

# *Ustavni sud Republike Hrvatske*

UDK 342.565.2(497.5)(094.8)

## **Odluka Hrvatskog sabora – odbijanje zahtjeva za prestanak mirovanja zastupničkog mandata**

USTAVNO JAMSTVO IZ ČL. 14/1. USTAVA

1. USTAVNA TUŽBA SE ODBACUJE.

2. PROTIV OSPORENE ODLUKE HRVATSKOG SABORA PODNOSITELJ JE IMAO NA RASPOLAGANJU DVA DOPUŠTENA DRUGA PRAVNA PUTA. SUKLADNO ČL. 62/2. I 62/3. USTAVNOG ZAKONA. PODNOSITELJ JE BIO OBVEZAN PRIJE PODNOŠENJA USTAVNE TUŽBE ISKORISTITI OBA DOPUŠTENA DRUGA PRAVNA PUTA.

Odluka U-III-1097/2009 od 9. studenoga 2010. (NN 130/10)

Iz obrazloženja (izvadci):

1. Ustavna tužba podnesena je protiv odluke Hrvatskog sabora donesene na sjednici održanoj 6. veljače 2009., kojom se odbija zahtjev R. Č. iz Z. (podnositelja ustavne tužbe) za prestankom mirovanja zastupničkog mandata.

2. Podnositelj u ustavnoj tužbi ističe: »Odbijanjem zahtjeva R. Č. za prestankom mirovanja zastupničkog mandata, koji je podnesen istekom osam dana, stavljen je u neravnopravan položaj sa zastupnicima kojima je identičan zahtjev prihvaćen. Smatram da je g. Č. odlukom diskriminiran zbog svog članstva u oporbenom HNS-u, jer je Sabor u identičnoj situaciji, s istom pravnom podlogom, u slučaju npr. zastupnika vladajućeg HDZ-a (zastupnik B.) donio suprotnu odluku. Dakle, zbog političkog opredjeljenja (HNS) diskriminiran je, na koji način mu je povrijeđeno pravo da kao

državljanin RH ima pravo pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova (čl. 44. Ustava).«

2.1. Podnositelj smatra da je osporenom odlukom Hrvatskog sabora povrijeđen čl. 14/1. Ustava u vezi s čl. 1/3. i s čl. 26., 44. i 45. Ustava.

Članak 14/1. Ustava glasi: 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.

*Ustavna tužba nije dopuštena.*

3. Čl. 62/2. i 62/3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu (NN 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst) glase:

(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.

Čl. 72. Ustavnog zakona glasi: Ustavni sud će rješenjem odbaciti ustavnu tužbu: ... ako je ustavna tužba ... nedopuštena. Tužba je nedopuštena: ako nije iscrpljen dopušteni pravni put, odnosno ako podnositelj tužbe u prethodnom postupku nije koristio dopušteno pravno sredstvo, ...

4. Ustavni sud napominje da je protiv osporene odluke Hrvatskog sabora podnositelj imao na raspolaganju dva dopuštena druga pravna puta. ...

Ustavni sud dužan je primijetiti da je podnositelj imao osiguranu pravnu pomoć u smislu čl. 27. Ustava.

5. Prvi mogući pravni put vezan je uz postupak za zaštitu Ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina na temelju čl. 66. Zakona o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92, 77/92; ZUS), koji propisuje: O zahtjevu za zaštitom Ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno pojedinačnim aktom, a nije osigurana druga sudska zaštita, odlučuje sud nadležan za upravne sporove odgovarajućom primjenom zakona.

6. Drugi dopušteni pravni put, koji je podnositelj bio obvezan iscrpiti prije podnošenja ustavne tužbe, vezan je uz materijalnu narav prigovora podnositelja.

Ustavni sud podsjeća da je Hrvatski sabor na sjednici 9. srpnja 2008. donio Zakon o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08; ZSD; stupio na snagu 1. siječnja 2009.). Mjerodavni članci glase:

Čl. 1.:

(1) Ovim se Zakonom osigurava zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvaraju se pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje zaštita od diskriminacije na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanju, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog nasljeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije.

(2) Diskriminacijom u smislu ovoga Zakona smatra se stavljanje u nepovoljniji položaj bilo koje osobe po osnovi iz stavka 1. ovoga članka, kao i osobe povezane s njom rodbinskom ili drugim vezama.

(3) Diskriminacijom se smatra i stavljanje neke osobe u nepovoljniji položaj na temelju pogrešne predodžbe o postojanju osnove za diskriminaciju iz stavka 1. ovoga članka.

Čl. 2.

(1) Izravna diskriminacija je postupanje uvjetovano nekom od osnova iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona kojim se osoba stavlja ili je bila stavljena ili bi moga biti stavljena u nepovoljniji položaj od druge osobe u usporedivoj situaciji.

(2) Neizravna diskriminacija postoji kada naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa, stavlja ili bi mogla staviti osobe u nepovoljniji položaj po osnovi iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona, u odnosu na druge osobe u usporedivoj situaciji, osim ako se takva odredba, kriterij ili praksa mogu objektivno opravdati zakonitim ciljem, a sredstva za njihovo postizanje su primjerena i nužna.

Čl. 8.

Ovaj se Zakon primjenjuje na postupanje svih državnih tijela, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima te na postupanje svih pravnih i fizičkih osoba ...

Čl. 16.

(1) Svatko tko smatra da mu je zbog diskriminacije povrijeđeno neko pravo može tražiti zaštitu toga prava u postupku u kojem se o tom pravu odlučuje kao o glavnom pitanju, a može tražiti i zaštitu u posebnom postupku propisanom u članku 17. ovoga Zakona.

Čl. 17.

(1) Osoba koja tvrdi da je žrtva diskriminacije po odredbama ovoga Zakona ovlaštena je podnijeti tužbu i tražiti ...

(2) O zahtjevima iz stavka 1. ovoga članka odlučuje sud primjenjujući odredbe Zakona o parničnom postupku, ako ovim Zakonom nije drukčije određeno.

Čl. 18.

(1) Ako ovim Zakonom nije drukčije određeno, za sporove po tužbi iz članka 17. stavka 1. ovoga Zakona u prvom je stupnju stvarno nadležan općinski sud.

6.1. ZSD-om su u domaćem pravnom poretku ustanovljena djelotvorna pravna sredstva za zaštitu od diskriminacije u ostvarenju nekog prava. Sukladno tome, od stupanja na snagu ZSD-a ustavna tužba u svim predmetima vezanim uz zaštitu prava na jednako postupanje odnosno zaštitu od diskriminacije dopuštena je samo nakon što navodna žrtva diskriminacije prethodno iscrpi dopušteni pravni put propisan ZSD-om.

Ustavni sud primjećuje da se podnositelj u prethodnom postupku nije koristio ni jednim dopuštenim pravim sredstvom predviđenim mjeraodredbama ZSD-a. Umjesto toga, on je protiv odluke Hrvatskog sabora, kojoj prigovara zbog navodne diskriminacije po stranačkoj pripadnosti, neposredno podnio ustavnu tužbu.

7. Ustavni sud dužan je na kraju istaknuti da u ovom ustavnosudskom postupku nije ispitivao odnos između dvaju pravnih putova prikazanih u t. 5. i 6. obrazloženja ovog rješenja. Naime, na pitanje je li zahtjev za zaštitu Ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina na temelju čl. 66. ZUS-a postao nedopušten u slučajevima diskriminacije nakon što je za te slučajeve ustanovljen drugi pravni put (to jest onaj propisan ZSD-om), a s obzirom na izričito pravilo da se taj zahtjev može podnijeti samo ako »nije osigurana druga sudska zaštita« (čl. 66. ZUS-a), moraju odgovoriti nadležni sudovi u svojoj praksi, a ne Ustavni sud. U tom je smislu potrebno ponoviti da nije zadaća Ustavnog suda preuzeti ulogu sudova, koji su prvi pozvani interpretirati zakone. To se osobito tiče interpretacije zakonskih pravila postupovne naravi, kao što su rokovi za podnošenje podnesaka sudu ili pretpostavke za podnošenje pravnih sredstava. Zadaća Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takve interpretacije sudova suglasni s Ustavom s aspekta zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda (v. primjerice odluku U-III-1/2009 od 4. studenoga 2010., t. 12.).

## Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova

1. UTVRĐUJE SE DA UREDBA O UNUTARNJEM USTROJSTVU MINISTARSTVA UNUTARNJIH POSLOVA KAO DRUGI PROPIS MORA BITI OBJAVLJENA U NARODNIM NOVINAMA, SLUŽBENOM LISTU REPUBLIKE HRVATSKE.

2. VLADA REPUBLIKE HRVATSKE OSIGURAT ĆE PROVEDBU T. I. OVE ODLUKE U ROKU OD 90 DANA OD DANA NJEZINE OBJAVE U NARODNIM NOVINAMA.

Odluka U-II-296/2006 od 27. listopada 2010. (NN 126/10)

Iz obrazloženja (izvadci):

1. Petar Marija Radelj podnio je, na temelju čl. 56. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, koju je donijela Vlada RH 14. prosinca 2000., a koja je stupila na snagu 1. siječnja 2001.

2. U obrazloženju svoga prijedloga navodi da Uredba nikada nije objavljena u NN i nosi sigurnosnu oznaku »državna tajna«. Smatra da je neobjavljivanje Uredbe u nesuglasnosti s čl. 89/1. Ustava (u pročišćenom tekstu Ustava, NN 85/10, označen kao čl. 90/1.). Ističe da Uredba po svom sadržaju »nipošto ne može biti državna tajna«, jer je ona provedbeni propis iz čl. 60. Zakona o sustavu državne uprave (NN 75/93), te da nije izuzeta od obveze objavljivanja u službenom listu Republike Hrvatske, propisane čl. 89/1. Ustava.

*Prijedlog je osnovan.*

4. Za ocjenu ustavnosti Uredbe neposredno su mjerodavni čl. 5. i 89/1. Ustava koji glase:

Čl. 5.

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.

Svatko je dužan držati se Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.

Čl. 89.

Prije nego što stupe na snagu zakoni i drugi propisi državnih tijela objavljuju se u »Narodnim novinama«, službenom listu Republike Hrvatske.

5. Osporena Uredba dosada je mijenjana i dopunjavana trinaest puta. Uredba, kao i njezine izmjene i dopune, nose oznaku »državna tajna« i nisu objavljene u NN.

Ustavni sud utvrđuje da označivanje akta kao »državne tajne« ne utječe na ovlast Ustavnog suda da ispituje njegovu ustavnost i zakonitost, pod pretpostavkom da taj akt ima sve značajke »drugog propisa« u smislu čl. 128. al. 2. Ustava (u pročišćenom tekstu Ustava označen kao čl. 129. al. 2.).

Stoga je Ustavni sud u daljnjem tijeku ustavnosudskog postupka trebao (prethodno) utvrditi smatra li se osporena Uredba drugim propisom u smislu čl. 128. al. 2. Ustava (Ustavni sud odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom).

Pod drugim propisom u smislu čl. 128. al. 2. Ustava razumije se propis donesen unutar zakonske ovlasti od strane nadležnog tijela državne vlasti radi provedbe zakona, odnosno propis koji tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i druge pravne osobe s javnim ovlastima donose unutar svog djelokruga utvrđenog Ustavom i zakonom, a koji uređuje odnose na općenit način i koji se odnosi, u pravilu, na neodređeni krug adresata.

7. Poslije izvršenog uvida u sadržaj Uredbe, Ustavni sud je utvrdio da je riječ o organizacijskom propisu državnog tijela koji je drugi propis u smislu čl. 89/1. i 128. al. 2. Ustava. Stoga je Ustavni sud nadležan za ocjenu njezine suglasnosti s Ustavom i zakonom.

Polazeći od čl. 89/1. Ustava, Ustavni sud utvrđuje da svaki akt koji jest drugi propis mora biti objavljen u NN. Svako drugačije postupanje protivno je ne samo čl. 89/1. Ustava već i temeljnom načelu vladavine prava i pravne sigurnosti.

8. Slijedom navedenog, Ustavni sud utvrđuje da je neobjavljivanjem osporene Uredbe, premda je ona drugi propis iz čl. 128. al. 2. Ustava, postupljeno protivno čl. 89/1. Ustava.

Ustavni sud ističe da je Uredba, iako zbog neobjavljivanja nije ispunjavala pretpostavke ustavnosti u formalnopravnom smislu, u materijalnopravnom smislu proizvodila učinke (drugog) propisa od dana njezina donošenja (uključujući i sve izmjene i dopune).

Stoga odluka Ustavnog suda ne utječe na pojedinačne odluke donesene u njezinoj dosadašnjoj provedbi i primjeni.

9. Ako donositelj drugog propisa smatra da neki njegovi dijelovi trebaju biti tajni, na temelju Zakona o tajnosti podataka (NN 79/07), takvi dijelovi moraju biti izdvojeni i uklopljeni u odgovarajući interni opći akt te odgovarajuće klasificirani.

Slijedom navedenog, ako donositelj osporene Uredbe smatra da neki njezini dijelovi moraju biti klasificirani kao tajni podaci, dužan je s tim dijelovima postupiti na prethodno opisani način, prije isteka roka određenog za njezino objavljivanje u točki II. izreke ove odluke.

## Upravni spor – primjena čl. 60. Zakona o upravnim sporovima

### USTAVNO JAMSTVO IZ ČL. 29/1. USTAVA

1. USTAVNA TUŽBA SE USVAJA I UKIDA SE RJEŠENJE UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE US-3808-/2008-2 OD 4. LIPNJA 2008.

2. KAD U UPRAVNOM SPORU UPRAVNI SUD »ODGOVARAJUĆE« PRIMJENJUJE POSTUPOVNA PRAVILA ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU (POD UVJETOM DA ZUS »NE SADRŽI ODREDBE O POSTUPKU U UPRAVNIM SPOROVIMA« – ČL. 60. ZUS-a), DUŽAN JE UVAŽITI ČINJENICU DA STRUKTURE PARNIČNOG POSTUPKA I UPRAVNOG SPORA NISU ISTOVJETNE. NI ULOGE PARNIČNIH SUDOVA ODNOSNO UPRAVNOG SUDA U DOMAĆEM PRAVNOM PORETKU TAKOĐER NISU ISTOVJETNE.

3. UPRAVNI SUD JE SVOJIM ZAKLJUČKOM – KOJI SE TEMELJI NA POSEBNO ŠTROGOJ KONSTRUKCIJI POSTUPOVNOG PRAVILA PREUZETOG IZ PARNIČNOG POSTUPKA – DA TUŽBE A LIMINE ODBACUJE NERAZMJERNO UMANJIO SAMU BIT PRAVA NA PRISTUP SUDU KOJI JE DIO USTAVNOG PRAVA NA PRAVIČNO SUĐENJE ZAJAMČENOG ČL. 29/1. USTAVA.

Odluka U-III-1/2009 od 3. studenoga 2010. (NN 126/10)

Iz obrazloženja (izvadci):

## I. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

1. Podnositelj, državljanin Bosne i Hercegovine, podnio je pravodobnu i dopuštenu ustavnu tužbu protiv rješenja Upravnog suda Republike Hrvatske Us-3808/2008-2 od 4. lipnja 2008. Tužbu je podnio zbog nedonošenja rješenja o svome zahtjevu za odobrenje stalnog boravka u Republici Hrvatskoj u zakonom propisanim rokovima (šutnja uprave).

Osporenim rješenjem Upravnog suda odbačena je tužba podnositelja kao nedopuštena, jer se podnositelj, u svojstvu tužitelja u upravnom sporu, nalazio u inozemstvu (u tužbi Upravnom sudu naznačio je svoju adresu u Doboju, Bosna i Hercegovina), a nije imao punomoćnika u Republici Hrvatskoj niti ga je prigodom podnošenja tužbe imenovao.

## II. PRIGOVORI PODNOSITELJA

2. Podnositelj u ustavnoj tužbi ističe da je Upravni sud u osporenom rješenju »zauzeo stajalište da se tužba odbacuje zbog toga što nije imao punomoćnika za primanje pismena u Republici Hrvatskoj. To znači da se sud nije upuštao u meritum i osnovanost tužbe, već je cijeli predmet riješio odbacivanjem tužbe, što tužitelj smatra krajnje nezakonitim i nepravедnim. Upravni sud nije se potrudio da ga pozove na imenovanje punomoćnika. Tužitelj prvi put iz rješenja Upravnog suda saznaje da je to bila njegova dužnost.«

Smatra da mu je osporenim rješenjem Upravnog suda povrijeđeno ustavno pravo na jednakost svih pred zakonom (čl. 14/2. Ustava), ustavno jamstvo sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti (čl. 19/2. Ustava) i ustavno pravo na pravično suđenje (čl. 29/1. Ustava).

## III. MJERODAVNO PRAVO I SUDSKA PRAKSA

### A. MJERODAVNO PRAVO

5. (...)

Čl. 30. i 60. ZUS-a glase:



Čl. 30.

Sud će rješenjem odbaciti tužbu ako utvrdi:

- 1) da je tužba podnesena nepravovremeno (članak 24.) ili prije vremena (članak 26.);
- 2) da akt koji se tužbom osporava nije upravni akt (članak 6.) odnosno da se upravni spor pokreće zbog nedonošenja akta u stvari u kojoj se niti ne donosi odgovarajući upravni akt (koja nije upravna stvar) (članak 8.);
- 3) da je očito da se upravnim aktom koji se tužbom osporava ne dira u pravo tužitelja ili u njegov neposredni osobni interes utemeljen na zakonu (članak 12.);
- 4) da se protiv upravnog akta koji se tužbom osporava mogla podnijeti žalba, pa nije uopće ili nije pravovremeno podnesena (članak 7.);
- 5) da je riječ o stvari u kojoj je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora (članak 9.);
- 6) da već postoji pravomoćna odluka donesena u upravnom sporu o istoj stvari.

Zbog razloga iz stavka 1. ovog članka sud će odbaciti tužbu u svakom stadiju postupka.

Čl. 60.

Ako ovaj Zakon ne sadrži odredbe o postupku u upravnim sporovima, na odgovarajući će se način primjenjivati odredbe Zakona o parničnom postupku.

6. Čl. 146/1. Zakona o parničnom postupku (NN 53/91, 91/92, 112/99, 88/01. – čl. 50. Zakona o arbitraži, 117/03, 88/05 – čl. 129. Zakona o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona, 2/07 – odluka Ustavnog suda U-I-1569/2004 i dr. od 20. prosinca 2006., 84/08, 96/08 – odluka Ustavnog suda U-I-1569/2004 i dr. od 9. srpnja 2008.; ZPP) glasi: Tužitelj ili njegov zastupnik koji se nalaze u inozemstvu, a tužitelj nema punomoćnika u Republici Hrvatskoj, dužni su već prigodom podnošenja tužbe imenovati punomoćnika za primanje pismena u Republici Hrvatskoj. Ako oni tako ne postupe, sud će tužbu odbaciti.

Ta je odredba unesena u ZPP Zakonom o izmjenama i dopunama (NN 117/03; ZID ZPP/03; stupio na snagu 1. prosinca 2003.).

7. Polazeći od okolnosti konkretnog slučaja, za rasvjetljavanje okvira općih pravnih pravila koja važe u postupcima vezanim uz upravne stvari potrebno je uzeti u obzir i čl. 29. ZUS-a, koji glasi:

Ako je tužba nepotpuna ili nerazumljiva, predsjednik vijeća pozvat će tužitelja ... da u ostavljenom roku otkloni nedostatke tužbe. Pri tome će ga poučiti što i kako treba učiniti i upozoriti ga na posljedice koje će nastati ako ne postupi po traženju suda.

Ako tužitelj u ostavljenom roku ne otkloni nedostatke tužbe, a oni su takvi da sprečavaju rad suda, sud će rješenjem odbaciti tužbu kao neurednu, ako ne nađe da je osporeni upravni akt ništav.

## B. MJERODAVNA SUDSKA PRAKSA

### 1) Praksa Upravnog suda Republike Hrvatske

8. Za potrebe ovog ustavnosudskog postupka Ustavni sud pribavio je relevantne podatke o stajalištima Upravnog suda vezanim uz postupanje tog suda u situaciji kad tužitelj ili njegov zastupnik koji se nalaze u inozemstvu podnesu tužbu, a tužitelj nema punomoćnika u Republici Hrvatskoj niti ga prigodom podnošenja tužbe imenuje.

Na zahtjev Ustavnog suda, predsjednik Upravnog suda dostavio je Zaključak o pravnom shvaćanju sa Sjednice sudaca održane 10. prosinca 2007. vezan uz »... postupanje Suda u slučaju kada se stranka nalazi u inozemstvu, a nema punomoćnika u Republici Hrvatskoj ...«. Zaključak glasi:

Tužbu tužitelja ili njegovog zastupnika koji se nalazi u inozemstvu, a tužitelj nema punomoćnika u Republici Hrvatskoj, niti ga je prigodom podnošenja tužbe imenovao, odbacit će sud primjenom čl. 146/1. ZPP-a, a u svezi s čl. 60. ZUS-a.

U popratnom je dopisu predsjednik Upravnog suda napomenuo da je »... zbog učestalih problema vezanih za dostavu pismena ovoga suda diplomatskim putem ...« već 12. veljače 2007. Službi kurencije dana uputa o postupanju koja je bila istovjetna citiranom Zaključku od 10. prosinca 2007. Međutim, »... kako se u konkretnom slučaju pojavilo različito shvaćanje odnosno različita upravnosudska praksa, sporno pitanje je stavljeno prvo na sjednicu Mirovinsko-invalidsko-zdravstvenog odjela, gdje su se pojavila različita shvaćanja, a zatim i na sjednicu svih sudaca. Sjednica svih sudaca održana je 10. prosinca 2007., na kojoj je većinom glasova zauzeto stajalište i donesen je predmetni zaključak ...«

### 2) Praksa Europskog suda za ljudska prava

9. Polazeći od okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud ocjenjuje relevantnima načelna pravna stajališta Europskog suda za ljudska prava u

Strasbourg sadržana u predmetu *Sotiris i Nikos Koutras ATTEE protiv Grčke* (presuda od 16. studenoga 2000., zahtjev br. 39442/98, §§ 12.–23.; presuda *Sotiris*), u kojem je Europski sud utvrdio povredu prava na pravično suđenje podnositelja zbog toga što je Vrhovni upravni sud odbacio njegovu tužbu kao nedopuštenu. Također ocjenjuje relevantnima načelna pravna stajališta Europskog suda sadržana u predmetu *Běleš i drugi protiv Češke Republike* (presuda od 12. studenoga 2002., zahtjev br. 47273/99, §§ 48.–52.; presuda *Běleš*), u kojem je Europski sud utvrdio povredu prava podnositelja na pravično suđenje zbog toga što su postupovna pravila, vezana uz dopustivost tužbe, bila »konstruirana na takav način da spriječe da podnositeljeva tužba bude ispitana u meritumu« (§ 50. presude).

#### IV. OCJENA USTAVNOG SUDA

10. U ovom ustavnosudskom postupku Ustavni sud treba odgovoriti na pitanje je li podnositelju odbacivanjem tužbe u upravnom sporu – zbog toga što se nalazio u inozemstvu, a nije imao punomoćnika u Republici Hrvatskoj niti ga je prigodom podnošenja tužbe imenovao – povrijeđeno ustavno pravo na pristup sudu, koje je dio prava na pravično suđenje zajamčenog čl. 29/1. Ustava.

#### 11. (...)

Ustavni sud također napominje da čl. 29/1. Ustava osigurava svakome pravo da od suda zatraži i dobije djelotvornu sudsku zaštitu u vezi sa svojim pravima ili obvezama. Riječ je o »pravu na sud«, kojemu je važan aspekt i pravo na pristup sudu.

Nesporno je da pravo na pristup sudu nije i ne može biti apsolutno. Ono je podvrgnuto ograničenjima (osobito kad je riječ o pretpostavkama koje se tiču dopuštenosti ulaganja pravnih sredstava), budući da po samoj svojoj naravi zahtijeva regulaciju države, koja u tom pitanju ima izvjesnu slobodu procjene. Ta ograničenja, međutim, ne smiju umanjiti pristup sudu na takav način ili do takve mjere da time bude narušena sama bit »prava na sud«. Takva se ograničenja također neće smatrati suglasnima čl. 29/1. Ustava ako nisu propisana radi ostvarenja legitimnog cilja ili ne postoji razuman odnos razmjernosti između sredstava koja su upotrijebljena i cilja koji se namjeravao postići (usp. presudu *Sotiris*, § 15., i presudu *Běleš*, § 61.).

12. Ustavni sud također podsjeća da nije njegova zadaća preuzeti ulogu sudova, koji su prvi pozvani interpretirati zakone. To se osobito tiče inter-

pretacije zakonskih pravila postupovne naravi, kao što su rokovi za podnošenje podnesaka sudu ili pretpostavke za podnošenje pravnih sredstava. Zadaća Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takve interpretacije sudova suglasni s Ustavom s aspekta zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda.

U slučaju koji je predmet ovog ustavnosudskog postupka riječ je o interpretaciji postupovnih pravila koja se tiču dopuštenosti tužbe u upravnom sporu. Konkretnije, Upravni sud je u svojoj praksi interpretacijom dvaju postupovnih zakona izveo postupovno pravilo o (ne)dopuštenosti tužbe u upravnom sporu, koje primjenjuje od 2007.

14. Ustavni sud nadalje primjećuje da je u prosincu 2007. Upravni sud napustio svoju dotadašnju, dugogodišnju praksu vezanu uz punomoćnike podnositelja tužbi u upravnom sporu koji se nalaze u inozemstvu. Taj je sud – četiri godine nakon stupanja na snagu ZID-a ZPP/03 – prihvatio pravno shvaćanje da se u upravnom sporu neposredno primjenjuje čl. 146/1. ZID-a ZPP/03. Pri toj se interpretaciji Upravni sud poslužio čl. 60. ZUS-a kao osnovom za izvođenje postupovnog pravila o dopuštenosti tužbe u upravnom sporu, učinak kojega je njezino odbacivanje.

Ustavni sud smatra nespornim da ZUS sadrži jasna i precizna pravila o odbacivanju tužbe u upravnom sporu (čl. 30. ZUS-a), a da se čl. 60. ZUS-a, koji predviđa da će se u upravnim sporovima »na odgovarajući način« primjenjivati odredbe ZPP-a, odnosi samo na situacije kad sam ZUS »ne sadrži odredbe o postupku u upravnim sporovima«.

15. Neposredna (»neodgovarajuća«, kao što je propisano u čl. 60. ZUS-a) primjena čl. 146/1. ZPP-a u upravnim sporovima dovela je do odbacivanja podnositeljeve tužbe *a limine*, unatoč činjenici da u samom ZUS-u obveza poduzimanja te procesne radnje nije propisana niti je predviđena kao razlog za odbacivanje tužbe.

16. Ustavni sud ocjenjuje da je za *a limine* odbacivanje tužbe u upravnom sporu – bez obveze nadležnog suda da prethodno pozove tužitelja da u ostavljenom roku poduzme propuštenu procesnu radnju (u izričaju čl. 29. ZUS-a: »otkloni nedostatke tužbe«) i pri tome ga pouči što i kako treba učiniti te ga upozori na posljedice koje će nastati ako ne postupi po traženju suda (čl. 29. ZUS-a) – potrebno jasno, precizno i svima dostupno zakonsko postupovno pravilo s predvidljivim posljedicama za one na koje se primjenjuje. U odluci U-I-659/1994 i dr. od 11. listopada 2000. (NN 107/00.) Ustavni sud je utvrdio:

»19.5. ... U presudi *Sunday Times Case* Europski je sud odredio da zbog načela pravne izvjesnosti 'moraju biti zadovoljena dva zahtjeva koja proizlaze iz izraza 'propisan zakonom'. Prvo, zakon mora biti svima dostupan na odgovarajući način: građaninu mora biti omogućeno saznanje o tome što je pravno pravilo koje će se u danim okolnostima primijeniti na dotični slučaj. Drugo, norma se ne može smatrati 'zakonom' sve dok nije formulirana dovoljno precizno da građaninu omogući da prema njoj uskladi svoje ponašanje: njemu se mora omogućiti – po potrebi, uz odgovarajući savjet – da predvidi, do stupnja koji je razuman u danim okolnostima, posljedice koje njegovo ponašanje može uzrokovati.«

Navedena pravila primjenjiva su i u slučajevima kad sud, interpretirajući postupovne zakone, u svojoj praksi izvodi postupovna pravila.

#### 17. (...)

Ustavni sud smatra prihvatljivim na konkretan slučaj primijeniti stajalište Europskog suda izraženo u presudi *Sotiris* (u odnosu na grčki Vrhovni upravni sud):

»22. ... polazeći od posebne prirode uloge Vrhovnog upravnog suda u kontroli upravnih odluka, Sud ne može prihvatiti da bi postupak pred tim sudom trebao biti tako prekomjerno formalističan (*so excessively formalistic*). Uistinu, Sud zapaža da Vrhovni upravni sud nije uslijedio nakon drugih nacionalnih sudova u ispitivanju podnositeljeva slučaja, nego je bio pozvan da presudi u prvom i posljednjem stupnju. On je, prema tome, bio prva i posljednja vrsta postupka tijekom kojeg je sud mogao ispitati slučaj podnositelja.«

Sukladno tome, kad u upravnom sporu »odgovarajuće« primjenjuje postupovna pravila ZPP-a (pod uvjetom da ZUS »ne sadrži odredbe o postupku u upravnim sporovima« – čl. 60. ZUS-a), Upravni sud dužan je uvažiti činjenicu da strukture parničnog postupka i upravnog spora nisu istovjetne. Ni uloge parničnih sudova odnosno Upravnog suda u domaćem pravnom poretku također nisu istovjetne.

Čini se da u konkretnom slučaju Upravni sud te činjenice nije u dostatnoj mjeri uvažio. On je na podnositeljevu tužbu neposredno primijenio pravilo o odbacivanju tužbe u parničnom postupku (u situaciji kad tužitelj ili njegov zastupnik koji se nalaze u inozemstvu, a tužitelj nema punomoćnika u Republici Hrvatskoj, prigodom podnošenja tužbe ne imenuju punomoćnika za primanje pismena u Republici Hrvatskoj – čl. 146/1. ZPP-a), ali je to pravilo parničnog postupka – promatrajući ga s aspekta Ustavom zaštićenog prava na pristup sudu – proizvelo u upravnom sporu nerazmjerne učinke za tužitelje u odnosu prema cilju koji se želio postići.

18. Time se otvara i sljedeće pitanje: Koji se cilj postupovnim pravilom preuzetim u upravni spor iz čl. 146/1. ZPP-a – koje pravilo nedvojbeno ograničava pristup Upravnom sudu preko granica koje postavlja sam ZUS – želio postići?

To se pitanje mora sagledavati u svjetlu načela pravne sigurnosti. Ustavni sud u tom smislu opetovano podsjeća da pravo na pravično suđenje, zajamčeno čl. 29/1. Ustava, uvijek mora biti tumačeno u svjetlu vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, kojoj je načelo pravne sigurnosti jedan od temeljnih aspekata: ono zahtijeva da sve stranke imaju djelotvorno pravno sredstvo pred domaćim sudovima koje im omogućuje da brane svoja prava.

Sukladno tome, postavljeno pitanje zapravo upućuje na središnji problem koji je konkretan slučaj iznio »na svjetlo dana«. Riječ je o pravnoj sigurnosti. Taj se problem u konkretnom slučaju ne svodi samo na interpretaciju mjerodavnih pravila. On upućuje na to da je postupovno pravilo o odbacivanju tužbe u upravnom sporu po osnovi iz čl. 146/1. ZPP-a, koje je Upravni sud počeo primjenjivati 2007. u upravnom sporu, stvoreno kako bi spriječilo da tužbe pojedinih kategorija tužitelja (onih koji se nalaze u inozemstvu, a nemaju punomoćnika u Republici Hrvatskoj niti su ih imenovali prigodom podnošenja tužbi) budu ispitane u meritumu, uz prateći rizik da njihovo pravo na djelotvornu zaštitu pred sudom bude povrijeđeno (usp. presudu *Běleš*, § 50.). Takav cilj Ustavni sud ne može ocijeniti legitimnim.

19. Dosljedno tome, Ustavni sud ocjenjuje da je Upravni sud svojim zaključkom – koji se temelji na posebno strogoj konstrukciji postupovnog pravila preuzetog iz parničnog postupka – da ne ispituje prethodno opisane slučajeve u meritumu, odnosno da tužbe *a limine* odbacuje, u svim istovrsnim slučajevima nerazmjerno umanjio samu bit prava na pristup sudu, koje je dio ustavnog prava na pravično suđenje zajamčenog čl. 29/1. Ustava.

U odnosu na konkretan slučaj, Ustavni sud ocjenjuje da je podnositelj bio nerazmjerno onemogućen u svom ustavnom pravu na pristup sudu. Stoga je u konkretnom slučaju došlo do povrede same biti podnositeljeva »prava na sud«, a time i do povrede njegova prava na pravično suđenje zajamčenog čl. 29/1. Ustava.

*Priredila Slavica Banić\**

\* Slavica Banić, sutkinja Upravnog suda i glavna tajnica Instituta za javnu upravu (Constitutional Court Justice, Republic of Croatia, and the Main Secretary of the Institute of Public Administration, Zagreb)