

SUD PUNE JURISDIKCIJE
KAO ALAT PROTIV EKSCESIVNOG FORMALIZMA:
PRIMJERI IZ ODLUKA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Stručni rad

UDK 35.077.3(497.5)

342.922(497.5)

347.998.85(497.5)

342.565.2(497.5)

Primljeno: 18. veljače 2021.

Ivana Đuras*

Ustavne tužbe podnesene u povodu presuda donesenih u upravnom sporu ocjenjuju se kroz jamstva prava na pravično suđenje iz članka 29. stavka 1. Ustava, a Ustavni sud ustanovio je načelna stajališta prema kojima ocjenjuje jesu li upravni sudovi u svojem postupanju izvršili kontrolu zakonitosti pojedinih upravnih akata djelujući kao sudovi pune jurisdikcije, osiguravajući pritom provedbu ustavnog jamstva iz članka 19. stavka 2. Ustava. Ustavni sud pritom ispituje jesu li odluke sudova arbitrarne, dostatno obrazložene te upućuju li na mjerodavnu sudsku praksu domaćih sudova i ESLJP-a. U ustavnosudskom postupku utvrđuje se jesu li učinci takva odlučivanja spojivi s Ustavom, pri čemu Ustavni sud načelno ne zamjenjuje pravna stajališta nadležnih sudova svojim. U okviru pravičnosti suđenja izraženo je i stajalište da pretjerani (ekscesivni) formalizam u odlučivanju ili suđenju postoji u slučajevima kada su pravna stajališta proizvod "mehaničke" primjene pozitivnog prava, bez uzimanja u obzir konteksta i bez sagledavanja pravnog problema kao jedinstvene cjeline, a taj pristup u upravnom sudovanju nije prihvatljiv. Prikazana praksa Ustavnog suda upućuje na to da upravo sud pune jurisdikcije štiti ustavna prava od pretjeranog formalizma.

Ključne riječi: pravično suđenje, sud pune jurisdikcije, ekscesivni formalizam, "mehanička" primjena prava

1. UVOD

Ustavni sud u više je svojih odluka podsjetio da zakonom ustanovljena prava ne mogu biti iluzorna, odnosno da ovlašteniku mora razumno i objektivno biti moguće ostvarenje zakonom propisanog prava, jer se u protivnom ostaje na razini proklamiranog prava bez stvarne mogućnosti njegova ostvarenja u praksi.

U predmetima u kojima su ustavne tužbe podnesene u povodu presuda upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, uz najčešće isticano ustavno jamstvo sudske kontrole upravnih akata iz članka 19. stavka 2. Ustava, koje podrazumijeva stvarnu i učinkovitu, neovisnu i nepristranu sudsku zaštitu od nezakonitih akata tijela državne

* Ivana Đuras, viša ustavnosudska savjetnica, Ustavni sud Republike Hrvatske.

uprave i drugih tijela s javnim ovlastima, podnosiocima ističu i povredu prava na pravično suđenje iz članka 29. stavka 1. Ustava. Ustavni je sud 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 upravni spor koji je uređen člankom 19. stavkom 2. Ustava.

Aktualnim Zakonom o upravnim sporovima,¹ koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012., zakonodavac je bitno izmijenio dotadašnji koncept upravnog sudovanja, primarno zasnovanog na upravnom sporu kao sporu o zakonitosti upravnog akta, normiranjem upravnog spora kao spora pune jurisdikcije te tako vođenje upravnog spora ne predstavlja (više) isključivo spor o zakonitosti upravnog akta. Međutim i prethodno važeći Zakon o upravnim sporovima² propisao je mogućnost, ali ne i obvezu da Upravni sud sudi kao sud pune jurisdikcije.³ Stupanjem na snagu ZUS/10 upravni sudovi, kao i Visoki upravni sud, dužni su voditi upravni spor kao spor pune jurisdikcije, samostalno utvrđivati činjenično stanje, provesti javnu i kontradiktornu usmenu raspravu te meritorno odlučiti o upravnoj stvari.

Uređenjem upravnog spora kao spora pune jurisdikcije ostvareni su uvjeti jamčenja sudske kontrole pojedinačnih upravnih akata. U upravnom sporu sud mora imati mogućnost preispitivanja svih činjeničnih i pravnih pitanja, a stranka ima prava imanentna pravu na pravično suđenje, koja su zajamčena člankom 29. stavkom 1. Ustava.

Izuzeci od obveze provođenja javne, kontradiktorne usmene rasprave, koja predstavlja temeljno pravilo postupanja u upravnom sporu, propisani su člankom 36. ZUS/10, međutim oni neće biti obuhvaćeni ovom temom.

Člankom 33. ZUS/10 sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice; uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan, te činjenice koje je sam utvrdio, dok stranke mogu predlagati koje činjenice treba utvrditi te dokaze kojima se one mogu utvrditi, jer je potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje pretpostavka pravilne primjene prava i donošenja zakonite odluke.

Ustavni sud Republike Hrvatske u većem je broju odluka podsjetio na potrebu upravnih sudova da provode suđenje u sporu pune jurisdikcije kako bi građanima vjerodostojno zaštitili u prvom redu ustavno jamstvo sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti propisano člankom 19. stavkom 2. Ustava i ustavno pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

¹ "Narodne novine" broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, dalje: ZUS/10.

² "Narodne novine" broj 53/91, 9/92 i 77/92.

³ Ustavni je sud primjerice isticao da upravni sudovi sude u punoj jurisdikciji u točki 7. podtočki 4. odluke Ustavnog suda broj: U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000., "Narodne novine" broj 112/00.

2. NEKI PRIMJERI IZ PRAKSE USTAVNOG SUDA

U odluci Ustavnog suda broj: U-III-4670/2017 od 9. listopada 2019., donesenoj na plenarnoj sjednici,⁴ usvojena je ustavna tužba podnositeljice koja je tvrdila da je njezin zahtjev da joj se u mirovinski staž prizna vrijeme provedeno u radnom odnosu kod poslodavca "Javno pravobranilaštvo" Općine Benkovac od 9. listopada 1991. do 4. kolovoza 1995. odbijen jer nadležna tijela o tome ne raspolažu potrebnim podacima, odnosno jer nisu postojali relevantni materijalni dokazi da je podnositeljica ustavne tužbe u tom razdoblju bila zaposlena kod navedenog poslodavca i nije dokazan status osiguranika u evidencijama tzv. parafonda. Dokaze koje je ponudila podnositeljica, a to su bili zdravstvena knjižica i saslušanje svjedoka, upravna tijela i sudovi nisu smatrali valjanim dokazima koji bi mogli utjecati na drugačije rješenje te upravne stvari, čime su podnositeljici onemogućili da dokazuje relevantne činjenice o kojima ovisi osnovanost njezina zahtjeva.

Ustavni sud usvojio je ustavnu tužbu podnositeljice ističući pritom da su zbog pretjerano formalističkog pristupa u dokazivanju i utvrđivanju činjenica upravni sudovi propustili ocijeniti stvarno činjenično pitanje koje je bilo ključno za odluku o zahtjevu podnositeljice, čime su je onemogućili da u upravnom sporu brani svoja prava i interese na način koji je zajamčen člankom 29. stavkom 1. Ustava te u konkretnom slučaju nisu postupali kao sud pune jurisdikcije u skladu sa zahtjevima koje pred upravne sudove postavlja članak 19. stavak 2. Ustava, unatoč okolnosti da je važećim ZUS/10 zakonodavac odustao od zakonske dokazne maksime u upravnom sporu. Drugim riječima, pravnom normom propisano je koja konkretna dokazna sredstva trebaju za utvrđivanje konkretnih relevantnih činjenica koristiti upravna tijela, ali ne i upravni sudovi, koji su slobodni u ocjeni dokaza i utvrđivanju činjenica kako bi mogli potpuno i točno utvrditi činjenično stanje.

U odluci kojom je usvojio ustavnu tužbu u povodu upravnog spora radi poreza na promet nekretnina broj: U-III-6288/2016 od 20. travnja 2017. Ustavni sud navodi:

"U odluci broj: U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016. ("Narodne novine" broj 25/16.) Ustavni sud je utvrdio da je predmet kojim se bavio "ogledni primjer Ustavom nedopuštenog ekscesivnog formalizma koji, općenito govoreći, još uvijek opterećuje rad nadležnih tijela državne i javne uprave, ali i nadležnih domaćih sudova, kad odlučuju o pravima i obvezama stranaka u pravnim postupcima" (točka 44.). U toj je odluci također utvrdio da je nadležni prvostupanjski upravni sud pristupio "mjerodavnom pravu na pretjerano formalan i nefleksibilan način. Zanemario je opća načela hrvatskog pravnog poretka utemeljenog na vladavini prava i zaštiti individualnih ustavnih prava pojedinaca, kao i nepošten, nerazložan, nerazuman, pa i opresivan učinak" primijenjenih zakona na individualnu pravnu situaciju podnositeljice. Nadležni prvostupanjski upravni sud

⁴ U punom sastavu svih 13 sudaca Ustavnog suda RH pod predsjedanjem predsjednika i zamjenice predsjednika Ustavnog suda.

mjerodavno pravo "nije ni pokušao protumačiti u svjetlu osobitih okolnosti konkretnog slučaja, kontekstualizirajući njihovu primjenu" (točka 43.). U toj je odluci Ustavni sud ponovio i načelno pravno stajalište o ekscesivnom formalizmu (točke 45. i 46.) koje u cijelosti glasi:

"45. Ustavni sud već godinama uporno ponavlja da su nadležna tijela, uključujući sudove, dužna tumačiti i primjenjivati mjerodavno pravo, uvijek i bez izuzetka, u svjetlu osobitih okolnosti svakog konkretnog slučaja.

Ako je u nekom konkretnom slučaju mjerodavan jedan zakon, ali združeni učinci tog i nekog drugog ili više drugih zakona izravno utječu na zakonska prava ili obveze stranaka, onda su nadležna tijela, uključujući sudove, bez iznimke dužna tumačiti sve te mjerodavne propise u njihovoj ukupnosti, polazeći od združenih učinaka koje oni proizvode za stranku u svjetlu osobitih okolnosti samog slučaja, stalno imajući na umu da njihove odluke ne smiju dovoditi do nerazumnog i objektivno neopravdanog ishoda za samu stranku, a ponajmanje kršiti njihova ustavna prava ili objektivne vrijednosti hrvatskog ustavnog poretka.

46. Ustavni sud podsjeća: pravna sigurnost – zajedno s načelom supremacije prava – podrazumijeva da je pravo stvoreno kako bi se primjenjivalo u praksi na konkretne životne situacije. Iako je apstraktno vrednovanje samog zakonodavstva važno za ostvarenje načela vladavine prava ..., kategoričnost objektivnog prava nikako ne znači da se pravna pravila smiju primjenjivati na konkretne životne situacije toliko nefleksibilno, mehanički i slijepo da postaje nemoguće uvažavati imperative razumnosti i pravičnosti. U svakom takvom slučaju uvijek će biti riječ o pretjeranom formalizmu protivnom Ustavu. (...)"

Naredna odluka Ustavnog suda kojom je ustavna tužba usvojena broj: U-III-7668/2014 od 27. rujna 2016. utvrdila je i arbitrarno obrazloženje osporene odluke Visokog upravnog suda RH u predmetu oporezivanja/oslobođenja od poreza na kupnju prve nekretnine, sukladno tada mjerodavnom članku 11. stavku 1. točki 9. Zakona o porezu na promet nekretnina,⁵ koja između ostalog ističe:

"10. Sukladno navedenom mišljenju Porezne uprave, koje je primjenjivo u konkretnom slučaju, Ustavni sud primjećuje da privremena odsutnost zbog rada u inozemstvu uslijed čega građanin po naravi stvari (privremeno) ne stanuje u stanu, nije zapreka za oslobođenje od plaćanja poreza na promet nekretnina u smislu članka 11. točke 9. Zakona o porezu na promet nekretnina, ukoliko kupnjom prve nekretnine doista rješava vlastito stambeno pitanje (i naravno, ispunjava ostale zakonom propisane uvjete). Drugim riječima, u specifičnim okolnostima konkretnog slučaja, činjenica da je podnositeljica nekretninu iznajmila tijekom opravdane odsutnosti zbog rada u inozemstvu na koji je upućena od strane državnog tijela, sama za sebe ne znači da ona kupnjom te nekretnine

⁵ "Narodne novine" broj 69/97, 26/00 – Odluka Ustavnog suda i 153/02.

ne rješava odnosno da nije riješila vlastito stambeno pitanje, pod pretpostavkom da je ispunjavala i ostale zakonom propisane uvjete. Međutim, nadležna upravna tijela i Upravni sud zadržali su se samo na utvrđenju da je ona nekretninu iznajmila pa slijedom toga kupnjom nekretnine nije rješavala vlastito stambeno pitanje, ne upuštajući se u razloge zbog kojih ju ona (i njezina obitelj) sama privremeno ne koristi.

Stoga Ustavni sud utvrđuje kako je u konkretnom slučaju Visoki upravni sud tumačio mjerodavno materijalno pravo na ustavnopravno neprihvatljiv način koji osporenu odluku čini arbitrarnom.”

Odlukom Ustavnog suda o usvajanju ustavne tužbe broj: U-III-4286/2018 od 15. travnja 2020. također je bila riječ o tada propisanom oslobođenju od plaćanja poreza na prvu nekretninu, u kojoj je, između ostalog, navedeno:

“22. Upravni sudovi su pod zakonski pojam otuđenja nekretnine prije isteka roka od pet (5) godina po stjecanju nekretnine, propisanog člankom 11. točkom 10. ZoPPN-a: 69/97-153/02, podveli promjenu prebivališta podnositeljice.

Pri tome se prvostupanjski sud neosnovano pozvao na stajališta Ustavnog suda iznesena u odluci broj: U-III-7311/2014 od 11. srpnja 2017. (www.usud.hr).

Naime, ustavnosudski predmet i postupak dovršen navedenom odlukom Ustavnog suda, kao i postupak koji mu je prethodio, nisu činjenično istovrsni ustavnosudskom predmetu i postupku, kao i postupku koji je prethodio ustavnosudskom postupku u konkretnom slučaju.

Za razliku od činjenica utvrđenih u konkretnoj pravnoj stvari, u postupku koji je prethodio ustavnosudskom postupku dovršenom odlukom Ustavnog suda broj: U-III-7311/2014, uz činjenicu promjene prebivališta, utvrđene su i činjenice kupnje drugog stana nakon kupovine prve nekretnine kojom je porezni obveznik u tom predmetu riješio svoje stambeno pitanje, te faktični život poreznog obveznika u drugom stanu (vidi točke 2. - 5. navedene odluke Ustavnog suda).

23. Stoga, Ustavni sud ocjenjuje da je način na koji su nadležna upravna tijela i upravni sudovi tumačili i primijenili mjerodavno pravo u konkretnom slučaju nema uporište u pravnoj logici, odnosno da je arbitraran.”

Ustavni sud je u odluci o usvajanju ustavne tužbe broj: U-III-3817/2009 od 19. prosinca 2012. u predmetu Kršćanske vjerske zajednice "Jehovini svjedoci" utvrdio i ocijenio da je zadaća sudova, dakle i Upravnog suda, kao i upravnih tijela, da tumače pravne norme polazeći od cilja i svrhe koje je zakonodavac želio postići njihovim propisivanjem te da u skladu s tako utvrđenom svrhom primjenjuju mjerodavnu normu u skladu sa specifičnim okolnostima konkretnog slučaja. Koju će metodu interpretacije sud primijeniti, stvar je njegova odabira i nije predmet ustavnosudske ocjene, pod uvjetom da način na koji je sud

tumačio i primijenio mjerodavno materijalno pravo u svakom pojedinom slučaju ima racionalnu osnovu i objektivno opravdanje. U spomenutoj je odluci naveo:

“8. Predmetom odlučivanja u upravnom i upravnosudskom postupku, koji je prethodio ustavnosudskom postupku, bilo je postoji li na temelju utvrđenih činjenica i mjerodavnog prava obveza podnositelja na plaćanje poreza na promet nekretnina.

Pri tome nije bilo sporno da je podnositelj ustavne tužbe vjerska zajednica na koju se primjenjuje Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica.

Nesporno je, također, da je podnositelj ustavne tužbe kao vjerska zajednica stekao predmetni prostor na temelju ugovora o kupoprodaji nekretnina sklopljenog 21. svibnja 2006. s prodavateljicom Erikom Gecan te da je u ugovoru taj prostor označen (samo) kao "poslovni prostor".

Prema tvrdnjama podnositelja ustavne tužbe, koje je isticao i tijekom upravnog postupka, predmetni prostor se, iako u samom ugovoru nije označen kao vjerski objekt ili kao prostor koji će se koristiti za vjerske potrebe, od trenutka kupoprodaje koristi upravo za tu namjenu.

Dakle, da je prostor kupljen sa svrhom da se koristi za vjerske potrebe, koja svrha je neposredno po izvršenju kupoprodaje i ostvarena. Drugim riječima, prostor je "prenamijenjen" u vjerski objekt.

Ustavnom sudu dostavljen je Ugovor o zakupu prostorija za Kraljevsku dvoranu (predmetnog poslovnog prostora), zaključen 11. svibnja 1989. između podnositelja kao zakupoprimca i Erike Gecan kao zakupodavca iz kojeg je (toč. I.) razvidno da će se u sklopu obiteljske kuće prodavateljice (Erike Gecan) izgraditi prostorija koja će se nakon izdavanja potrebne dokumentacije, preurediti za Kraljevsku dvoranu a koju će podnositelj za vrijeme trajanja zakupa koristiti za provođenje vjerskih sadržaja.

Također, iz navedenog ugovora razvidno je (toč. V.) da će se dovršena Kraljevska dvorana, na temelju nastavno sastavljene dokumentacije, prenijeti u trajno vlasništvo Kršćanske vjerske zajednice JEHOVINI SVJEDOCI (zakupoprimca – podnositelja).

Naknadno zaključenim kupoprodajnim ugovorom od 21. svibnja 2004. (u smislu toč. V. ugovora o zakupu prostorija za Kraljevsku dvoranu od 11. svibnja 1989.) podnositelj je kao kupac od prodavateljice Erike Gecan kupio 61/216 dijela nekretnine upisane u z.k.ul.br. 1131 k.o. Rovinjsko Selo, z.k.č.br. 946 – u naravi poslovni prostor u površini od 60,84 m². Iz dostavljene dokumentacije može se zaključiti da se predmetni (poslovni) prostor nakon izgradnje i dovršene adaptacije koristio za vjerske potrebe.

Međutim, nadležna upravna tijela su bez utvrđivanja ovih činjenica, odnosno bez provjere navoda podnositelja ustavne tužbe, koje je on višekratno isticao tijekom upravnog postupka – da je predmetni (poslovni) prostor već u trenutku kupoprodaje kupljen s

namjerom da se i koristi kao vjerski prostor, podnositelja ustavne tužbe utvrdila obveznikom plaćanja poreza na promet nekretnina jer se na njega ne može primijeniti iznimka propisana člankom 17. stavkom 5. Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica. Rješenja nadležnih upravnih tijela potvrđena su osporenim presudom Upravnog suda.

Razlozi na temelju kojih upravna tijela i Upravni sud smatraju da se na podnositelja ustavne tužbe ne može primijeniti navedena zakonska iznimka svode se, sažeto, na utvrđenje da je stavkom 5. članka 17. Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica izrijekom propisano da se ona primjenjuje samo na one prostore koji (već) imaju obilježja vjerskog objekta. Stoga se podnositelja ustavne tužbe nije moglo osloboditi od obveze plaćanja poreza budući da navedena zakonska odredba "ne glasi da vjerska zajednica ne plaća porez na promet nekretnina kada stječe objekte koji će postati vjerski objekti ili koji će imati namjenu vjerskog objekta" (podrobnije vidjeti citirana rješenja upravnih tijela i presude Upravnog suda u točki 3. obrazloženja odluke).

Ustavni sud primjećuje da se navedenim utvrđenjima, u formalnom smislu, nema što prigovoriti jer stavak 5. članka 17. Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica, gramatički čitan, doista tako i glasi.

Međutim, zadaća je sudova, dakle i Upravnog suda, kao i upravnih tijela, da tumače pravne norme polazeći od cilja i svrhe koje je zakonodavac želio postići njihovim propisivanjem te da u skladu s tako utvrđenom svrhom primjenjuju mjerodavnu normu u skladu sa specifičnim okolnostima konkretnog slučaja. Koju će metodu interpretacije sud primijeniti, stvar je njegovog odabira i nije predmet ustavnosudske ocjene, pod uvjetom da način na koji je sud tumačio i primijenio mjerodavno materijalno pravo u svakom pojedinom slučaju ima racionalnu osnovu i objektivno opravdanje.

Stoga je u ovom ustavnosudskom postupku zadaća Ustavnog suda utvrditi jesu li nadležna upravna tijela i Upravni sud u specifičnim okolnostima konkretnog slučaja tumačili i primijenili mjerodavno materijalno pravo u skladu s navedenim zahtjevima ili se njihov pristup može ocijeniti tako formalističkim i arbitrarnim da je doveo do povrede prava podnositelja na pravično suđenje propisano člankom 29. stavkom 1. Ustava.

Polazeći od naprijed opisanog stajališta upravnih tijela i Upravnog suda, proizlazilo bi da vjerska zajednica nikada ne bi mogla kupiti određeni prostor (poslovni prostor) koji već nije vjerski prostor, koji se ne koristi za obavljanje vjerskih obreda. U potvrdu takvog njihovog pristupa dodatno govori činjenica da su se pozvali na klasifikaciju vrsta građevina i objekta koje je kao vjerske odredio Državni zavod za statistiku na temelju članka 12. Zakona o državnoj statistici (vid. točku 3. obrazloženja odluke).

Ustavni sud primjećuje da ukoliko bi se prihvatilo navedeno stajalište, to bi značilo da niti jedna vjerska zajednica nikada ne bi mogla kupiti prostor koji već nema status (nije klasificiran) kao vjerski objekt, odnosno prostor koji služi za vjerske potrebe. Iz takvog

pristupa proizlazilo bi da bi vjerske zajednice mogle kupovati takve objekte samo jedne od drugih. Takvo stajalište ne čini se logičnim i životnim.

Ustavni sud, slijedom navedenoga, smatra da je način na koji su nadležna upravna tijela i Upravni sud tumačila i primijenila mjerodavno pravo isuviše formalistički te da nema svoje racionalno opravdanje. U prilog navedenog govori rečenica da je člankom 10. Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica propisano da se vjerski obredi mogu obavljati u prostorima u kojima su u skladu s posebnim propisima ispunjeni uvjeti za okupljanje većeg broja ljudi.

Stoga, da su upravna tijela i Upravni sud članak 17. stavak 5. Zakona o pravnom položaju povezali sa člankom 10. istoga Zakona, za ocjenu ispunjavanja pretpostavki za oslobođenje podnositelja od plaćanja poreza, ispitali bi navode podnositelja, odnosno prikupili potrebne podatke iz kojih bi bilo razvidno za koje se namjene koristi predmetni prostor nakon izvršene kupoprodaje, odnosno u vrijeme donošenja odluke o utvrđenju porezne obveze na tu kupoprodaju.

Propustivši tako postupiti, a polazeći od svega naprijed navedenoga, povrijedili su pravo podnositelja na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

9. Ustavni sud podsjeća da zakonom ustanovljena prava ne mogu biti iluzorna, odnosno da ovlašteniku mora razumno i objektivno biti moguće ostvarenje zakonom propisanog prava. U protivnom, ostaje se na razini proklamiranog prava bez stvarne mogućnosti njegovog ostvarenja u praksi.

Osporenom presudom nisu ispoštovana ni ustavna jamstva sudske kontrole upravnih akata (članak 19. stavak 2. Ustava), koja podrazumijevaju stvarnu i učinkovitu, neovisnu i nepristranu sudsku zaštitu od nezakonitih akata tijela državne uprave i drugih tijela s javnim ovlastima.”

3. ZAKLJUČAK

Zakonska mogućnost da sude u punoj jurisdikciji, bez propisane dokazne maksime, koja je upravnim sudovima osigurana i prethodnim i sada važećim ZUS/10, prije svega predstavlja cilj ZUS/10 definiran člankom 2. ZUS/10, a to je osigurati zakonitost i sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela.

Bez neovisnog i nepristranog suda, koji će stvarno i učinkovito, pravično (i u razumnom roku) odlučiti o pravima i obvezama svakog građanina – prethodno stranke u upravnom postupku te potom u upravnom sporu – ne može se govoriti o poštenosti suđenja. Razlog je to što teorijska i iluzorna prava u svojoj biti nisu prava koja će djelotvorno zaštititi pojedinca, što učestalo navodi i Ustavni sud u svojim odlukama: "(...) Ustavni sud ponavlja da postupci pred sudovima moraju biti u skladu s vladavinom prava, koja se može

poistovjetiti i s dobrim radom pravosuđa, pa bi prava zajamčena Ustavom i međunarodnim pravnim aktima koja obvezuju Republiku Hrvatsku, bila iluzorna i teorijska, a ne stvarna i učinkovita, kad ne bi postojala obveza sudbene vlasti da u postupku primijeni sva postupovna i materijalnoppravna jamstva pravičnog suđenja koja su u tom smislu i propisana, kao i obveza da svoje odluke obrazloži. Sukladno tomu, ustavno pravo na pravično suđenje jamči zaštitu i od arbitrarnosti u odlučivanju sudova i drugih državnih tijela. Obrazloženja sudskih odluka odnosno odluka drugih nadležnih tijela koja ne sadrže relevantne i dostatne razloge za ocjenu kakva je odlukom dana, upućuju na zaključak o arbitrarnosti."⁶

Ustavni je sud u svojoj dosadašnjoj praksi iznio stajalište da pretjerani (ekscesivni) formalizam u odlučivanju/suđenju postoji onda kad su pravna stajališta proizvod "mehaničke" primjene pozitivnog prava, bez uzimanja u obzir konteksta i bez sagledavanja pravnog problema kao jedinstvene cjeline, te je s aspekta zaštite ustavnih prava podnositelja, ali i s aspekta temeljnih vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske, takva primjena pozitivnog prava na konkretne slučajeve neprihvatljiva.⁷

U točki 10. odluke broj: U-III-4846/2015 od 11. listopada 2018., kojom je usvojio ustavnu tužbu, Ustavni sud navodi:

"U odluci broj: U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016. ("Narodne novine" broj 25/16.) Ustavni sud utvrdio je da je predmet kojim se bavio "ogledni primjer Ustavom nedopuštenog ekscesivnog formalizma koji, općenito govoreći, još uvijek opterećuje rad nadležnih tijela državne i javne uprave, ali i nadležnih domaćih sudova, kad odlučuju o pravima i obvezama stranaka u pravnim postupcima" (točka 44.). U toj je odluci također utvrdio da je nadležni prvostupanjski upravni sud pristupio "mjerodavnom pravu na pretjerano formalan i nefleksibilan način. Zanimljivo je opća načela hrvatskog pravnog poretka utemeljenog na vladavini prava i zaštiti individualnih ustavnih prava pojedinaca, kao i nepošten, nerazložan, nerazuman, pa i opresivan učinak" primijenjenih zakona na individualnu pravnu situaciju podnositeljice. Nadležni prvostupanjski upravni sud mjerodavno pravo "nije ni pokušao protumačiti u svjetlu osobitih okolnosti konkretnog slučaja, kontekstualizirajući njihovu primjenu" (točka 43.)."

Kroz odabrane primjere odluka Ustavnog suda može se zaključiti da je osobitost sudova pune jurisdikcije propisana za upravne sudove jedan od učinkovitih alata kojim se s izazovima upravnih sporova sudovi mogu vjerodostojno i stvarno boriti te bi takvo suđenje u punom zakonskom smislu trebalo u pravilu provoditi, prvenstveno s ciljem izbjegavanja ekscesivnog formalizma i arbitrarnog obrazlaganja presuda te konačno s ciljem izbjegavanja takve uskrate ustavnih prava koja bi ih svela na razinu "golog prava"

⁶ Točka 6.2. odluke broj: U-III-4552/2015 od 1. lipnja 2016., kojom je usvojena ustavna tužba u predmetu radi izračuna starosne mirovine (upravni spor).

⁷ Odluka broj: U-III-2184/2009 od 13. studenoga 2014., "Narodne novine" broj 145/14, točka 26.1.

(*nudum ius*), obezvređujući "alate" propisane mjerodavnim zakonom u svrhu njihove zaštite.⁸

⁸ Slično i primjenjivo u odluci broj: U-III Bi-3201/2018 od 3. travnja 2019., točka 5.2.

**COURT OF FULL JURISDICTION AS A TOOL AGAINST EXCESSIVE FORMALITY:
EXAMPLES FROM THE CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT
OF THE REPUBLIC OF CROATIA**

Constitutional complaints lodged against judgments rendered in administrative disputes are assessed on the basis of the guarantees provided by the right to a fair trial referred to in Article 29.1 of the Constitution. The Constitutional Court has established principled positions according to which it assesses whether the administrative courts in their deliberation have carried out a review of the legality of individual administrative acts acting as courts of full jurisdiction, and, in doing so, whether they ensured the implementation of the constitutional guarantee referred to in Article 19.2 of the Constitution. During this process, the Constitutional Court examines whether the decisions of the courts are arbitrary, sufficiently reasoned and whether they refer to the applicable case law of domestic courts and the ECRH. In Constitutional Court proceedings, it is established whether the effect of such decisions are in compliance with the Constitution, and, in so doing, the Constitutional Court does not generally replace the legal positions of the competent courts with its own. An opinion has also been expressed as part of the principle of fair trial that excessive formality in deliberation or judging occurs in cases where the legal positions are the product of the “mechanical” application of positive law, without taking into account the context, and without viewing the legal problem as a unique whole. Such a kind of approach in administrative proceedings is not acceptable. The presented case law of the Constitutional Court shows that a court of full jurisdiction is one that protects constitutional rights against excessive formality.

Keywords: fair trial, court of full jurisdiction, excessive formality, “mechanical” application of the law

Ivana Đuras, Senior Constitutional Court advisor, Constitutional Court of the Republic of Croatia