

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1160

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Drugom vijeću za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sutkinja Snježana Bačić, predsjednica Vijeća, te suci Mato Arlović, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić i Duška Šarin, članovi Vijeća, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenuo Ljubo Čančar iz Vardarca (Bilje), na sjednici održanoj 16. travnja 2015. jednoglasno je donio

ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Ukida se presuda Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-12011/2008-4 od 13. srpnja 2011. i predmet se vraća Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske na ponovni postupak.

III. 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. Ustavnu tužbu podnio je Ljubo Čančar s prebivalištem u Vardarcu (u daljnjem tekstu: podnositelj). Ustavna tužba je pravodobna i dopuštena.

Podnositelj u ustavnoj tužbi navodi da mu je osporenom sudskom odlukom povrijeđeno ustavno pravo na žalbu zajamčeno člankom 18. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

Ustavna tužba podnesena je protiv presude Upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Upravni sud) broj: Us-12011/2008-4 od 13. srpnja 2011., kojom je uvažena podnositeljeva tužba podnesena protiv rješenja Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva Republike Hrvatske klasa: UP/II-019-06/08-24/97, ur.broj: 538-06-02-08-2 od 6. listopada 2008. (u daljnjem tekstu: drugostupanjsko rješenje), poništeno navedeno drugostupanjsko rješenje te odbačena žalba podnositelja podnesena protiv rješenja Regionalnog ureda Osijek klasa: UP/I-019-06/08-08/53, ur.broj: 538-06-06-08-1 od 22. kolovoza 2008. (u daljnjem tekstu: prvostupanjsko rješenje) kao nedopuštena, uslijed stajališta Upravnog suda da je u konkretnom slučaju riječ o pitanju koje prema svojoj prirodi nema karakter upravne stvari.

Drugostupanjskim rješenjem odbijena je žalba podnositelja podnesena protiv prvostupanjskog rješenja, kojim je odbijen zahtjev podnositelja za stambeno zbrinjavanje njega i članova njegove obitelji izvan područja posebne državne skrbi uz obrazloženje da isti ne ispunjava uvjete sukladno točkama 1. i 2. Zaključka Vlade Republike Hrvatske o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nositelji stanarskog prava) na područjima Republike Hrvatske, koja su izvan područja posebne državne skrbi (»Narodne novine« broj 100/03., 179/04. i 79/05., u daljnjem tekstu: Zaključak Vlade) te točki 1. Odluke Vlade Republike Hrvatske o provedbi stambenog zbrinjavanja povratnika – bivših nositelja stanarskog prava na stanovima izvan područja posebne državne skrbi (»Narodne novine« broj 63/08., u daljnjem tekstu: Odluka Vlade).

Stoga predlaže da Ustavni sud njegovu tužbu usvoji, ukine osporenu presudu Upravnog suda te predmet vrati istom sudu na ponovno odlučivanje.

2. Za potrebe ustavnosudskog postupka, na temelju članka 69. alineje 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), pribavljen je spis Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva Republike Hrvatske, Uprava za područja od posebne državne skrbi, Regionalni ured Osijek klasa: UP/I-019-06/08-08/53, ur.broj: 538-06-06-08-1.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

3. Uvidom u spis Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva Republike Hrvatske, Uprave za područja od posebne državne skrbi, Regionalnog ureda Osijek, navode ustavne tužbe i osporenu presudu utvrđeno je sljedeće:

3.1. U postupku koji je prethodio ustavnosudskom, prvostupanjskim rješenjem odbijen je zahtjev podnositelja od 24. prosinca 2004. za stambeno zbrinjavanje izvan područja posebne državne skrbi. U navedenom zahtjevu podnositelj je naveo da je do 1991. godine sa suprugom i sinom te kćeri boravio u stambenom objektu u Osijeku, Sjenjak 89, kao bivši nositelj stanarskog prava.

U obrazloženju prvostupanjskog rješenja navodi se:

»Sukladno točkama 1. i 2. Zaključka Vlade RH o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nositelji stanarskog prava) na područjima Republike Hrvatske koja su izvan područja posebne državne skrbi ('Narodne novine', br.100/03, 179/04 i 79/05), te točki 1. Odluke Vlade Republike Hrvatske o provedbi stambenog zbrinjavanja povratnika – bivših nositelja stanarskog prava na stanovima izvan područja posebne državne skrbi ('Narodne novine', br. 63/08), pravo na stambeno zbrinjavanje može ostvariti osoba ili članovi njenog domaćinstva ako nemaju u vlasništvu ili suvlasništvu obiteljsku kuću ili stan ili ako istu nisu prodali, darovali, ili na bilo koji drugi način otuđili nakon 8. listopada 1991. godine, odnosno ako nisu stekli pravni položaj zaštićenog najmoprimca.

U provedenom postupku, a uvidom u Izvadak zemljišne knjige Općinskog suda iz Belog Manastira, utvrđeno je da podnositelj zahtjeva LJUBO ČANČAR ima u vlasništvu useljivi stambeni objekt na adresi: Ružina 39 u Vardarcu koji je naslijedio nakon smrti svoje sestre. Slijedom utvrđenoga trebalo je donijeti odluku kao u izreci ovog rješenja.«

3.2. U povodu žalbe podnositelja protiv prvostupanjskog rješenja, u obrazloženju drugostupanjskog rješenja navodi se:

»(...) u žalbenom postupku utvrđeno je da je prvostupanjski postupak pravilno proveden i da nema zakonskog osnova za usvajanje zahtjeva za stambenim zbrinjavanjem LJUBO ČANČAR sukladno navedenom Zaključku i Odluci Vlade Republike Hrvatske odnosno pozitivnim propisima koji reguliraju pravnu materiju stambenog zbrinjavanja izvan područja posebne državne skrbi, pa je, prema tome, prvostupanjsko rješenje pravno utemeljeno na zakonu.

Pravilno je prvostupanjsko tijelo provelo postupak i utvrdilo da LJUBO ČANČAR ima u svom vlasništvu obiteljsku kuću u Republici Hrvatskoj, na adresi Vardarac, Ružina 39, zbog čega nema pravnog osnova za stambenim zbrinjavanjem na jedan od načina koji su utvrđeni pozitivnim propisima koji reguliraju pravnu materiju stambenog zbrinjavanja izvan područja posebne državne skrbi.«

3.3. Podnositelj je protiv drugostupanjskog rješenja podnio tužbu Upravnom sudu. Upravni sud uvažio je podnositeljevu tužbu (iako ne iz razloga na koje se podnositelj pozivao u tužbi), poništio drugostupanjsko rješenje i odbacio žalbu podnesenu protiv tog rješenja. U obrazloženju presude Upravnog suda navodi se:

»(...) prvostupanjsko rješenje kojim se odbija zahtjev tužitelja za stambeno zbrinjavanje izvan područja posebne državne skrbi koji je podnio za sebe i članove svoje obitelji doneseno je pozivom na zaključak Vlade Republike Hrvatske o provedbi programa stambenog zbrinjavanja povratnika – bivših nositelja stanarskog prava na stanovima izvan područja posebne državne skrbi. Rečeni zaključak je donesen temeljem članka 30. stavka 3. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 101/98., 15/00., 117/01., 199/03. i 30/04.) kojim je propisano da se zaključkom utvrđuju stajališta Vlade u pitanjima provedbe utvrđene politike, te određuju zadaće tijelima državne uprave.

(...)

Odredbom članka 6. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 53/91., 9/92. i 77/92.), propisano je da se upravni spor može voditi samo protiv upravnog akta, a upravni akt prema ovom Zakonu jest akt kojim tijelo iz članka 5. ovoga Zakona u obavljanju javnih ovlasti rješava o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari.

Iz naprijed navedenog, proizlazi da se o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje u provedbi rečenog Zaključka Vlade ne odlučuje u upravnom postupku jer pitanje provođenja utvrđene politike Vlade uz uvjete i na način pobliže određene u tom zaključku ne može biti predmet tog postupka. Iz toga slijedi da je riječ o pitanju koje prema svojoj prirodi nema karakter upravne stvari, pa niti prvostupanjsko rješenje kojim je odlučeno o zahtjevu tužitelja nema karakter upravnog akta jer nema potrebne elemente propisane naprijed citiranom zakonskom odredbom. Stoga niti ocjena zakonitosti tog akta ne može biti predmetom rješavanja u upravnom postupku. Zbog toga je žalbu tužitelja izjavljenu protiv tog rješenja tuženo tijelo trebalo odbaciti pozivom na odredbu članka 239. Zakona o općem upravnom postupku, a ne meritorno rješavati o istoj pozivom na odredbu članka 240. stavka 1. tog Zakona.«

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

4. Podnositelj izrijekom navodi povredu ustavnog prava na žalbu zajamčenog člankom 18. stavkom 1. Ustava, međutim iz sadržaja ustavne tužbe proizlazi da podnositelj smatra povrijeđenim i pravo na pristup sudu koje je dio temeljnog ljudskog prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava.

4.1. Obrazlažući povredu prava na žalbu, podnositelj navodi:

»Takvom presudom ostaje na snazi 'prvostupanjsko rješenje', kojim je moj zahtjev za stambeno zbrinjavanje odbijen, a kako je po stajalištu Upravnog suda RH moja žalba nedopuštena, nema tog pravnog sredstva, kojim bih zaštitio svoje interese.«

IV. MJERODAVNO PRAVO

5. U postupku koji je prethodio ustavnosudskom, kao mjerodavno pravo, primijenjen je članak 6. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« broj 53/91., 9/92. i 77/92., u daljnjem tekstu: ZUS), koji glasi:

»Članak 6.

Upravni spor može se voditi samo protiv upravnog akta.

Upravni akt, prema ovom Zakonu, jest akt kojim tijelo iz članka 5. ovog zakona, u obavljanju javnih ovlasti, rješava o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari.«

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

6. S obzirom da iz sadržaja ustavne tužbe proizlazi da podnositelj smatra povrijeđenim pravo na pristup sudu koje je dio temeljnog ljudskog prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava, navedeni prigovor nije očito neosnovan te sadržava ustavnopravnu bit stvari i može biti razmotren pred Ustavnim sudom. U tom smislu, Ustavni sud podsjeća da je u odluci broj: U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010., objavljenoj u »Narodnim novinama« broj 90/10. utvrdio da se jamstva prava na pravično suđenje, sadržana u članku 29. stavku 1. Ustava, primjenjuju i na sudski postupak pred Upravnim sudom (upravni spor) koji je uređen člankom 19. stavkom 2. Ustava.

7. Mjerodavne odredbe Ustava glase:

»Članak 19.

(...)

Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.«

»Članak 29.