

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

93

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Mato Arlović, Snježana Bagić, Marko Babić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, rješavajući 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 23. prosinca 2014. donio je

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 369. stavka 2. Ovršnog zakona (»Narodne novine« broj 112/12., 25/13. i 93/14.).

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

O b r a z l o Ź e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 369. stavka 2. Ovršnog zakona (»Narodne novine« broj 112/12., 25/13. i 93/14.; u daljnjem tekstu: OvrZ/12), podnijeli su: Miljenko Giunio iz Zavale, kojeg zastupa Zdravko Balenović, odvjetnik u Zagrebu (U-I-5345/2012), Stjepan Žugaj iz Velike Gorice, kojeg zastupa Damir Medved, odvjetnik u Velikoj Gorici (U-I-2873/2013) te Ljubljanska banka d. d. Ljubljana, Republika Slovenija, koju zastupa Matija Pečatnik, odvjetnik u Zagrebu (U-I-4052/2013).

Predlagatelji članak 338. stavak 1. OvrZ-a/12 smatraju nesuglasnim s člancima 3., 5., 14. stavkom 2., 16., 26. i 29. stavkom 1. Ustava.

1.1. OvrZ/12 objavljen je u »Narodnim novinama« broj 112 od 11. listopada 2012., a stupio je na snagu 15. listopada 2012., osim članaka od 356. do 364. koji su stupili na snagu 1. srpnja 2013.

OvrZ/12 izmijenjen je dva puta: prvi put člankom 101. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 25 od 28. veljače 2013., a drugi put Zakonom o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 93 od 30. srpnja 2014.

Osporeni članak 369. stavak 2. OvrZ-a/12 se od donošenja zakona nije izmijenio.

2. Pozivom na članak 42. stavak 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), prijedlozi predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 369. stavka 2. OvrZ-a/12 poslani su na odgovor Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske, koje je dostavilo svoje očitovanje aktom klasa: 740-11/14-01/32, urbroj: 514-04-01-14-03 od 20. listopada 2014. (u daljnjem tekstu: očitovanje Ministarstva pravosuđa).

II. OSPORENA ODREDBA ZAKONA

3. Članak 369. stavak 2. OvrZ-a/12 sadržava prijelazne odredbe, a u cjelini glasi:

»Postupci u tijeku

Članak 369.

(1) Postupci u tijeku dovršit će se po odredbama zakona koji su važili do stupanja na snagu ovoga Zakona.

(2) Iznimno od odredbe stavka 1. ovoga članka, postupci pokrenuti prije stupanja na snagu Ovršnog zakona ('Narodne novine', br. 57/96., 29/99., 42/00., 173/03., 194/03., 151/04., 88/05., 121/05. i 67/08.) obustavit će se ako ovrhovoditelj u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona ne podnese prijedlog na temelju kojeg se postupak može nastaviti.«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

4. Svi predlagatelji u svojim prijedlozima ističu da je Ustavni sud svojom odlukom broj: U-I-1988/2011 i dr. od 19. lipnja 2012. (»Narodne novine« broj 80/12.) ukinuo članak 338. stavak 1. Ovršnog zakona (»Narodne novine« broj 139/10., 125/11., 150/11., 154/11. i 12/12.; u daljnjem tekstu: OvrZ/10) koji je imao gotovo istovjetan sadržaj kao i osporeni članak 369. stavak 2. OvrZ-a/12, te da je zakonodavac svjesno išao »za eskiviranjem Odluke Ustavnog suda«.

4.1. Predlagateljica Ljubljanska banka d. d. u svom prijedlogu posebno ističe da »ostaje nejasno i dvojbeno da li je na temelju članka 369. stavka 2. Ovršnog zakona ovrhovoditelj dužan dostaviti novi prijedlog za ovrhu koji je usklađen s važećim zakonskim normama (s obzirom da se citirana norma odnosi isključivo na postupke pokrenute na temelju prijedloga za izvršenje po Zakonu o izvršnom postupku te imajući u vidu da je protekom vremena došlo do brojnih promjena Ovršnog zakona, promjena valuta, i sl.) kako bi nadležni sud na temelju tako usklađenog prijedloga mogao nastaviti postupak ili se radi tek o podnesku kojim se zahtijeva nastavak postupka. Dakle, članak 369. stavak 2. Ovršnog zakona ostavlja dvojbenim koju procesnu radnju ovrhovoditelj treba poduzeti«. Takvo zakonsko uređenje smatra suprotnim pravnoj sigurnosti i predvidljivosti propisa jer »građani ne mogu prilagoditi svoje postupanje toj zakonskoj normi te predvidjeti posljedice svog postupanja«.

4.2. Predlagatelj Stjepan Žugaj tome dodaje da »obustavom postupka zbog nedostavljanja 'PRIJEDLOGA' za nastavak ovršnih postupaka i postupaka izvršenja građani, kao vjerovnici u ovršnom postupku, ostaju bez mogućnosti naplate svojih tražbina. Naime, obustavom postupka, prestaje postupak ovrhe, kojemu je jedini cilj upravo naplata tražbina utvrđenih pravomoćnim i ovršnim sudskim odlukama. Uskratom jedinog pravnog puta kojim mogu ostvariti svoje tražbine, odnosno svoja prava, građani gube i pravo pristupa sudu«.

Stoga predlažu pokretanje postupka i ukidanje članka 369. stavka 2. OvrZ-a/12.

IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA PRAVOSUĐA

5. U očitovanju Ministarstva pravosuđa od 20. listopada 2014. navedeno je sljedeće obrazloženje:

»U članku 369. stavku 2. korišteni su jasni normativno-pravni standardi. Navedena odredba OZ-a 2012. suštinski se razlikuje od odredbe članka 338. stavka 1. ranijeg Ovršnog zakona (Narodne novine, broj 139/10, 125/11, 150/11, 154/11 i 12/12), koja je stupila na snagu 18. prosinca 2010. i koju je Ustavni sud Republike Hrvatske stavio izvan snage Odlukom posl. br. U-I/1988/2011. od 19. lipnja 2012. Naime, za razliku od spomenute odredbe članka 338. stavka 1., koja je sadržavala pravno neodređen i nepoznat pojam 'osnovani prijedlog', u osporenoj odredbi članka 369. stavka 2. OZ-a 2012. nedvojbeno je određeno da se radi o prijedlogu kojim će ovrhovoditelj predložiti nastavak postupka i time je zakonska pretpostavka (neispunjenje koje ima za posljedicu obustavu postupka) jasno i određeno propisana tako da adresati pravne norme mogu prilagoditi svoje postupanje toj zakonskoj normi i što će uslijediti ako to propuste.

Premda niti jedna odredba OZ-a 2012. ne definira pojam niti značenje 'prijedloga na temelju kojeg se postupak može nastaviti', valja naglasiti da Zakon o parničnom postupku (Narodne novine, broj 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11 i 25/13 – u daljnjem tekstu: ZPP), a koji se u ovršnom postupku supsidijarno primjenjuje sukladno odredbi članka 21. stavka 1. OZ-a 2012., propisuje opća pravila o sadržaju podnesaka. Odredbom članka 106. stavka 2. ZPP-a propisano je da podnesci moraju biti razumljivi i moraju sadržavati sve ono što je potrebno da bi se u vezi s njima moglo postupiti. Podnesci osobito trebaju sadržavati: oznaku suda, ime, prebivalište, odnosno boravište stranaka, njihovih zakonskih zastupnika i punomoćnika, ako ih imaju, osobni identifikacijski broj stranke koja podnosi podnesak, predmet spora, sadržaj

izjave i potpis podnositelja. Ako izjava sadrži kakav zahtjev, stranka treba da u podnesku navede činjenice na kojima temelji zahtjev i dokaze kad je to potrebno (članak 106. stavak 4. ZPP-a). Sukladno iznesenom, 'prijedlog na temelju kojeg se postupak može nastaviti' sastavljen u skladu s prethodno citiranom odredbom ZPP-a, nedvojbeno bi sadržavao sve elemente koji bi ga činili podobnim da se, upravno na temelju takvoga podneska, postupak može nastaviti.

(...)

S obzirom na to da je odredbom članka 369. stavka 1. OZ-a 2012. propisano da će se postupci u tijeku dovršiti po odredbama zakona koji su važili do stupanja na snagu tog Zakona, razvidno je da se, sukladno odredbi stavka 2. navedenog članka, postupci pokrenuti prije 11. kolovoza 1996., dakle postupci pokrenuti na temelju Zakona o izvršnom postupku (Narodne novine, broj 53/91 i 91/92) također dovršavaju po odredbama zakona koji je važio u trenutku pokretanja tih postupaka, dok se iznimka propisana predmetnom odredbom odnosi tek na dužnost ovrhovoditelja da podnesu sudu prijedlog na temelju kojeg se postupci mogu nastaviti. Valja, naime, istaknuti da je kroz dosadašnje izmjene ovršnog prava jasno vidljiva intencija zakonodavca da pojača procesnu disciplinu te zainteresiranost i odgovornost ovrho voditelj a za provedbu ovrhe.

Izloženi zahtjev postavljen OZ-om 2012. – da stranka koja traži provedbu akta koji se provodi sudskom ovrhom, podneskom kojim tu provedbu traži udovolji pretpostavkama koje su sudu nužne da bi ovrha bila provediva – kao jedan od mogućih modusa ograničavanja pristupa sudu u cijelosti je prihvatljiv. Supsidijarna primjena navedenih odredbi ZPP-a, kojima su propisana opća pravila o sadržaju podnesaka, otklanja eventualnu sumnju glede sadržaja podneska podobnog za postupanje suda.

Slijedom navedenog, mišljenje je ovog tijela da navedeno normativno rješenje ne dovodi do neprihvatljivog ograničavanja ustavnog i konvencijskog prava podnositelja na pristup sudu, kao jednog od bitnih aspekata prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava RH, u opsegu i intenzitetu koji bi narušio samu bit tog prava, a na način koji je protivan i nerazmjern legitinimnom cilju normativnog uređenja pravnog instituta ovrhe u pravnom poretku Republike Hrvatske.

(...)

U svojoj procesnoj poziciji radi ostvarenja svoje tražbine, ovrhovoditelj je pokretač i koordinator ovršnog postupka te od njegove inicijative i aktivnosti zavisi i početak ali i tijek postupka. Brojne odredbe OZ-a 2012. reflektiraju intenciju zakonodavca za kontinuiranim jačanjem procesne discipline te zainteresiranosti i odgovornosti ovrhovoditelja za provedbu ovrhe, namećući im određene obveze čije neispunjenje je sankcionirano obustavom ovršnog postupka. Navedena pravila usvojena su s ciljem unaprjeđenja postupka ovrhe uvođenjem mehanizama koji uspostavljaju procesnu disciplinu i aktivnu ulogu ovrhovoditelja.

Valja također istaknuti da obustava ovršnog postupka ne znači ujedno i gubitak prava vjerovnika na namirenje tražbine utvrđene pravomoćnom i ovršnom sudskom presudom. Sukladno odredbi članka 233. stavka 1. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, broj 35/05, 41/08 i 125/11 – Zakon o rokovima ispunjenja novčanih obveza; u daljnjem tekstu: ZOO) sve tražbine koje su utvrđene pravomoćnom sudskom odlukom ili odlukom drugoga nadležnog tijela javne vlasti, ili nagodbom pred sudom ili drugim nadležnim tijelom, odnosno javnobilježničkim aktom, zastarijevaju za deset godina, pa i one za koja zakon inače predviđa kraći rok zastare. Zastara se prekida podnošenjem tužbe i svakom drugom vjerovnikovom radnjom poduzetom protiv dužnika pred sudom ili drugim nadležnim tijelom radi utvrđivanja, osiguranja ili ostvarenja tražbine (članak 241. ZOO-a). Nakon prekida zastara počinje teći iznova, a vrijeme koje je proteklo prije prekida ne računa se u zakonom određeni rok za zastaru (članak 245. stavak 1. ZOO-a). Kad je prekid zastare nastao prijavom tražbine u stečajnom postupku, zastara počinje teći iznova od dana okončanja toga postupka (članak 245. stavak 4. ZOO-a). Isto vrijedi i kad je prekid zastare nastao zahtjevom ovrhe ili osiguranja (članak 245. stavak 5. ZOO-a). Zastara koja počinje teći iznova poslije prekida navršava se kad protekne onoliko vremena koliko je zakonom određeno za zastaru koja je prekinuta (članak 245. stavak 6. ZOO-a). Obustava ovršnog postupka, dakle, ne znači ujedno i oprost duga te ne ostavlja vjerovnike bez mogućnosti naplate svojih tražbina, budući da isti neće moći naplatiti svoje potraživanje samo ukoliko je nastupila zastara. Premda se obustavom ovršni postupak zaustavlja te se ukidaju sve provedene ovršne radnje, niti jedna odredba OZ-a ne onemogućava vjerovnika da podnese novi prijedlog za ovrhu, te o samom vjerovniku ovisi hoće li on ovršni postupak ponovno i pokrenuti. Shodno tome, dužnici obustavom ovršnog postupka nisu favorizirani niti stavljeni u povoljniji položaj, a na štetu vjerovnika,