

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2157

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Drugom vijeću za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sutkinja Snježana Bagić, predsjednica Vijeća, te suci Mato Arlović, Davor Krapac, Ivan Matija, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, članovi Vijeća, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenuo Mario Pešić iz Biograda na Moru, na sjednici održanoj 9. srpnja 2015. jednoglasno je donio

ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Ukida se odluka Državnog sudbenog vijeća broj: Is-18/14 od 12. prosinca 2014.

III. Predmet se vraća na ponovni postupak Državnom sudbenom vijeću.

IV. 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. Mario Pešić iz Biograda na Moru, sudac Općinskog suda u Zadru (u daljnjem tekstu: podnositelj) podnio je pravodobnu ustavnu tužbu protiv odluke Državnog sudbenog vijeća (u daljnjem tekstu: DSV) broj: Is-18/14 od 12. prosinca 2014.

Navedenom odlukom je za sutkinju Trgovačkog suda u Zadru imenovana Tina Grgas, viša sudska savjetnica u Općinskom sudu u Benkovcu, na temelju članka 56. stavaka 1. i 2. Zakona o Državnom sudbenom vijeću (»Narodne novine« broj 116/10., 57/11., 130/11., 13/13. – odluka USRH i 28/13.; u daljnjem tekstu: ZoDSV).

II. DOPUŠTENOST USTAVNE TUŽBE

2. Članak 62. stavci 2. i 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) glase:

»Članak 62.

(...)

(2) Ako je zbog povrede ustavnih prava dopušten drugi pravni put, ustavna tužba može se podnijeti tek nakon što je taj pravni put iscrpljen.

(3) U stvarima u kojima je dopušten upravni spor, odnosno revizija u parničnom ili izvanparničnom postupku, pravni put je iscrpljen nakon što je odlučeno i o tim pravnim sredstvima.«

3. Članak 103. stavak 1. Ustavnog zakona glasi:

»Članak 103.

(1) Protiv odluke Državnog sudbenog vijeća o imenovanju sudaca, kandidati u postupku imenovanja mogu podnijeti ustavnu tužbu nakon iscrpljivanja pravnog puta provedenog pred Upravnim sudom Republike Hrvatske po zahtjevu podnesenom na temelju posebnih odredbi Zakona o upravnim sporovima o zaštiti Ustavom zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda.

(...)«

4. Do stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« broj 20/10. i 143/12.; u daljnjem tekstu: ZUS/10) 1. siječnja 2012. podnošenje ustavne tužbe protiv odluke DSV-a o izboru sudaca nije bilo neposredno dopušteno, jer je trebalo ispuniti jednu od postupovnih pretpostavki za njezino podnošenje, a to je iscrpljivanje dopuštenog pravnog puta. Naime, nezadovoljni kandidati u postupku izbora za suce imali su pravo protiv odluke DSV-a o izboru suca podnijeti zahtjev Upravnom sudu Republike Hrvatske na temelju članka 66. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« broj 53/91., 9/92. i 77/92.; u daljnjem tekstu: ZUS/91). Tek bi time bio iscrpljen dopušteni pravni put u smislu članka 62. stavka 2. Ustavnog zakona.

Nakon što je na temelju članka 91. ZUS-a/10 prestao važiti ZUS/91, ne postoji pravno sredstvo iz članka 66. ZUS-a/91 koje je propisano kao postupovna pretpostavka iscrpljivanjem koje su bile ispunjene pretpostavke za dopuštenost ustavne tužbe sukladno članku 103. stavku 1. Ustavnog zakona.

4.1. Osim toga, o pitanju svoje nadležnosti za postupanje po ustavnim tužbama protiv akata imenovanja sudaca DSV-a, Ustavni sud je izrazio svoje stajalište još u odluci broj: U-III-761/1996 od 8. ožujka 2000. (»Narodne novine« broj 35/00.), kada je, između ostaloga, utvrdio:

»DSV je državno tijelo čije su ovlasti u djelokrugu sudbene vlasti određene Ustavom i zakonom. Stoga je i odluka DSV-a o imenovanju sudaca, a protiv koje nije propisana druga pravna zaštita, odluka tijela državne vlasti o kojoj ovaj Sud odlučuje u postupku ustavnosudske zaštite ustavnih prava. Iako odluka DSV-a pripada krugu tzv. akata vladanja, ona je istodobno i pravno vezani akt državnog tijela koje je u postupku imenovanja vezano postupovnim pravilima, te kao i svi ostali akti vladanja bilo kojeg državnog tijela podliježe ocjeni ustavnosti i zakonitosti sa stajališta ustavnosti i zakonitosti postupka i načina donošenja.

Osim toga, kroz ustroj posebnog državnog tijela u okviru sudbene vlasti, sastavljenog od istaknutih pravnika, s ovlaštenjem da imenuje i razrješava suce i državne odvjetnike te da odlučuje o njihovoj disciplinskoj odgovornosti (članak 121. stavak 1. Ustava, članak 12. Zakona o Državnom sudbenom vijeću), naglašeno je, kako načelo neovisnosti sudbene vlasti u okviru ukupne trodiobe vlasti, tako i ideja da istaknuti pravosudni djelatnici i drugi pripadnici pravničke struke, kompetentno i neovisno o drugim državnim tijelima i na temelju pravila struke odlučuju o imenovanju i razrješenju pravosudnih djelatnika.

Odlučivanje uz uvjete i po postupku u kojem se osigurava stručnost, neovisnost i dostojnost za obnašanje sudačke dužnosti (članak 8. Zakona o sudovima), a prema stručnim kriterijima, imanentno je u radu DSV-a. Kada DSV postupa mimo tih kriterija, odnosno bez stručnih argumenata, ili kada se u njegovim odlukama ne vidi na temelju kojih razloga su donesene, a pogotovo ako te odluke proturiječe jednim razlozima struke koji su u postupku izneseni, bez obrazloženja zašto ti razlozi nisu uvaženi, ono postupa protivno cilju i svrsi zbog koje je osnovano te čini i grubu povredu pravila postupka, koja uvijek postoji kada za donošenje odluke ne postoje mjerodavni razlozi, odnosno kada oni postoje, ali su nejasni i proturiječni.«

4.2. Budući da ZUS/10 ne poznaje pravno sredstvo kojim bi se osiguravala pravna zaštita koja je bila propisana člankom 66. ZUS-a/91, to je protiv odluke DSV-a o izboru sudaca neposredno dopuštena ustavna tužba iz članka 62. Ustavnog zakona.

Stoga je u konkretnom slučaju Ustavni sud utvrdio da su ispunjenje pretpostavke dopuštenosti ustavne tužbe.

III. ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

5. Podnositelj je 25. listopada 2007. odlukom DSV-a izabran za suca Općinskog suda u Zadru. Dužnost suca Općinskog suca u Zadru obnaša od 1. siječnja 2008.

5.1. DSV je objavilo oglas za slobodno mjesto suca Trgovačkog suda u Zadru u »Narodnim novinama« broj 132 od 12. studenoga 2014.

Prijave na oglas s dokazima o ispunjavanju uvjeta za suce trgovačkog suda podnijeli su: Tina Grgas, viša sudska savjetnica u Općinskom sudu u Benkovcu – Stalna služba u Obrovcu, Katarina Zdunić, viša sudska savjetnica u Općinskom sudu u Zadru te Mario Pešić, sudac u Općinskom sudu u Zadru.

5.2. Nakon provedenog postupka DSV je kandidatkinju Tinu Grgas imenovalo za sutkinju Trgovačkog suda u Zadru. Prijava podnositelja ustavne tužbe nije razmatrana budući da je DSV ocijenio da on ne može biti kandidat u skladu s mjerodavnim odredbama ZoDSV-a za upražnjeno sudačko mjesto.

5.3. DSV je u osporenoj odluci svoje stajalište obrazložio ovako:

»Mario Pešić nije bio polaznik Državne škole za pravosudne dužnosnike, te isti nije mogao biti kandidat za suca Trgovačkog suda u Zadru. Naime, prema odredbi članka 51. ZDSV-a za suca prekršajnog, općinskog, trgovačkog i upravnog suda može biti imenovana samo ona osoba koja je završila Državnu školu za pravosudne dužnosnike. Odredba članka 56.b. ZDSV-a, na koji se poziva sudac Mario Pešić, jamči sucima koji su imenovani na sudačku dužnost prema propisima koji su bili na snazi do 31. prosinca 2012. a nisu završili Državnu školu za pravosudne dužnosnike, stalnost njihove dužnosti. Ova odredba, dakle, nije ustrojena kako bi se omogućilo sucima javljati na slobodna sudačka mjesta, protivno imperativnoj zakonskoj normi iz članka 51. stavak 1. ZDSV-a, već da bi se osigurala stalnost sudačke dužnosti.

Prema članku 56. ZDSV-a kada Vijeće za suca imenuje kandidate koji su završili Državu školu za pravosudne dužnosnike izbor mora biti utemeljen na završnoj ocjeni koju su kandidati ostvarili u Državnoj školi za pravosudne dužnosnike i ostvarenim bodovima na razgovoru s kandidatima na kojem isti mogu ostvariti najviše 20 bodova.«

5.4. U odnosu na ostale prijave podnesene za upražnjeno mjesto suca Trgovačkog suda u Zadru, u osporenoj odluci DSV-a se navodi:

»Sukladno članku 56. stavak 1. ZDSV-a kandidatkinje su na temelju završne ocjene u Državnoj školi za pravosudne dužnosnike ostvarile slijedeći broj bodova: Tina Grgas – 187,69 bodova i Katarina Zdunić – 173,58 bodova.

Na razgovor su pozvane Tina Grgas i Katarina Zdunić. (...)

Nakon provedenog razgovora, Vijeće je na temelju članka 18. stavak 2. Pravilnika, utvrdilo listu prvenstva kandidatkinja prema redoslijedu ukupno ostvarenih bodova u postupku vrednovanja:

Tina Grgas, viša sudska savjetnica u Općinskom sudu u Benkovcu, Stalna služba u Obrovcu – 204,69 bodova i

Katarina Zdunić, viša sudska savjetnica u Općinskom sudu u Zadru – 190,58 bodova.

Na temelju sastavljene liste prvenstva kandidatkinja i provedenim glasovanjem, a na temelju članka 56. stavak 1. i 2. ZDSV-a, Vijeće je imenovalo Tinu Grgas za sutkinju Trgovačkog suda u Zadru.«

IV. PRIGOVORI PODNOSITELJA

6. Podnositelj smatra da su mu osporenim odlukom DSV-a povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 14., 18., 19., 26., 29. stavkom 1., 35., 44. i 55. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), te prava zajamčena člancima 6. i 13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02. i 1/06., u daljnjem tekstu: Konvencija).

Podnositelj osporenu odluku pobija zbog bitnih postupovnih povreda i povreda materijalnog prava te pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. Prije svega ističe nedostatak upute o pravnom lijeku:

»Predmetna odluka ne sadrži uputu o pravnom lijeku niti dopuštenje da se protiv iste može pokrenuti upravni spor, pa s obzirom da je Ustavni sud zauzeo stajalište da odluke Državnog sudbenog vijeća (u nastavku DSV) o imenovanju sudaca ne predstavljaju upravni akt protiv kojega je moguće voditi upravni spor i s obzirom da novi

Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12 i 152/14) više ne predviđa postupak povodom zahtjeva za zaštitu Ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina (čl. 66 prethodnog ZUS-a) propisan člankom 103 Ustavnog zakona o ustavnom sudu, podnositelju je jedina pravna zaštita ustavna tužba.«

6.1. Podnositelj navodi da se kao kandidat javio na oglas za slobodno mjesto suca Trgovačkog suda u Zadru objavljen u »Narodnim novinama« broj 132/14. sukladno članku 51. stavku 1. i članku 56.b ZoDSV-a. S obzirom da je podnositelj bio imenovan za suca Općinskog suda u Zadru 25. listopada 2007., koju dužnost i dalje obnaša, podnio je prijavu na predmetni natječaj sukladno članku 56.b ZoDSV-a kojim je propisano da suci koji su imenovani na sudačku dužnost po propisima koji su bili na snazi do 31. prosinca 2012. nisu dužni završiti školu za pravosudne dužnosnike navedenu u članku 51. stavku 1. ZoDSV-a. Nadalje, ističe da DSV nije zatražilo od nadležnog sudačkog vijeća ocjenu obnašanja sudačke dužnosti za podnositelja sukladno članku 55. stavku 1. ZoDSV-a »već je na svojoj web stranici www.dsv.hr u popodnevnim satima dana 4 prosinca 2014 godine objavilo imena prijavljenih kandidata na predmetni natječaj i datum razgovora sa njima dana 12. prosinca 2014. godine, u rasponu od 9 do 12,40 sati za svakoga kandidata ponaosob, među kojima nije bilo imena podnositelja, nakon kojeg razgovora je odlučilo da će isti dan na svojoj 117. sjednici između pozvanih kandidata odlučiti o imenovanju na ispražnjeno mjesto suca Trgovačkog suda u Zadru. S obzirom da na navedenom popisu kandidata nije bilo imena i prezimena podnositelja i termina razgovora s njim i s obzirom da se odabir vrši samo između pozvanih kandidata isti je, s obzirom da u međuvremenu nije primio nikakvu odluku kojom bi njegova prijava eventualno bila odbačena, dopisom od 8. prosinca 2014. godine zatražio od DSV-a da ga se pozove na navedeni razgovor s obzirom da se uredno javio na predmetni natječaj. Podnositelj je, zbog kratkoće vremena do dana određenog za razgovor i svjestan činjenice da će nepozivanjem na razgovor automatski biti isključen iz odabira, istoga dana i telefonski nazvao DSV tražeći odgovor da li je njegova prijava odbačena i tražio da ga se pozove na predmetni razgovor na što mu je neslužbeno odgovoreno da hotimično nije pozvan na razgovor i da će mu sve biti objašnjeno u pisanoj odluci.«

6.2. U odnosu na obrazloženje pobijane odluke DSV-a koja se odnosi na njegovu prijavu (točka 5.1. obrazloženja ove odluke), podnositelj ističe:

»Prvenstveno se ističe da je neshvatljivo da se prijava suca na natječaj za imenovanje suca odbaci sa obrazloženjem da isti ne udovoljava uvjetima – za postati sudac.

Iz prethodno citirane tri rečenice obrazloženja razvidno je da je DSV umjesto da primjeni (jasnu) zakonsku odredbu (čl. 56 b ZDSV) odlučio tumačiti 'pravu namjeru' zakonodavca kod donošenja navedene (jasne) odredbe iste za što navedeno tijelo nema ovlasti, a čak i u slučaju kad bi navedena odredba bila nejasna, kako to navedeno tijelo očito smatra, DSV je istu protumačio na štetu umjesto u korist podnositelja kao adresata 'nejasne' norme tj. stranke u postupku (pravilo o interpretaciji nejasnih pravnih propisa) kako bi onemogućio podnositelju sudjelovanje u natječaju.

Međutim najvažnije je da je DSV kod tumačenja namjere zakonodavca pri donošenju navedene odredbe čl. 56 b ZDSV istu potpuno pogrešno protumačio smatrajući da po njemu ista 'samo jamči sucima koji su imenovani na sudačku dužnost prema propisima koji su bili na snazi do 31 prosinca 2012 godine, a nisu završili Državnu školu za pravosudne dužnosnike, stalnost njihove dužnosti. Ova odredba dakle nije ustrojena kako bi se omogućilo sucima javljati na slobodna sudačka mjesta već da bi se osigurala stalnost sudačke dužnosti'.

Citirano tumačenje namjere zakonodavca kod donošenja navedene odredbe je potpuno pogrešno s obzirom da je stalnost sudačke dužnosti već propisana Ustavom Republike Hrvatske (čl. 120 tj. čl 123 pročišćenog teksta) kao najvišim pravnim aktom stoga namjera zakonodavca kod donošenja navedene odredbe čl. 56 b ZDSV sasvim sigurno nije bila prepisivanje postojeće ustavne odredbe (hijerarhijski veće pravne snage) već upravo izjednačavanje u pravima i obvezama sudaca koji su imenovani prije osnivanja Državne škole za pravosudne dužnosnike i onih imenovanih poslije njenog osnivanja radi ostvarivanja ravnopravnosti u njihovim pravima i obvezama u budućem vremenu kad će navedeni suci istovremeno raditi na sudovima iako su imenovani na različite načine (kakva situacija je upravo sada na sudovima u RH) kako se ne bi dogodila podjela sudaca 'na dvije vrste' tj. neravnopravnost u njihovim pravima (pa tako i u pravu na napredovanje prema osobnim stručnim preferencama na druge sudove) i obvezama te je predmetna odredba čl. 56 b ZDSV je u tom pogledu potpuno jasna.

(...)

Štoviše, prihvaćanje ovakvog tumačenja odredbe čl. 56 b ZDSV od strane DSV-a značilo bi da bi pravo na javljanje na oglase za imenovanje sudaca imali samo oni suci koji su imenovani nakon 31. prosinca 2012 godine (za koja imenovanja je preduvjet bio završetak Državne škole za pravosudne dužnosnike) dok bi suci koji su imenovani do 31. prosinca 2012 godine (do kada Državna škola za pravosudne dužnosnike uopće nije postojala) bili potpuno obespravljeni i mogli bi samo bespomoćno gledati kako se njihove kasnije imenovane kolege mogu javljati na natječaje za slobodna sudačka mjesta za razliku od njih – sudaca 'drugog reda' koji na to ne bi imali pravo. (...)

(...) jer se njome svim sucima općinskih, trgovačkih, prekršajnih i upravnih sudova u RH koji su imenovani do 31. prosinca 2012 godine (a takvih je barem 95% od svih sudaca) apriori onemogućava da budu uopće kandidati u natječajima za slobodna sudačka mjesta u drugim sudovima, što osim što je nezakonito tj. suprotno čl. 56 b ZDSV-a predstavlja i očitu diskriminaciju jer je to isto omogućeno onim sucima koji su imenovani po propisima koji su bili na snazi nakon 31. prosinca 2012 godine. (...) Na navedeni način suci koji su imenovani do 31. prosinca 2012 godine postaju osobe čiji je status zauvijek zamrznut na postojećem radnom mjestu (valjda do njihove smrti) i osobe kojima je napredovanje u sustavu na druge sudove apriori onemogućeno jer im se ne dopušta niti biti kandidatom u navedenim natječajima.

U slučaju podnositelja ustavne tužbe situacija je još i gora s obzirom da je prethodno predmetnom natječaju i upravo zbog predmetnog ispražnjenog sudačkog mjesta na Trgovačkom sudu u Zadru, dopisom predsjednice Trgovačkog suda u Zadru posl. br. Su-32/14 od 15. siječnja 2014 godine zatraženo od DSV da predmetno slobodno mjesto na tom sudu popuni trajnim premještajem i to po mogućnosti premještajem upravo podnositelja: 'iz razloga što je isti bio vježbenik i potom sudski savjetnik ovoga suda, te je na postdiplomskom studiju trgovačkog prava i prava društava na Pravnom fakultetu u Zagrebu, slijedom čega je opravdano za očekivati da bi mogao odmah po imenovanju raditi na svim vrstama predmeta bez uobičajenih početničkih poteškoća,' ostavljajući pritom mogućnost DSV-u da navedeni premještaj napravi direktno (kao što je to isti DSV radio na svojim 29., 36., 42., 53. i dr. sjednicama) ili putem prethodnog raspisivanja obavijesti o potrebi za trajni premještaj sudaca (kao što je to isti DSV učinio na svojoj 94 i dr. sjednicama). DSV je međutim navedeni prijedlog odbio (šutnja administracije od 6 mjeseci, telefonski pružena informacija da se radi o spisu DSV posl. br. Ou-6/14) i suprotno svojoj dotadašnjoj praksi arbitrarno odlučio navedeno slobodno prazno mjesto umjesto trajnim premještajem popuniti predmetnim natječajem, kojom prilikom navedenu odluku ničim nije obrazložio s obzirom da je time promijenio svoju praksu jer je u istovjetnim slučajevima u navedeno vrijeme masovno vršio trajne premještaje sudaca (sa i bez oglasa o premještaju) kako unutar iste vrste sudova tako i na sudove različite vrste (sa općinskih na općinske sudove, sa općinskih na radne sudove, sa općinskih na upravne sudove) čime se dakle u slučaju podnositelja postavio arbitrarno i samovoljno. (...)

Predmetnim postupanjem DSV je u potpunosti ignorirao prijavu podnositelja kao kandidata u predmetnom natječaju za izbor suca, onemogućio mu sudjelovanje u istom a time i imenovanje smatrajući da isti ne udovoljava uvjetima za postati sudac, čime su nesporno povrijeđena prava podnositelja iz čl 14 st. 2 Ustava RH kojim se jamči opća jednakost svakog čovjeka i građanina i jednakost svih pred zakonom (članak 14. stavak 2. Ustava), te ustavnog prava svakog građanina Republike Hrvatske da podjednakim uvjetima sudjeluje u obavljanju javnih poslova i bude primljen u javne službe (članak 54. Ustava).«

Stoga podnositelj (pozvavši se i na odluku Ustavnog suda broj: U-III-761/1996 od 8. ožujka 2000., te na obrazloženje Vlade Republike Hrvatske uz predloženu izmjenu članka 56.b iz Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću – P.Z. broj 211/2013) predlaže da se njegova ustavna tužba usvoji i da se pobijana odluka ukine i predmet vrati na ponovni postupak.

V. PRIBAVLJENA OČITOVANJA

6.3. Tijekom ustavnosudskog postupka pribavljen je spis DSV-a i zatraženo očitovanje DSV-a na ustavnu tužbu. DSV je dostavio traženo očitovanje aktom broj: OU-14/15 od 7. ožujka 2015. u kojem ostaje kod stajališta iznesenih u osporenoj odluci u odnosu na podnositelja:

»Dakle, Državno sudbeno vijeće smatra da opisanim tumačenjem i primjenom odredaba članka 51. stavak 1. i 56. b Zakona o Državnom sudbenom vijeću nije postupilo suprotno pravilnom shvaćanju tih propisa jer u konkretnom slučaju stalnost sudačke dužnosti predmetnom odlukom podnositelju Ustavne tužbe nije ugroženo, a nije se radilo o postupku napredovanja suca.«