili da izgubi prednosni red iz članka 161. Ovršnog zakona.

Uz ostalo, smatra da je riječ o »protuustavnom ograničavanju mogućnosti sudjelovanja jedne od stranaka u postupku pred sudom« odnosno da se »vjerovnicima nameće neosnovano velika ograničenja pri ostvarenju njihovih prava i time ih se stavlja u podređeni položaj u odnosu na dužnike«, što pojašnjava ovako:

»Ovršni zakon bi trebao biti učinkovito pravno oruđe za ostvarenje prava koja proizlaze iz pravomoćnih presuda sudova i drugih tijela državne vlasti. Time bi taj Zakon bio doprinos stvaranju pravnog reda i sigurnosti.

Zato taj Zakon ne smije sadržavati odredbe koje tako stečena prava ... bez ikakvog razumnog razloga ograničavaju. (...)

Stječe se dojam da je OZ donesen s ciljem da se pod svaku cijenu popravi formalna statistika redovnih sudova formalnim dovršavanjem ovršnih postupaka koji su u tijeku, a da je iz vidokruga predlagatelja tog Zakona ... i zakonodavca (Hrvatskog sabora) potpuno ispušteno ono što bi trebalo biti stvarni cilj takvog propisa – učinkovito ostvarenje vjerovničkih prava (...)

8.1. Komentirajući izmjenu članka 39. stavka 3. Ovršnog zakona učinjenu člankom 20. stavkom 1. ZID-a OvrZ-a:93/14, ističe da je u odnosu na radnike – ovrhovoditelje otklonjena neustavnost na koju je ranije ukazivao, no da je »zakonodavac stvorio dvije vrste vjerovnika-ovrhovoditelja, jedne koji imaju status radnika i druge, koji taj status nemaju« te da je time »zakonodavac ovrhovoditelje doveo u nejednak položaj pred zakonom, što je suprotno čl. 14. st. 2. i čl. 29. st. 1. Ustava, jer ovrhovoditelji u pravnom statusu radnika imaju pravo da ih sud pozove da otklone (isprave) tehničke i/ili formalne propuste u sastavljanju ovršnog prijedloga, a ostali ovrhovoditelji (...) toga prava nemaju«.

Stoga predlaže pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 39. stavka 3. Ovršnog zakona i njegovo ukidanje.

IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA PRAVOSUĐA

9. Ministarstvo pravosuđa u svom očitovanju od 6. studenoga 2015. na navode sva tri prijedloga navodi:

»Člankom 39. stavak 3. OZ-a propisano je ovlaštenje suda da rješenjem odbaci prijedlog za ovrhu ako isti ne sadrži sve podatke propisane stavkom 1. i 2. toga članka, ne pozivajući predlagatelja da ga dopuni ili ispravi.

Uvodno ističemo kako je u domaćem ovršnom zakonodavstvu prihvaćeno načelo strogog formalnog legaliteta. U skladu s tim načelom, u ovršnom postupku postojanje tražbine i ostalih pretpostavki za vođenje postupka mogu se dokazivati isključivo kvalificiranim ispravama te se ovrha određuje samo na temelju ovršne ili vjerodostojne isprave.

Zadaća suda u ovršnom postupku nije upuštati se u primjenu materijalnog prava koje bi bilo mjerodavno za odluku o glavnoj stvari, na način da djelomično stavi izvan snage ovršnu ispravu, slijedom čega se, u tom postupku, odluka o glavnoj stvari, sadržana u pravomoćnoj i ovršnoj presudi, ne može niti mijenjati niti ukidati u cijelosti ili djelomično, nego se mora izvršiti.

Predmetni članak 39. stavak 3. OZ-a sadržajno je u skladu s navedenim načelom strogog formalnog legaliteta.

Ovrhovoditelj je prilikom podnošenja prijedloga za ovrhu dužan povesti računa o svim formalnim pretpostavkama o kojima ovisi hoće li sud odrediti predloženu ovrhu ili će odbaciti prijedlog, ne ulazeći u razloge osnovanosti odnosno neosnovanosti samog prijedloga. Ovo stoga što je isključiva svrha ovršnog postupka brzo i učinkovito ostvarenje tražbine ovrhovoditelja u odnosu na ovršenika, pa bi određivanje i provedba ovrhe u slučaju da ovrhovoditelj nije dokazao tražbinu i ostale pretpostavke za vođenje postupka u trenutku podnošenja prijedloga za ovrhu, dovela ovršenika u nepovoljan položaj, a da na to nije mogao utjecati. Institut dopune i ispravka podneska zato nije sredstvo koje bi svoje mjesto trebalo imati u ovršnom postupku koji je, kao što smo već naveli, u svojoj biti strogo formalan postupak. Za pravnu sigurnost je najlošija opcija da je dug pravni put kojim se ostvaruje ili štiti neko pravo jer time gube oni čija su prava ugrožena, najprije zbog postupanja onih koji to pravo ugrožavaju, a potom sporošću postupka koji ih treba štititi.

Također, smatramo kako nije osnovan navod predlagatelja prema kojem formalna pogreška pri sastavljanju ovršnog prijedloga može dovesti do potpunog gubitka ovrhovoditeljevih prava, zato jer u slučaju odbacivanja njegovog prijedloga, ovrhovoditelj može podnijeti novi prijedlog za ovrhu.

Stoga se pobijana odredba ukazuje upravo sukladnom članku 29. Ustava i članku 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda, prvenstveno zbog obveze suda da odlučuje i provodi postupak u razumnom roku.«

V. MJERODAVNE ODREDBE USTAVA

10. Ustavni sud je kod razmatranja osnovanosti prijedloga predlagatelja ocijenio mjerodavnim sljedeće odredbe Ustava:

»Članak 3.

... jednakost, ... vladavina prava ... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«

»Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Svi su pred zakonom jednaki.«

»Članak 29.

Svatko ima pravo da ... sud pravično ... odluči o njegovim pravima i obvezama ...

(...)«