

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2008

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, Antun Palarić i Miroslav Šumanović, odlučujući o zahtjevu za ocjenu suglasnosti s Ustavom i 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. rujna 2016. donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske i ukida se članak 79. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« broj 20/10., 143/12. i 152/14.).

II. Članak 79. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« broj 20/10., 143/12. i 152/14.) prestaje važiti 31. ožujka 2017.

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

i

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 20. stavka 3. i dijela članka 74. stavka 1. koji glasi »ili da oni ne utječu na donošenje drukčije odluke« Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« broj 20/10., 143/12. i 152/14.) i članaka 18. stavka 1. i 19. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« broj 143/12.).

II. Obustavlja se postupak pokrenut u povodu zahtjeva za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 67. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« broj 20/10. i 143/12.).

III. Obustavlja se postupak u povodu prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 66. stavka 2. i 67. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« broj 20/10. i 143/12.).

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

O b r a z l o ž e n j e

I. OPĆI PODACI O POSTUPKU PRED USTAVNIM SUDOM

1. Visoki upravni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Visoki upravni sud), zastupan po predsjedniku Anti Galiću, 20. ožujka 2014. podnio je zahtjev za ocjenu suglasnosti članka 67. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« broj 20/10. i 143/12.; u daljnjem tekstu: ZUS; predmet broj: U-I-1395/2014) s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) na temelju članaka 35. alineje 5. i 37. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 42/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon).

1.1. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom pojedinih članaka ZUS-a podnijeli su:

- odvjetnik Tin Matić iz Zagreba, za članak 20. stavak 3. ZUS-a (U-I-2753/2012);
- Hrvatska odvjetnička komora iz Zagreba, koju zastupa predsjednik Leo Andreis – pridružuje se prijedlogu odvjetnika Tina Matića (U-I-3341/2012);
- mr. sc. Mirjana Juričić iz Zagreba – za članke 66. stavak 2., 67. stavak 1. i dio članka 74. stavka 1. ZUS-a koji glasi »ili da oni ne utječu na donošenje drugačije presude.« (U-I-2592/2013);
- Udruga pravnika u gospodarstvu Zagreba, koju zastupa potpredsjednik Mladen Markoč – za članak 79. ZUS-a (kroz osporavanje članaka 7. i 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima – »Narodne novine« broj 143/12.; u daljnjem tekstu: ZID ZUS/12), a podneskom od 12. lipnja 2013. osporili su i članak 66. stavak 2. ZUS-a (U-I-567/2013);
- odvjetnik Mislav Matijević iz Osijeka za članak 79. ZUS-a i članak 18. stavak 1. ZID-a ZUS-a/12 (U-I-732/2013);
- Vicko Aras iz Šibenika (U-I-2649/2013), odvjetnik Goran Marčan iz Rijeke (U-I-4164/2013), odvjetnik mr. sc. Željko Čapin iz Splita (U-I-4710/2013) i odvjetnik Hrvoje Kovač iz Bjelovara (U-I-928/2014) – za članak 79. ZUS-a;
- odvjetnik Dalibor Omrčen iz Osijeka za članke 17., 18. stavak 1. i 19. ZID-a ZUS-a/12 (U-I-4746/2013);
- 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 (U-I-1899/2014) za članak 67. stavak 1. ZUS-a. Isti predlagatelji osporavaju i članak 50. ZUS-a (koji se odnosi na dostavu u upravnom sporu), koji je izdvojen u poseban predmet broj: U-I-1898/2014, o kojem će se naknadno odlučiti;
- Societe generale Splitska banka d.d. Split zastupana po odvjetniku Urošu Pavasoviću iz odvjetničkog društva Žurić i partneri d.o.o. iz Zagreba, za članke 66. stavak 2. i 67. stavak 1. ZUS-a (U-I-3230/2014).

1.2. Zbog međusobne povezanosti navedenih prijedloga i zahtjeva, Ustavni sud je raspravljanje i odlučivanje o njima povezao u jedinstvenu odluku i rješenje. Ostale prijedloge kojima su se osporavali članci 66. stavak 2. i 72. stavak 2. ZUS-a Ustavni sud je odbacio rješenjem broj: U-I-4813/2012 i dr. od 27. siječnja 2015.

1.3. Zakon o upravnim sporovima donesen je na 16. sjednici 6. saziva Hrvatskog sabora održanoj 29. siječnja 2010., a objavljen je u »Narodnim novinama« broj 20 od 12. veljače 2010.

Zakon o upravnim sporovima izmijenjen je i dopunjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima koji je donesen na 6. sjednici 7. saziva Hrvatskog sabora održanoj 7. prosinca 2012., a objavljen je u »Narodnim novinama« broj 143 od 20. prosinca 2012.

1.4. Zakon o upravnim sporovima drugi put je znatno izmijenjen i dopunjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima koji je donesen na 15. sjednici 7. saziva Hrvatskog sabora održanoj 12. prosinca 2014., a objavljen je u »Narodnim novinama« broj 152 od 22. prosinca 2014.

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

2.1. Pozivom na članak 42. stavak 1. Ustavnog zakona, prijedlozi predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom navedenih članaka ZUS-a i ZID-a ZUS-a/12 poslani su na očitovanje Vladi Republike Hrvatske koja je dostavila svoje očitovanje (u daljnjem tekstu: očitovanje Vlade). Mjerodavni dijelovi tog očitovanja bit će navedeni kod pojedine osporene odredbe ZUS-a na koju se odnose.

II. OBRAZLOŽENJE U ODNOSU NA ODLUKU

Članak 79. ZUS-a

3. Članak 79. ZUS-a glasi:

»Članak 79.

U upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove.«

3.1. Prije izmjene koja je učinjena člankom 17. ZID-a ZUS-a/12, članak 79. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« broj 20/10.) glasio je:

»Članak 79.

(1) Troškove spora čine izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu spora. Troškovi spora obuhvaćaju i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu.

(2) Svaka stranka prethodno sama podmiruje troškove koje je prouzročila svojim radnjama, osim ako zakonom nije drukčije propisano. Troškovi proizašli iz poduzimanja radnji po službenoj dužnosti suda predujmljuju se iz sredstava suda.

(3) Stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu.

(4) Stranka koja je povukla tužbu, žalbu ili drugi prijedlog koji je prouzročio troškove drugim strankama snosi troškove i tim strankama.

(5) Pri odlučivanju koji će se troškovi stranci nadoknaditi sud će uzeti u obzir samo troškove koji su bili potrebni radi vođenja spora.«

A. Prigovori predlagatelja

4. Članak 79. ZUS-a osporavaju Udruga pravnika u gospodarstvu, odvjetnici Mislav Matijević, Goran Marčan, mr. sc. Željko Ćapin i Hrvoje Kovač te Vicko Aras zbog suprotnosti te norme s člankom 29. stavkom 1. Ustava. Svi predlagatelji smatraju da se izmijenjenom odredbom o troškovima upravnog spora bitno otežava i onemogućava ostvarivanje pravne zaštite protiv upravnih akata. Smatraju da će samo bogatiji građani moći sudjelovati u upravnom sporu. Ostale prigovore iskazuje odvjetnik Goran Marčan, koji navodi:

»Budući da u upravnim sporovima kao tuženo tijelo uvijek nastupa tijelo države ovakvom odredbom se već u početku državi daje privilegiran položaj i otežava fizičkoj osobi državljaninu Republike Hrvatske pristup Upravnom sudu. Takva odredba nadalje diskriminira sve stranke u postupku koje nisu javnopravna tijela. Odredbe primjerice parničnog (čl. 154. ZPP-a), kaznenog (čl. 145., 149. i 150. ZKP-a) i upravnog (čl. 161. ZOUP-a) postupka ne prave tu razliku.

U upravnim sporovima kao tuženo tijelo uvijek nastupa država. Ona su ta zbog čijih rješenja je stranka nezadovoljna i mora tužbom pokrenuti upravni spor. Ako se stranci koja uspije u tom sporu sada ne dosude troškovi tog postupka onda to znači da se jedan nezakonit rad državnih tijela štiti na štetu stranke. Ona da bi pokrenula takav postupak mora angažirati odvjetnika kao profesionalca kojeg onda i mora platiti. Kad uspije u tome ona te troškove neće moći naplatiti od državnih tijela koja su donijela pogrešnu odluku i time uzrokovala potrebu vođenja takvog postupka jer zakonska odredba štiti tijela od naknade tih troškova.

Time država dolazi u privilegiran položaj u kojem se ne razvija njezina odgovornost. Suprotno tome, država nikakve sankcije za svoj loš i nezakonit rad ne snosi. Ako je odluka bila nezakonita stranka će nakon niz godina sudovanja i velikih troškova ishoditi drugačiju odluku. Pri tome joj neće biti nadoknađeni troškovi takvog postupanja. Država će pak sa svoje strane biti pošteđena toga čime šalje poruku da rad njezinih tijela može biti bilo kakav i da za to neće snositi nikakve materijalne troškove. Sve to dovodi do neravnopravnosti subjekata koji sudjeluju u ovim postupcima.

Načelo koje dominira u hrvatskom pravosuđu je svakako načelo da troškove postupka stranke snose sukladno uspjehu u sporu. Troškove snosi ona stranka koja u postupku izgubi jer se polazi od toga da je ona uzrokovala potrebu vođenja takvog postupka. Dakle da je njezino ponašanje bilo zakonito ne bi se vodio nikakav postupak pa

nikakvi troškovi time ne bi bili uzrokovani.

Sada kada je stranka u postupku država i njezina tijela ovo načelo se gubi pa se država oslobađa plaćanja tih troškova iako su njezina tijela ta koja su svojim lošim i nezakonitim radom uzrokovala potrebu pokretanja i vođenja upravnog spora.

Za takvo što nema nikakvog pravnog, običajnog ili bilo kakvog drugog razloga. (...)

Predlagatelj smatra da bi država čiji su državljani njezina temeljna srž i koja je tu prije svega radi njih trebala slijediti isti sudbinu i isti položaj kao i oni sami. Sve stranke nekog postupka moraju imati isti tretman. Državu u tim postupcima zastupaju državna odvjetništva koja se financiraju porezima koje uplaćuju njezini državljani. Ako sada država nema obvezu da nadoknadi troškove postupka zbog lošeg rada njezinih tijela onda je ona dva puta na dobitku.

(...)

Ovo onda uzrokuje izrazitu i ničime primjerenu nejednakost u postupku. Ovime se krši odredba članka 14. Ustava Republike Hrvatske. Sporna odredba zakona ide i protiv samog cilja Zakona budući da se zaštita od nezakonitih postupanja javnopravnih tijela ne može postići kada ta tijela neće snositi nikakve sankcije zbog svojeg lošeg rada.

(...)

Zakonodavac se u ovim postupcima odmiče od ostalih propisa i pravne prakse kako bi se podilazilo javnopravnim tijelima. Time se grubo narušava i temeljno ustavno pravo na jednakost svih pred sudovima i drugim državnim tijelima te načelo vladavine prava (čl. 3. i čl. 26. Ustava Republike Hrvatske). Ako u jednom postupku državna tijela nisu dužna snositi troškove ukoliko izgube spor dok u svim ostalim postupcima jesu, jasno je da postoji nejednakost u postupanju. Stranka nema mogućnost da vodi jedan takav postupak bez troškova potrebnih za njegovo vođenje. Ona mora platiti svog zastupnika. Jasno je da je time njoj znatno otežan i pristup sudu, ali i ostvarenje njezinih prava koja joj zakonom pripadaju.«

Odvjetnik Mislav Matijević u svom prijedlogu za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 17. ZID-a ZUS-a/12 predlaže iz sličnih razloga i ukidanje članka 18. stavka 1. ZID-a ZUS-a/12.

B. Očitovanje Vlade Republike Hrvatske

5. U očitovanju Vlade Republike Hrvatske u odnosu na osporavanje izmijenjenog članka 79. ZUS-a navodi se sljedeće:

»S obzirom na prirodu upravnog spora ... da se radi o sporu u kojem predmet nije zaštita prava i pravnih interesa tuženika, odnosno javnopravnog tijela, koje primjenjujući javne ovlasti, ne ostvaruje svoja prava, ni pravne interese, već povjerenu im javnu funkciju, bilo je potrebno propisati da svaka stranka snosi svoje troškove upravnog spora, odnosno zadržati rješenje kakvo je sadržavao ranije važeći Zakon o upravnim sporovima («Narodne novine», br. 53/91, 9/92 i 77/92) u članku 61.

U prilog ovom opredjeljenju govori i činjenica da je propisan krug osoba koje u upravnom sporu poduzimaju radnje i zastupaju tuženo javnopravno tijelo ... zbog čega ono ne može iskazati ni ostvariti troškove zastupanja, čime se dovodi u neravnopravan položaj u odnosu na tužitelja, u svakom slučaju u kojem tužitelj ne bi postigao uspjeh u upravnom sporu. Pritom, treba imati u vidu i okolnost da u najvećem broju slučajeva tužitelji ne postižu uspjeh u upravnim sporovima. Jednako tako, žalbe izjavljuju i upravni spor pokreću i zainteresirane osobe, koje činjenice se imalo u vidu prilikom propisivanja ovakvoga zakonskoga rješenja.«

6. Obrazlažući izmjene članka 79. ZUS-a, Vlada Republike Hrvatske je u Konačnom prijedlogu ZID-a ZUS-a/12 navela:

»U dosadašnjoj primjeni Zakona o upravnim sporovima ukazala se potreba preispitivanja odredbe o troškovima postupka.

Uočeno je da je ova odredba nekritički projicirana u ovaj Zakona po uzoru na rješenja iz Zakona o parničnom postupku, a čija se rješenja (što pokazuje iskustvo) ne mogu u cijelosti primjenjivati u institutima upravnog spora.

Stoga se, predloženom izmjenom propisuje da svaka stranka podmiruje svoje troškove.

Naime, odredbama o mjesnoj nadležnosti nastojalo se upravno sudovanje maksimalno približiti građanima i drugim strankama tako da je za rješavanje u upravnom sporu mjesno nadležan upravni sud na području kojeg tužitelj ima prebivalište ili sjedište, čime su se u velikoj mjeri sudovi učinili dostupni građanima, smanjili putni i drugi troškovi te vrijeme potrebno strankama pri dolasku na sud radi održavanja rasprava.

Slijedom predložene izmjene članka 79. Zakona o upravnim sporovima i drugačijeg reguliranja instituta troškova upravnog spora izvršene su odgovarajuće intervencije u člancima 46. i 61. Zakona o upravnim sporovima.«

C. Ocjena Ustavnog suda

7. Zakon o upravnim sporovima jedan je od najvažnijih pravnih akata u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava. Država kroz zakone o upravnom sudovanju osigurava odgovarajući pravni okvir za provedbu ustavnog jamstva iz članka 19. stavka 2. Ustava kojim se zajamčuje sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti. Stoga je temeljni cilj ZUS-a, koji proizlazi iz članka 2. stavka 1., »osigurati sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela«.

7.1. Tom je cilju podređeno cjelokupno uređenje upravnog spora – od legitimacije za pokretanje spora, položaja tužitelja i zainteresiranih osoba, tijeka postupka (osobito odvijanje usmene rasprave), utvrđenja činjeničnog stanja te mogućnosti da sami upravni sudovi odlučuju o pravima, obvezama ili interesima građana (spor pune jurisdikcije) pa sve do izvršenja sudskih odluka.

7.2. Danas je u Republici Hrvatskoj upravni spor uređen kao spor pune jurisdikcije, za razliku od stanja kakvo je bilo za vrijeme važenja Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« broj 53/91., 9/92. i 77/92.) kada je Upravni sud Republike Hrvatske bio ovlašten samo za kontrolu zakonitosti upravnih akata, te je, u pravilu, sudio na temelju činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku. Sada je osiguranje objektivnog prava u drugom planu. Objektivno se pravo, u pravilu, štiti kroz odlučivanje o subjektivnim pravima tužitelja. Štiteći subjektivna prava tužitelja povrijeđena pojedinačnim odlukama i postupanjima javnopravnih tijela, štiti se objektivni pravni poredak. Samo malobrojn timer normama ZUS-a (primjerice ocjena zakonitosti općih akata) primarni je cilj zaštita objektivnog, a ne subjektivnog prava.

7.3. Stoga je ZUS (kao i posebni zakoni kojima se opće uređenje upravnog spora određeno tim propisom može prilagoditi posebnim upravnim oblastima) izraz državne politike prema načinu provedbe ustavnog jamstva iz članka 19. stavka 2. Ustava. ZUS i drugi posebni zakoni u tom su smislu pravni (normativni) izraz te politike. O njoj su nadležni odlučivati Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske, svaki u okviru svoje nadležnosti, a ne Ustavni sud. Drugim riječima, zakonodavac u okvirima Ustava samostalno i slobodno odabire i uređuje normativni okvir ili zakonodavni model upravnog sudovanja radi zaštite individualnih prava od pretjeranog posizanja javnopravnih tijela (prema članku 2. stavku 2. ZUS-a to su »tijelo državne uprave i drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravna osoba koja ima javnu ovlast i pravna osoba koja obavlja javnu službu (pružatelj javnih usluga)« ovisno o ciljevima koji se upravnosudskom politikom žele postići.

7.4. Sloboda izbora normativnog okvira ili zakonodavnog modela upravnosudskog postupanja pretpostavlja i zakonodavčevu ovlast da na odgovarajući način uređuje organizaciju i nadležnost upravnih sudova i Visokog upravnog suda te položaj stranaka u postupku, uključujući i njihov međusobni odnos te način snošenja troškova koje stranke mogu imati u zaštiti svojih prava i pravnih interesa u postupcima pred upravnim sudovima. Odabir je po sili Ustava u isključivoj nadležnosti zakonodavca. Isključiva je ovlast zakonodavca da pojedine institute upravnog sudovanja prihvati, zadrži ili ukloni iz prihvaćenog modela upravnosudskog postupka odnosno promijeni sam model. S ustavnopravnog je aspekta jedina obveza zakonodavca da pri uređivanju pojedinih instituta tog postupka uvažava zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a osobito one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrednote. Drugim riječima, njihovo uređenje uvijek mora biti takvo da osigurava ostvarenje legitimnih ciljeva upravnosudskog postupka, pravnu sigurnost objektivnog pravnog poretka, određenost, pristupačnost, predvidljivost i pravnu izvjesnost normi, te procesnu