

NOVA PRAKSA VRHOVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE I USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U UPRAVNIM STVARIMA

Priručnik za polaznike/ice

Izrada obrazovnog materijala:

Senka Orlić Zaninović,
Visoki upravni sud Republike Hrvatske

Kristina Senjak Krunić,
Upravni sud u Zagrebu

Zagreb, lipanj 2022.

Copyright 2022.

Pravosudna akademija

Maksimirska cesta 63, 10 000 Zagreb, Hrvatska

TEL 00385(0)1 2357 626 WEB www.pak.hr

Sadržaj

I. DIO NOVA PRAKSA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE	4
I.1. ULOGA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U UPRAVNOM SPORU.....	4
I.2. NAČELNA PRAVNA STAJALIŠTA.....	6
I.3. PRAKSA USRH U ODNOSU NA POVREDU PROCESNIH ODREDBI U UPRAVNOM SPORU.....	22
I.4. PRAKSA USRH U ODNOSU NA POVREDU OSOBNIH PRAVA U UPRAVNOM SPORU.....	23
I.5. PRAKSA USRH U ODNOSU NA ZAŠTITU USTAVNIH PRAVA RADI POVREDE SOCIJALNIH PRAVA U UPRAVNOM SPORU	35
I.6. PRAKSA USRH U ODNOSU NA ZAŠTITU USTAVNIH PRAVA U FINACIJSKIM PREDMETNIMA	47
II. DIO NOVA PRAKSA VRHOVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE.....	62
II.1.1. Uvodno	62
II.1.2. O Zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude donesene u upravnom sporu (u daljnjem tekstu: ZIPZPP), danas.....	64
II.3. Recentna Sudska praksa VSRH, povodom ZIPZPP-a.....	67
PITANJA ZA KVIZ	83
VJEŽBE.....	84
Literatura:.....	87

I. DIO NOVA PRAKSA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

I.1. ULOGA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U UPRAVNOM SPORU

*Američki predsjednik Franklin Delano Roosevelt, u govoru nakon američkog stupanja u II. svjetski rat (Four Freedoms Adress) naznačio je kao ciljeve naprednog čovječanstva ostvarenje četiri temeljne slobode iz kojih se mogu izvesti sve ostale. One uključuju dva negativna i dva pozitivna prava: **sloboda govora, sloboda vjerovanja, sloboda od straha i sloboda od oskudice.***

Pored odlučivanja o ustavnosti zakona te ustavnosti i zakonitosti podzakonskih akata, zaštita temeljnih prava i sloboda predstavlja jednu od najvažnijih zadaća Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje USRH). Temeljna ljudska prava zajamčena Ustavom Republike Hrvatske (dalje Ustav) štite se institutom ustavne tužbe. Budući da USRH odlučuje o zaštiti ljudskih prava koja bi mogla biti povrijeđena tijekom upravnog spora, istovremeno je uključen i u način donošenja odluka u upravnom sporu.

USRH, u postupku povodom ustavne tužbe, ne obnaša nadležnosti žalbenog suda niti Vrhovnog suda Republike Hrvatske (VSRH), već utvrđuje je li u postupku odlučivanja o pravima i obvezama podnositelja ustavne tužbe došlo do ustavno nedopuštenog zadiranja u temeljne slobode i prava čovjeka i građanina, odnosno je li povrijeđeno ustavno pravo podnositelja ustavne tužbe. Stoga su i ovlasti USRH u vezi s pitanjima primjene materijalnog prava, činjeničnih utvrđenja i ocjene dokaza kvalitativno drukčije. Naime, za USRH relevantne su činjenice od čijeg postojanja ovisi ocjena o povredi ustavnog prava, dok je nepravilna primjena materijalnog prava odlučna ako istodobno znači i povredu ustavnog prava. Povredu ustavnih prava USRH utvrditi će i kada utvrdi da je u konkretnom slučaju došlo do povreda postupovnih pravila (npr. stranci u postupku nije bila dana mogućnost dati svoj iskaz ili na raspravi raspravljati o provedenim dokazima i sl.). Slijedom navedenog, svaka nezakonitost pojedinačnih akata, ne mora istodobno biti i povreda ustavnog prava.

U sudskim postupcima mora se osigurati primjena postupovnih i materijalno pravnih jamstava pravičnog suđenja kako prava koja se štite Ustavom i međunarodnim pravnim aktima koja obvezuju Republiku Hrvatsku, ne bi bila iluzorna i teorijska, već stvarna i učinkovita. Osobitu važnost ima i obveza obrazlaganja odluke i pažljivog ispitivanja navoda stranke i to ne samo kod korištenja prava na djelotvoran pravni lijek (čl.18.Ustava), već jer to predstavlja potvrdu časti i dostojanstva subjekata o čijim se pravima i obvezama odlučuje.

Premda su u praksi moguće povrede niza Ustavom zajamčenih prava, upravo se najčešće povrede odnose na **pravo na pravično suđenje** (čl.29.st.1.Ustava), a stav da se jamstva prava na pravično suđenje primjenjuju i na sudski postupak pred upravnim sudom (upravni spor), uređen čl.19.st.2. Ustava, USRH prvi put iznio tek 2007. godine.

Budući da državna tijela koja donose upravne akte nisu tijela sudbene vlasti, upravni akti se u smislu čl.19.st.2. Ustava podvrgavaju kontroli upravnih sudova kroz upravni spor. Naime, upravni spor pred upravnim sudom jest uvijek spor između fizičke odnosno pravne osobe o čijim je pravima i obvezama odlučilo neko državno

tijelo i tog državnog tijela kao autoriteta državne vlasti izraženog kroz upravni akt koji se tužbom pobija. U takvom odnosu strana u sporu je imanentan određeni stupanj rizika od pojave nejednakosti procesnog položaja tužitelja te zapostavljanja značaja nepristranosti u suđenju.

U slučaju da je do povrede temeljnih ustavnih prava došlo u upravnom sporu, ustavna tužba se podnosi nakon što je taj spor okončan. Međutim, postupak pred USRH može se pokrenuti tužbom i prije no što je iscrpljen pravni put kada se osporenom pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice. To će biti slučaj kada je do povrede ustavom zajamčenih prava došlo u upravnom postupku te je ustavna tužba podnesena nakon okončanja upravnog postupka, a prije donošenja odluke u upravnom sporu.

Postojeća normativna rješenja prema kojima na temelju pravnih lijekova predviđenih Zakonom o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09. i 110/21 dalje ZUP) i Zakonom o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. dalje ZUS) zakonitosti pojedinačnih akata ocjenjuju nadležni upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske (dalje VUSRH9, uz opću nadležnost USRH koji štiti temeljna ustavna prava i slobode od povreda koje mogu učiniti razna državna tijela i pravne osobe s javnim ovlastima, osigurana je zadovoljavajuća razina zaštite temeljnih prava i sloboda koje kao takve jamče Ustav.

Upravno sudovanje osigurava provedbu ustavnog jamstva iz čl.19.st.2. Ustava kojim se jamči sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti (v. odluku i rješenje USRH broj: U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016., točke od 7. do 7.4.).

ZUS je jedan od najvažnijih pravnih akata u demokratskom društvu koje je utemeljeno na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava. Država kroz zakone o upravnom sudovanju osigurava odgovarajući pravni okvir za provedbu ustavnog jamstva iz čl.19.st.2. Ustava kojim se zajamčuje sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti. Stoga je temeljni cilj ZUS-a, koji proizlazi iz čl.2.st.1. "osigurati sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela".

Tom je cilju podređeno cjelokupno uređenje upravnog spora, od legitimacije za pokretanje spora, položaja tužitelja i zainteresiranih osoba, tijeka postupka (osobito odvijanje usmene rasprave), utvrđenja činjeničnog stanja te mogućnosti da sami upravni sudovi odlučuju o pravima, obvezama ili interesima građana (spor pune jurisdikcije) pa sve do izvršenja sudskih odluka.

Danas je u Republici Hrvatskoj upravni spor uređen kao spor pune jurisdikcije, za razliku od stanja kakvo je bilo za vrijeme važenja Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 53/91., 9/92. i 77/92.) kada je Upravni sud Republike Hrvatske bio ovlašten samo za kontrolu zakonitosti upravnih akata, te je, u pravilu, sudio na temelju činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku. Sada je osiguranje objektivnog prava u drugom planu. Objektivno se pravo, u pravilu, štiti kroz odlučivanje o subjektivnim pravima tužitelja. Štiteći subjektivna prava tužitelja povrijeđena pojedinačnim odlukama i postupanjima javnopravnih tijela, štiti se objektivni pravni poredak. Samo malobrojnim normama ZUS-a (primjerice ocjena zakonitosti općih akata) primarni je cilj zaštita objektivnog, a ne subjektivnog prava.

Stoga je ZUS (kao i posebni zakoni kojima se opće uređenje upravnog spora određeno tim propisom može prilagoditi posebnim upravnim oblastima) izraz državne politike prema načinu provedbe ustavnog jamstva iz čl.19.st. 2. Ustava. ZUS i drugi posebni zakoni u tom su smislu pravni (normativni) izraz te politike. O njoj su nadležni odlučivati Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske, svaki u okviru svoje nadležnosti, a ne USRH. Drugim riječima, zakonodavac u okvirima Ustava samostalno i slobodno odabire i uređuje normativni okvir ili zakonodavni model upravnog sudovanja radi zaštite individualnih prava od pretjeranog posizanja javnopravnih tijela, ovisno o ciljevima koji se upravno-sudskom politikom žele postići.

Sloboda izbora normativnog okvira ili zakonodavnog modela upravno-sudskog postupanja pretpostavlja i zakonodavčevu ovlast da na odgovarajući način uređuje organizaciju i nadležnost upravnih sudova i VUSRH te položaj stranaka u postupku, uključujući i njihov međusobni odnos te način snošenja troškova koje stranke mogu imati u zaštiti svojih prava i pravnih interesa u postupcima pred upravnim sudovima. Odabir je po sili Ustava u isključivoj nadležnosti zakonodavca. Isključiva je ovlast zakonodavca da pojedine institute upravnog sudovanja prihvati, zadrži ili ukloni iz prihvaćenog modela upravnosudskog postupka odnosno promijeni sam model. S ustavnopravnog je aspekta jedina obveza zakonodavca da pri uređivanju pojedinih instituta tog postupka uvažava zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a osobito one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrednote. Drugim riječima, njihovo uređenje uvijek mora biti takvo da osigurava ostvarenje legitimnih ciljeva upravno-sudskog postupka, pravnu sigurnost objektivnog pravnog poretka, određenost, pristupačnost, predvidljivost i pravnu izvjesnost normi, te procesnu ravnopravnost položaja stranaka u upravno-sudskim postupcima u Republici Hrvatskoj u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske koja je temelj za tumačenje Ustava (čl. 3.Ustava). Ustavna je zadaća USRH osigurati da ti zahtjevi budu poštovani.

Čl. 19. Ustava (...) Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti."

Čl. 29. Ustava RH Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično ... odluči o njegovim pravima i obvezama (...)

USRH ističe da čl.29.st.1. Ustava, između ostaloga, 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.

Na ovoj ćemo se radionici baviti pitanjima uloge USRH u upravnom sporu kroz zaštitu temeljnih ustavnih prava i sloboda. Pri tome ćemo djelovanje USRH ilustrirati konkretnim slučajevima iz njegove prakse kao i stajalištima koja je izrazio u nizu svojih odluka.

I.2. NAČELNA PRAVNA STAJALIŠTA

I.2.1. PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

Pravo na pravično suđenje u upravnom sporu izraženo je u presudi USRH, poslovni broj **U-III-1001/2007** od 7. srpnja 2010.

Prema shvaćanju USRH pravila i sredstva dokazivanja čine dio cjeline postupovnih pravila upravnog postupka, sadržanih u ZUP i kao takva neodvojiva su sastavnica postupovnih jamstava pravičnog suđenja, zaštićenih Ustavom. USRH štiti ustavno jamstvo pravičnog suđenja (odlučivanja) ispitujući eventualno postojanje postupovnih povreda u postupcima pred sudovima i drugim državnim tijelima, odnosno tijelima koja imaju javne ovlasti. Pružajući tu zaštitu, USRH sagledava cjelokupan postupak kao jedinstvenu cjelinu te ocjenjuje je li on bio vođen na način koji podnositelju osigurava pravično suđenje (odlučivanje), odnosno je li tijekom postupka počinjena povreda takvog značenja da postupak kao cjelinu čini nepravičnim za podnositelja.

U navedenom predmetu ustavna tužba je podnesena protiv presude Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-5297/02 od 28. prosinca 2006., kojom je odbijena tužba podnesena protiv rješenja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (dalje HZMO). Predmet spora je da li se vrijeme provedeno u radnom odnosu kod P.P. O. N. od 6. prosinca 1991. do 3. studenoga 1992., odnosno kod PIP V.V. od 4. studenoga 1992. do 8. listopada 1997. može utvrditi u mirovinski staž, kao staž osiguranja.

Prema ocjeni USRH izjavi stranke je u provedenom postupku bez obrazloženja dana veća dokazna snaga negoli javnim ispravama kojima se dokazuje postojanje radnog odnosa. USRH nalazi da odredbama mjerodavne Uredbe, izjava stranke nije propisana kao dokazno sredstvo, dok je ZUP-om kao općim propisom, ona propisana kao supsidijarno dokazno sredstvo. S druge strane, radna knjižica je po svojoj naravi pravno relevantan dokument. Ona je javna isprava kojom se dokazuje postojanje i duljina radnog staža.

Sagledavajući konkretan slučaj USRH primjećuje da je postupanje nadležnih upravnih tijela i Upravnog suda, utvrđeno u konkretnom slučaju (neosnovano ograničavanje dokaznih sredstava, odnosno mogućnosti utvrđivanja relevantnih činjenica u skladu s načelom materijalne istine, uz bitne nedostatke u obrazlaganju zauzetih stajališta), dovelo do povrede podnositeljevog ustavnog prava na pravično suđenje (odlučivanje) s aspekta općih jamstava sadržanih u čl. 29. st. 1. Ustava, koja jamstva moraju biti poštovana i u postupku sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata uprave iz čl. 19. st. 2. Ustava.

PREDMET U-III-1168/2013 – djelotvorna sudska zaštita – presuđena stvar

Prema shvaćanju USRH izraženom u ovom predmetu, čl.29.st.1. Ustava, između ostaloga, osigurava svakome pravo da od suda zatraži i dobije djelotvornu sudska 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 mogućnost pristupa sudu na takav način ili do takve mjere da time bude narušena sama bit "prava na sud". Takva se ograničenja neće smatrati suglasnim čl.29.st.1. Ustava, odnosno čl.6.st.1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava, osim ako su propisana radi ostvarenja legitimnog cilja ili postoji razuman odnos razmjernosti između sredstava koja su upotrijebljena i cilja koji se namjeravao postići (usp. presudu Sotiris,§ 15. i presudu

Běleš, § 61. te odluku USRH broj: U-III-1/2009 od 3. studenoga 2010. - Narodne novine, broj 126/10.).

U konkretnom predmetu ustavna tužba podnesena je protiv rješenja Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-2899/12-11 od 24. siječnja 2013., kojim je odbačena kao nedopuštena tužba podnositelja ustavne tužbe kao kandidata natječaja protiv rješenja Vlade RH o imenovanju glavnog tajnika Ministarstva uprave RH na razdoblje od četiri godine. Protiv istog rješenja Vlade RH upravni spor je pokrenut od drugog kandidata natječaja pred Upravnim sudom u Osijeku koji je pravomoćnom presudom Usl-941/12-8 od 27. studenoga 2012. odbio tužbu kao neosnovana. Uzimajući u obzir pravomoćnu presudu Upravnog suda u Osijeku, Upravni sud u Zagrebu je pozivom na čl.30.st. 5. ZUS, odbacio tužbu jer se radi o "presuđenoj stvari".

U tom predmetu USRH nalazi da je Upravni sud u Zagrebu legitimno ograničenje prava na pristup sudu, koje se očituje u primjeni pravila da ne sudi dva puta u istoj stvari, protumačio na način koji za posljedicu ima ustavnopravno neprihvatljive učinke, jer je svaki od kandidata natječaja različita osoba, s različitim stručnim i životnim osobinama.

Pored navedenog USRH upućuje da čl.30.st.5. ZUS-a ne govori o "presuđenoj stvari", već o "istoj stvari". Zahtjev se smatra "u osnovi istim" kad su podnositelji zahtjeva, njihovi prigovori i činjenice istovjetni, pri čemu je zahtjev za identitetom podnositelja, prigovora i činjenica propisan kumulativno. U konkretnom slučaju, podnositelji nisu istovjetni, nisu istovjetni ni njihovi prigovori, a nisu ni činjenice na kojima svoje prigovore temelje. Istovjetan je jedino predmet osporavanja u upravnom sporu, a to je rješenje Vlade RH o imenovanju glavnog tajnika u Ministarstvu uprave. Prema stajalištu USRH, presuda Upravnog suda u Osijeku, donesena u predmetu jednog kandidata, ne može biti zajedničko mjerilo za sve kandidate istog natječaja. Stoga stajalište Upravnog suda u Zagrebu dovodi do neprihvatljivog zaključka da sudska zaštitu ne mogu ostvariti sudionici istog javnog natječaja, izuzev onog koji se prvi obratio sudu, jer bi se u svim ostalim slučajevima radilo o "presuđenoj stvari".

Pravo na pristup sudu djelotvorno je i praktično samo ako je odgovarajuća pravna norma protumačena u skladu s njezinim legitimnim ciljem. U konkretnom slučaju, Upravni sud u Zagrebu je tu normu protumačio na način da je njezin učinak suprotan njezinom legitimnom cilju. Ponavlja da je legitiman cilj čl.30.st.5. ZUS-a otkloniti višestruko suđenje u istim stvarima, pri čemu je pravni standard "iste stvari" jasno i nedvosmisleno definiran i ne ostavlja mogućnost arbitriranja o postojanju ili nepostojanju istovjetnosti između dva sudska predmeta. U konkretnom slučaju, tumačenje čl.30.st.5. ZUS-a, kakvo je osporenim rješenjem dao Upravni sud u Zagrebu, povrijedilo je samu bit podnositeljevog prava na pristup sudu, kao temeljnog čimbenika ustavnog prava na pravično suđenje.

PREDMET - U-III-4030/2018 - ograničen pristup sudu – upravni akt

Podnositelj u ustavnoj tužbi iznosi prigovore kojima smatra pogrešnim pravno stajalište VUSRH da odluka o poništenju natječaja o zakupu poslovnog prostora nije upravni akt. Stoga je u ovom ustavnosudskom postupku USRH trebao odgovoriti na pitanje je li rješenjem VUSRH kojim je potvrđeno rješenje Upravnog suda u Rijeci o odbačaju tužbe kao nedopuštene jer se ne radi o upravnom aktu, podnositelju povrijeđeno pravo na pristup sudu, kao jednom od aspekata prava na pravično suđenje.

USRH ponavlja da sukladno Ustavu, u odnosu na sve pojedinačne akte javnopravnih tijela (neovisno o tome imaju li oni ili nemaju svojstvo upravnih ili kakvih drugih akata) mora biti osigurana sudska zaštita.

Budući da sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih izvora prava (čl.115.st.3. Ustava), onda su svi oni (a ne samo USRH) dužni voditi računa o ostvarivanju ustavnog i konvencijskog jamstva prava na sudska zaštitu, a napose se to odnosi na sudove zadužene za pružanje sudske zaštite u povodu odluka javnopravnih tijela u uvjetima kada upravni spor više nije samo spor o zakonitosti upravnog akta (čl.19.st.2. Ustava u užem smislu).

Obveza je sudova, i u slučaju vlastite nenadležnosti, pa i u slučaju zakonske podnormiranosti, pitanje sudske nadležnosti ili dopuštenosti pojedinog pravnog sredstva, metodom teleološkog tumačenja osigurati ostvarivanje prava na sud za svaku stranku, barem usmjeravanjem na drugi raspoloživi put učinkovite pravne zaštite utvrđenjem koji bi to pravni put bio, a ako ga nema onda utvrđenjem zašto sudska zaštita nije potrebna.

U konkretnom slučaju, VUSRH potvrdio je stajalište Upravnog suda u Rijeci da odluka gradonačelnika, kao izvršnog tijela, o poništenju natječaja za davanje u zakup poslovnog prostora, nije donijeta u upravnom postupku niti je upravni akt kojim se rješava u nekoj upravnoj stvari već je riječ o aktu donesenom u vršenju vlasničkih prava, odnosno u okviru upravljanja nekretninom u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na što je gradonačelnik ovlašten sukladno čl.48.st.1.toč.4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12. i 123/17.). S obzirom da se u konkretnom predmetu nije odlučivalo o pravima i obvezama, jer je natječaj za davanje u zakup poslovnog prostora poništen, odnosno nije niti proveden, USRH utvrđuje ustavnopravno prihvatljivim stajalište VUSRH da odluka o poništenju natječaja nije upravni akt.

I.2.2. EKSECIVNI FORMALIZAM

PREDMET U-III-1720/2018 - povreda jamstva sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti – teret dokaza

U postupcima zaštite ustavnih prava, USRH u načelu ne zamjenjuje pravna stajališta nadležnih sudova svojim, sve dok odluke sudova ne otkrivaju nikakvu arbitrarnost, dostatno su obrazložene te upućuju na relevantnu domaću sudska i drugu praksu, ako je ta praksa prikladna. Uloga USRH ograničena je na utvrđivanje jesu li učinci takvog odlučivanja spojivi s Ustavom.

Ustavno pravo na pravično suđenje, zajamčeno čl.29.st.1. Ustava, primarno jamči zaštitu od arbitrarnosti u odlučivanju sudova i drugih državnih tijela. U tom su smislu obrazloženja sudske odluke iznimno važna, jer je nedostatak ozbiljnih, relevantnih i dostatnih razloga za ocjene kakve su odlukom dane prvi i najvažniji znak koji upućujeta arbitrarno sudska odlučivanje (odluka broj U-III-412/2016 od 3. lipnja 2016., točka 58.).

USRH je 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. S aspekta zaštite ustavnih prava podnositelja, ali i s aspekta temeljnih vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske, takva je primjena pozitivnog prava na konkretne slučajeve neprihvatljiva (odluka broj: U-III-2184/2009 od 13. studenoga 2014., "Narodne novine" broj 145/14., točka 26.1.).

USRH podsjeća da 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 RH.

U konkretnom slučaju podnositelj ustavne tužbe nesporno ima pravo na razmjerni dio starosne mirovine na temelju ostvarenog mirovinskog staža na području današnje Republike Hrvatske, a koji za razdoblje od 20.06.1977. do 21.06.1989. ukupno iznosi 5 godina, 11 mjeseci i 22 dana. Visina mirovine podnositelja za ostvareni staž ovisila je o platnim podacima za razdoblja za koja mu je priznat mirovinski staž. HZMO je obvezan voditi evidenciju o svim podacima o kojima ovisi pravo iz mirovinskog osiguranja. Međutim, u banci podataka HZMO-a platni podaci za podnositelja od 1986. do 1989. i spornih devet mjeseci i osamnaest dana radnog staža koje je podnositelj ostvario u PIK-u Umag, nisu nađeni.

Podnositelj je tijekom upravnog spora višekratno dostavio sudu presliku svoje radne knjižice, iz koje je vidljivo da je bio zaposlen u PIK-u Umag u određenom razdoblju.

Prvostupanjski upravni sud u presudi navodi da je podnositelju u staž osiguranja uračunato spornih devet mjeseci i osamnaest dana koje je ostvario u PIK-u Umag, no da nema podataka o plaći ostvarenoj u tom razdoblju i zbog toga platni podaci za to razdoblje nisu uračunati u izračun visine mirovine. Za razliku od njega, drugostupanjski upravni sud navodi da nema podataka da bi bio u osiguranju još devet mjeseci i osamnaest dana, jer o tome nema podataka u matičnoj evidenciji. Nakon upravnog spora, dakle ostaje nejasno je li podnositelju ustavne tužbe staž u PIK-u Umag od osam mjeseci i osamnaest dana uračunat u mirovinski staž, ili nije.

USRH nalazi da zbog toga što u mjerodavnim evidencijama tijela koje je obvezno voditi evidenciju podataka nedostaju platni podaci za podnositelja za određeno razdoblje, oni nisu uzeti u obzir u obračun mirovine, koja bi, prema tvrdnji podnositelja, bila viša. Dokazivanje platnih podataka za sporno razdoblje kao i da su doprinosi iz plaće uplaćeni stavljeno je na taj način na teret podnositelju, unatoč činjenici da podnositelj kao građanin nema i ne treba voditi evidenciju uplate u mirovinski fond, već o navedenom vodi računa upravo HZMO koji prima uplate i operativno ih usmjerava u isplatu sadašnjih mirovina. Drugim riječima, nije na podnositelju obveza dokazivanja platnih podataka o kojima ovisi izračun njegove mirovine, jer podnositelj, kao i drugi građani, nema obvezu vođenja evidencija podataka koje obvezno prikuplja, vodi i evidentira HZMO.

Unatoč činjenici da je VUSRH u obrazloženju naveo da tijela mirovinskog osiguranja vode matičnu evidenciju o osiguranicima, ocijenio je da "tužitelj nije pridonio dokaze koji bi doveli u sumnju takovo utvrđenje tuženog tijela" te da "prigovori tužitelja u žalbi nisu učinjeni vjerojatnim, niti je tužitelj na bilo koji način

potkrijepio svoju tvrdnju o nepriznatom mirovinskom stažu u razdoblju od 3 godine koji bi trebao iznositi 9 mjeseci i 18 dana, sezonskih poslova u PIK-u UMAG, a takovi podaci nisu evidentirani u matičnoj evidenciji tuženika."

S obzirom na to da je podnositelj ustavne tužbe dostavio presliku radne knjižice iz koje je vidljiv staž u PIK-u Umag, a koji i nije bio sporan za upravna tijela i prvostupanjski upravni sud, teško je zaključiti da taj staž "nije učinio vjerojatnim". S obzirom na različita utvrđenja sudova u pogledu (ne)priznavanja staža u PIK-u Umag, teško je podnositelju ustavne tužbe stavljati na teret da nešto nije dalje dokazivao.

USRH primjećuje da je podnositelj u tužbi Upravnom sudu naveo da su drugi njegovi sugrađani ostvarili mirovinu i na temelju platnih podataka i staža ostvarenih u PIK-u Umag.

Slijedom navedenog, u okolnostima konkretnog slučaja, USRH ne preostaje drugo nego utvrditi da su Upravni sud i VUSRH, zauzevši stajalište da visina mirovine podnositelja ovisi isključivo o podacima koje je trebao imati HZMO, a nisu pronađeni, pretjerano formalističkim pristupom, bez uvažavanja specifičnih okolnosti konkretnog slučaja te učinaka (posljedica) koje za podnositelja imaju osporene presude. Primjećuje da su presude upravnih sudova u međusobnoj kontradikciji u pogledu odlučnih činjenica, što je onemogućilo da se o zahtjevu podnositelja ustavne tužbe odluči u skladu s ustavnim standardom pravičnog suđenja iz čl. 29. Ustava.

PREDMET U-III-4496/2020 – zaštita od arbitrarnosti u odlučivanju sudova – učinak ugovora o zakupu

Stajalište je USRH da sve dok u sudskoj odluci u povodu koje je podnesena ustavna tužba nisu navedeni dostatni i relevantni razlozi kojima se sud vodio u donošenju svoje odluke, a koji mogu dovesti do uvjerenja da je taj sud stvarno ispitao slučaj i odgovorio na sve bitne navode stranaka, ne može se smatrati da ta odluka zadovoljava opće zahtjeve koji proizlaze iz Ustavom zajamčenog prava na pravično suđenje.

Primjenjujući navedeno pravilo na konkretan slučaj, u ovom ustavnosudskom postupku zadaća je USRH bila utvrditi može li se način na koji je u konkretnom slučaju vođen postupak odnosno način na koji su VUSRH i Upravni sud u Zagrebu obrazložili svoje odluke smatrati arbitrarnim, te je li takvim postupanjem podnositelju povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajamčeno čl.29.st.1. Ustava.

U postupku pred nadležnim upravnim tijelima sporno je bilo ispunjava li podnositelj ustavne tužbe uvjete iz čl.11.st.1. Zakona o porezu na promet nekretnina za oslobođenjem od plaćanja poreza na promet nekretnina temeljem kupnje prve nekretnine kojom rješava vlastito stambeno pitanje.

Nadležna upravna tijela smatrala su da to nije slučaj, jer je podnositelj dio nekretnine za koju traži oslobođenje od plaćanja poreza na promet nekretnina iznajmio trgovačkom društvu Šivaro d.o.o.

Upravni sud u Zagrebu i VUSRH prihvatili su takvo obrazloženje nadležnih upravnih tijela, u bitnome, navodeći da izričita zakonska odredba čl.11.a)st.6. Zakona o porezu na promet nekretnina propisuje nemogućnost korištenja navedene porezne povlastice u slučaju kada se iznajmljuje makar i dio nekretnine za koju je zatraženo porezno oslobođenje.

Uvidom u spis predmeta USRH je utvrdio da iz ugovora o zakupu prostora od 01.05.2014. koji je podnositelj sklopio s trgovačkim društvom Šivaro d.o.o. proizlazi da to trgovačko društvo ima sjedište na istoj adresi kao i podnositelj, odnosno na adresi sporne nekretnine. Nadalje, iz tog ugovora proizlazi da će navedeno trgovačko društvo koristiti 2m² za zaprimanje pošte i plaćati mjesečnu zakupninu u iznosu od 200,00 kuna.

USRH podsjeća da je 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.

USRH primjećuje da je podnositelj tijekom postupka isticao da je trgovačko društvo Šivaro d.o.o. osnovao isključivo i samostalno podnositelj, koji je ujedno i direktor društva zajedno sa suprugom koja također stanuje na navedenoj adresi te da su činjenicu najma bili dužni prijaviti sukladno zakonu, a sve sukladno uputi knjigovodstvenog servisa.

USRH ističe da iako je podnositelj sklopio ugovor o zakupu prostora sa trgovačkim društvom Šivaro d.o.o., takav ugovor se u okolnostima konkretnog slučaja, kada je predmet ugovora zakup 2m² za zaprimanje pošte trgovačkog društva (čiji je podnositelj osnivač) ne može smatrati ugovorom o najmu ili zakupu prostora onako kako se oni uobičajeno smatraju u pravnom prometu ili kako su definirani mjerodavnim propisima.

Drugim riječima, očito je da je u formalnom smislu sklopljen ugovor pod nazivom "ugovor o zakupu" ali da stvarno nije riječ o zakupu prema kojem se određeni prostor koristi za obavljanje djelatnosti.

Budući da Upravni sud u Zagrebu i VUSRH nisu razmotrili i ocijenili sadržaj i značaj sklopljenog ugovora o zakupu već su ga mehanički podveli pod zapreku za porezno oslobođenje propisanu čl.11.a)st.6. Zakona o porezu na promet nekretnina USRH smatra da pravna stajališta Upravnog suda u Zagrebu i VUSRH predstavljaju pretjerani (ekscesivni) formalizam.

PREDMET U-III-5487/2020 - zaštita od arbitrarnosti u odlučivanju sudova - nagodba

Ustavna je obveza USRH zaštita ustavnih prava podnositelja ustavnih tužbi u slučajevima kad su ta prava povrijeđena presudom suda ili drugim pojedinačnim aktom nadležnog tijela državne ili javne vlasti. Ustaljeno je stajalište USRH da je zadaća u prvom redu nadležnih tijela državne i javne vlasti da tumače i primjenjuju pravo. Uloga USRH ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takvog tumačenja odnosno primjene prava suglasni s Ustavom i jesu li u konkretnom slučaju doveli do povrede ustavnih prava podnositelja ustavne tužbe. U postupcima pokrenutim ustavnom tužbom, USRH se u pravilu ne upušta u ispitivanje činjenica, jer njegova zadaća nije bavljenje pogreškama o činjenicama ili o pravu, osim ako i u mjeri u kojoj te pogreške mogu povrijediti ustavna prava.

U konkretnom je slučaju u provedenom upravnom postupku i sporu bilo sporno pitanje postoji li podnositeljčina obveza na podmirenje poreza na promet nekretnina u skladu s odredbama Zakona o porezu na promet nekretnina odnosno

postoje li, polazeći od okolnosti konkretnog slučaja, kod podnositeljice razlozi za oslobađanje od te obveze u skladu s čl. 13. Zakona o porezu na promet nekretnina.

USRH primjećuje da je tijekom parničnog postupka koji je prethodio upravnom postupku i sporu u kojem su donesene osporene odluke, utvrđeno da je podnositeljica pok. majka predmetne nekretnine stekla diobom 1983., a da ju je podnositeljica naslijedila 2000. kao njezina jedina zakonska nasljednica I. nasljednoga reda. Takvo stanje stvari samo je utvrđeno (deklarirano) sudskom nagodbom sklopljenom pred Općinskim sudom u Dubrovniku 12. veljače 2015.

Podnositeljica je neuspješno u upravnom postupku isticala da se ne radi o novom stjecanju nekretnina koje bi podlijegalo članku 4. Zakona o porezu na promet nekretnina, dok je Upravni sud u Splitu prihvatio te njezine navode i ispitao na koji je način došlo do sklapanja navedene sudske nagodbe. Taj je sud utvrdio da je Ugovorom o diobi zajednice od 5. veljače 1983. majka podnositeljice pok. M.B. predmetnu nekretninu (tada čest. zem. 78/4 k.o. Čibača) stekla na temelju čl. II. toč. 4. u vezi s čl. I. toč. 4. Ugovora, te da je zatim provedena parcelacija čest. zem. 78/4 k.o. Čibača površine 3793 m² na čest. zem. 78/4 površine 2384 m² i čest. zem. 1420 m², dok iz rješenja o nasljeđivanju Općinskog suda u Dubrovniku broj: 0-229/00 od 9. svibnja 2000. proizlazi kako je podnositeljica jedina nasljednica svoje majke M.B. Iz sadržaja sudske nagodbe od 12. veljače 2015. proizlazi kako upisani zk vlasnici M.L. i V.L. potvrđuju da su predmetne nekretnine na temelju Ugovora o diobi zajednice od 5. veljače 1983. pripale majci tužiteljice M.B. Stoga je Upravni sud u Splitu zaključio da nagodba od 12. veljače 2015. ne predstavlja ispravu o stjecanju nekretnine, odnosno valjanu pravnu osnovu na temelju koje je ostvaren promet nekretnina, u smislu odredbe čl. 4. Zakona o porezu na promet nekretnina.

VUSRH je, nasuprot tome, utvrdio da je sudska nagodba isprava iz čl.4. Zakona o porezu na promet nekretnina, jer "se radi o odluci kojom dolazi do promjene vlasništva nekretnine. Iz sadržaja sudske nagodbe proizlazi da M.L. i V.L. kao uknjiženi zemljišnoknjižni vlasnici predmetnih nekretnina ovlašćuju tužiteljicu da se uknjiži kao vlasnica nekretnina."

U vezi s navedenim stajalištem izraženim u presudi VUSRH, kao i rješenjima upravnih tijela, USRH mora primijetiti da VUSRH nije sagledao i cijenio sve okolnosti konkretnog slučaja, odnosno činjenične i pravne elemente koji su objektivno mjerodavni za donošenje odluke, već je formalističkom primjenom čl.4. Zakona o porezu na promet nekretnina utvrdio da je u konkretnom slučaju sudska nagodba odluka kojom dolazi do promjene vlasništva nekretnine slijedom čega je podnositeljica obvezna platiti porez na promet nekretnina.

Tako nije cijenio činjenicu da je majka podnositeljice predmetne nekretnine stekla diobom još 1983. sudionici koje su bili i M.L. i V.L., da je podnositeljica stekla predmetne nekretnine na temelju nasljeđivanja iza pok. majke (2000. godine), da su M.L. i V.L. 2008. godine pred Općinskim sudom u Dubrovniku pokrenuli parnični postupak te ishodili presudu zbog ogluhe (P-658/08) kojom su utvrđeni vlasnicima predmetnih nekretnina i na temelju koje su se uknjižili u zemljišnim knjigama, te da je u sudskoj nagodbi iz 2015. godine sklopljenoj u parničnom postupku koji je pokrenula podnositeljica protiv M.L. i V.L., utvrđeno da je podnositeljica vlasnica spornih nekretnina u cijelosti, a da je vlasništvo stekla nasljeđujući svoju majku, koja je pak vlasništvo stekla ugovorom o diobi zajednice 1983. godine.

Polazeći od navedenog, ocjena je USRH da se način na koji je VUSRH protumačio i primijenio relevantne norme materijalnog prava na okolnosti konkretnog

slučaja može smatrati arbitrarnim jer za svoje tumačenje da je podnositeljica u obvezi podmiriti porez na promet nekretnina nije dao jasne, dostatne i relevantne razloge, a koji bi imali svoje uporište u činjenicama koje su utvrđene tijekom postupka i spora.

I.2.3. NAČELO MATERIJALNE ISTINE

PREDMET -U-III-747/2019 – dokazi kao postupovna jamstva pravičnog suđenja

"Načelo materijalne istine kao jedno od temeljnih načela upravnog postupka, izraženo je odredbom čl. 7. Zakona o općem upravnom postupku ('Narodne novine', broj 53/91, ...), prema kojemu se u postupku mora utvrditi pravo stanje stvari i u tom cilju se moraju utvrditi sve činjenice koje su od važnosti za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja.

USRH potrebnim smatra napomenuti da pravila (kao i sredstva) dokazivanja čine dio cjeline postupovnih pravila upravnog postupka i neodvojiva su sastavnica postupovnih jamstava pravičnog suđenja, zaštićenih Ustavom. Upravo stoga se i procjena opsega poštivanja tih pravila mora zasebno ocjenjivati u svakom pojedinom slučaju, uzimajući u obzir sve relevantne osobite okolnosti, činjenice i posebnosti.

USRH ocjenjuje da su postupanja nadležnih upravnih tijela u konkretnom slučaju neosnovano ograničila dokaznu građu tijekom postupka utvrđivanja pretpostavki za primitak podnositeljice u hrvatsko državljanstvo samo na pisanu građu (odnosno ispravu), čime su ograničili mogućnost utvrđivanja relevantnih činjenica na temelju načela materijalne istine, što, pak, upućuje na zaključak o mogućoj arbitrarnosti.

Naime, stajalište MUP-a da je u konkretnom slučaju odlučan izostanak navođenja hrvatske narodnosti u pojedinim podnositeljičinim ispravama nije u skladu s mjerodavnim odredbama Zakona o hrvatskom državljanstvu, jer se tim Zakonom kao dokazna sredstva ne propisuju samo i isključivo isprave. To stajalište USRH je utvrdio već u svojoj ranijoj praksi.

Iako su upravni sudovi naveli da se pripadnost hrvatskom narodu utvrđuje deklariranjem u pravnom prometu javnim ispravama, ali i djelovanjem u smislu zaštite prava i promicanja interesa hrvatskog naroda ili sudjelovanjem u hrvatskim kulturnim, znanstvenim i sportskim udrugama u inozemstvu, nisu uzeli u obzir potvrdu - preporuku od 29. kolovoza 2016. izdanu od strane Hrvatske katoličke misije Blaženog Alojzija Stepinca u Chicagu koju je podnositeljica dostavila prvostupanjskom sudu. Stajalište je upravnih sudova da dostavljanje potvrde o sudjelovanju u hrvatskim kulturnim društvima koja djeluju u SAD-u nije od značaja, jer se radi o dokazima pribavljenim isključivo u svrhu dokazivanja nacionalne pripadnosti i stjecanja hrvatskog državljanstva po privilegiranoj osnovi čl.16. Zakona o hrvatskom državljanstvu, posebno imajući u vidu izjavu podnositeljice od 13. srpnja 2015. u kojoj je podnositeljica navela da nije aktivan član niti jednog iseljeničkog društva.

Međutim, iako je podnositeljica u izjavi od 13. srpnja 2015. navela da nije aktivan član niti jednog iseljeničkog društva (budući da puno radi i nema slobodnog vremena), istaknula je da hrvatski iseljenici u Louisiani nisu tako dobro organizirani kao u nekim drugim dijelovima SAD-a, jer ih nema mnogo, ali da je ona član hrvatske

zajednice u Louisiani, da sudjeluje na svim okupljanjima te zajednice (dva puta godišnje) od svog dolaska u SAD-u i pomaže radu zajednice u svim situacijama kada je to za zajednicu potrebno. Uvidom u potvrdu - preporuku od 29. kolovoza 2016. USRH utvrdio je da se u New Orleansu (savezna država Louisiana) okupljanja Hrvata održavaju dva puta godišnje, da podnositeljica prisustvuje tim skupovima i da je aktivna u vjerskim, društvenim i kulturnim aktivnostima Hrvatske zajednice u New Orleansu.

Stoga USRH utvrđuje da, iako je podnositeljica u izjavi od 13. srpnja 2015. navela da nije aktivan član niti jednog iseljeničkog društva, iz njezinih navoda proizlazi da aktivno sudjeluje na svim okupljanjima hrvatske zajednice u Louisiani, koja se održavaju dva puta godišnje, a isto proizlazi i iz dostavljene potvrde - preporuke od 29. kolovoza 2016.

Iz navedenih razloga USRH ocjenjuje da upravni sudovi nisu dali dostatne i relevantne razloge zašto nisu uzeli u obzir potvrdu - preporuku od 29. kolovoza 2016. (koju je podnositeljica dostavila tijekom prvostupanjskog postupka) o sudjelovanju u vjerskim, društvenim i kulturnim aktivnostima Hrvatske zajednice u New Orleansu.

Zbog svega navedenog USRH ocjenjuje da MUP i upravni sudovi nisu proveli postupak, donijeli odluke i obrazložili svoja pravna stajališta na način koji bi u objektivnoj, ustavnopravno prihvatljivoj mjeri otklonio sumnju u arbitrarnost njihovog postupanja i odlučivanja.

I.2.4. JEDNAKOST ORUŽJA

PREDMET U-III-2335/16 – postupovna jamstva pravičnog suđenja – pravni položaj stranaka u sporu

Sadržaj ustavnog prava zajamčenog čl.29.st.1. Ustava ograničen je na postupovna jamstva pravičnog suđenja, pa USRH, ocjenjujući navode ustavne tužbe sa stajališta tog ustavnog prava, ispituje eventualno postojanje povreda u postupcima pred sudovima i na temelju toga ocjenjuje je li postupak, razmatran kao jedinstvena cjelina, bio vođen na način koji je podnositelju osigurao pravično suđenje.

Da bi zakonske odredbe kojima je uređen pravni položaj stranaka odnosno njihovih zastupnika u postupcima pred sudom udovoljile zahtjevu kojeg postavlja čl.29. st.1. Ustava, pravni položaj stranaka i njihovih zastupnika mora biti jednak odnosno sudovi u postupku moraju osigurati jednakost stranaka u mogućnosti korištenja procesnih sredstava (jednakost oružja, jednakost sredstava).

Načelo jednakosti sredstava, u smislu pravične ravnoteže među strankama (fair balance) čini jedan od bitnih konstitutivnih elemenata prava na pravično suđenje. S tim u vezi, to načelo nužno obuhvaća razumnu mogućnost stranaka da izlože činjenice i podupru ih svojim dokazima na način da niti jednu od stranaka ne stavljaju u bitno lošiji položaj u odnosu na suprotnu stranku.

USRH u svojoj je praksi prihvatio stajališta Europskog suda za ljudska prava (dalje ESLJP) izražena u presudama Perić protiv Hrvatske (presuda, 27. ožujka 2008.) i LB INTERFINANZ A.G. protiv Hrvatske (presuda, 27. ožujka 2008.),

primjerice u odlukama U-III-2182/2014 od 17. lipnja 2014. ("Narodne novine" broj 108/14.), U-III-3874/2008 od 4. travnja 2012., U-III-4304/2011 od 15. listopada 2014.

U presudi LB INTERFINANZ A.G. protiv Hrvatske, ESLJP između ostalog, navodi: "Sud ponovo ističe da prema njegovoj praksi načelo jednakosti procesnih oružja zahtijeva postojanje razumne mogućnosti obaju stranaka da izlože činjenice i podupru ih svojim dokazima, u takvim uvjetima koji niti jednu stranku ne stavljaju u bitno lošiji položaj u odnosu na suprotnu stranku (...)"

U odnosu na provedbu medicinskog vještačenja ESLJP je izrazio sljedeća stajališta u predmetu Korošec protiv Slovenije (presuda od 8. listopada 2015.):

„47. Sud također naglašava da je već zauzeo stajalište da mišljenje medicinskog vještaka, budući da ne spada u područje stručnosti sudaca, vjerojatno ima odlučujući utjecaj na utvrđivanje činjenica i mora se smatrati ključnim dokazom (vidi Feldbrugge v. the Netherlands, 29. svibnja 1986....).

48. U svezi s tim, Sud ponavlja da je u svojoj sudskoj praksi utvrdio da nedostatak neutralnosti na strani imenovanog sudskog vještaka može u određenim okolnostima dovesti do povrede načela jednakosti oružja (vidi npr., Sara Lind Eggertsdóttir v. Iceland, zahtjev br. 31930/04, ...).

(...)

55. U vezi s tim, i uzevši u obzir ulogu trećeg čimbenika (ulogu vještaka u postupku), Sud je suglasan s podnositeljem zahtjeva da se čini iz obje presude upravnih sudova da je prvostupanjski sud utemeljio svoju presudu na mišljenju invalidske komisije (...) Sud zamjećuje da u postupku pred Institutom (upravnim tijelom koje odlučuje o zahtjevima za invalidninu, op. Ustavnog suda) zadatak je invalidske komisije bio ispitati je li se stanje podnositelja izmijenilo na način da bi on imao pravo na višu invalidninu. Ona nije bila pozvana da opće mišljenje o dotičnom subjektu, već više da utvrdi specifične činjenice i da procijeni podnositeljevo zdravstveno stanje. Cilj je bio asistencija Institutu u donošenju odluke je li podnositelj ovlašten na povišenje invalidnine s obzirom na njegovo zdravstveno stanje u to vrijeme (vidi, slično, Sara Lind Eggertsdóttir, ...). Zaključci invalidske komisije su bili neposredno odlučujući u procjenjivanju prava o kome se radi (vidi, slično, Mihailov, naveden naprijed, § 34).

56. Sud dalje ističe da podnositelj nije imao mogućnost osporiti utvrđenja invalidske komisije jer su sudovi njegov prijedlog da imenuju neovisnog sudskog vještaka odbili s obrazloženjem da je invalidska komisija već na adekvatan način procijenila dokumentaciju u podnositeljevom medicinskom kartonu (...). Žalbeni sud je potvrdio tu odluku prvostupanjskog suda, također navodeći da se ocjena temelji na mišljenju invalidske komisije. To je dovelo do toga da je mišljenje invalidske komisije bilo odlučujući dokaz na koji su se sudovi oslonili pri donošenju svojih presuda u predmetu koji je svakako zahtijevao stručno znanje, koje nije posjedovao sam sud. Takvo stajalište domaćih sudova dodatno naglašava dominantnu ulogu invalidske komisije koja djeluje pri Institutu (...). U tom svjetlu, činjenica da su domaći sudovi također saslušali podnositelja i izvršili uvid u ostalu prikupljenu dokaznu građu prije nego što su odbili tužbeni zahtjev (na poništenje upravnih akata, op. Ustavnog suda), nije dostatna da bi Sud utvrdio da je postupak zadovoljavao zahtjeve koje postavlja Konvencija.

57. Sud stoga nije u mogućnosti zaključiti da je podnositeljeva postupovna pozicija bila istovjetna onoj koju je imala njegova protustranka - državni socijalni zavod, kao što to zahtijeva načelo jednakosti oružja."

Polazeći od prigovora koje je podnositelj naveo u tužbi Upravnom sudu u Zagrebu, koje ponavlja u ustavnoj tužbi, proizlazi da je podnositelj u upravnom sporu zatražio provođenje sudskog vještačenja po liječniku-vještaku kako bi se utvrdilo da je njegovo zdravstveno stanje u dijelu većem od utvrđenih 30% rezultat njegovog sudjelovanja u Domovinskom ratu.

Prvostupanjski sud nije prihvatio taj dokazni prijedlog utvrđujući da su nalazi i mišljenja koji su provedeni u upravnom postupku dostatni jer su "detaljni i valjano obrazloženi". Istu ocjenu prihvatio je i VUSRH utvrđujući da su "tijela medicinskog vještačenja dala stručne i prihvatljivo obrazložene nalaze i mišljenja".

Dakle, i u ovom predmetu konačna ocjena o uzroku invalidnosti podnositelja temelji se na medicinskim nalazima i mišljenjima koji su dani za potrebe upravnog postupka od vještaka koji su zaposleni u upravnim tijelima HZMO-a. Ti su nalazi i mišljenja odlučujući dokaz u ovom predmetu, jer se bez njih ne može dati procjena uzroka nastanka invalidnosti podnositelja.

Ni sudovi ne posjeduju stručna medicinska znanja bez kojih se ne može procjenjivati nečije zdravstveno stanje, niti uzrok zbog kojega je netko nesposoban za rad. Uz to, u ovom predmetu, podnositelj je uz tužbu priložio presliku svog medicinskog kartona od rođenja pa do sada, a sudovi su sami (iako ne posjeduju stručnost liječnika) procijenili da taj dokaz ne može poslužiti pri ocjeni uzroka podnositeljeve invalidnosti/nesposobnosti za rad.

Kako je odlučujući dokaz u ovom postupku ostalo vještačenje provedeno po vještacima iz HZMO-a, može se zaključiti da podnositelju u upravnom sporu koji je vodio protiv javnopravnog tijela (koje se za potrebe ovoga postupka može izjednačiti s državom) nije dana mogućnost da dokazuje svoje tvrdnje, te da je upravni spor proveden bez stvarne namjere provedbe cilja upravnog spora - kontrole zakonitosti upravnih akata, a što je dužnost upravnih sudova propisanih čl.19. st.2. Ustava.

Ovom odlukom USRH ne dovodi u pitanje načelo slobodne ocjene dokaza koje vrijedi za sudove u upravnom sporu. Osim toga, nije na USRH ocjenjivati koje odlučne činjenice redovni sudovi trebaju utvrđivati niti koje dokazne prijedloge stranaka moraju prihvaćati ili odbijati. Međutim, napominje da je obveza sudova da, u cilju osiguranja pravičnog suđenja o pravima i obvezama stranaka, u postupku svakoj stranci omoguće da iznose dokaze kojima bi potkrijepile odnosno utvrdile svoje navode, a pogotovo one od kojih ovisi meritorno rješavanje spora (stajalište USRH izraženo u odluci broj: U-III-3874/2008 od 4. travnja 2012.).

Slijedom navedenog, USRH utvrđuje kako odbijanje dokaznog prijedloga podnositelja u konkretnom slučaju, nije bilo u skladu s jednakošću oružja, kao jednim od načela pravičnog suđenja. Nadalje, pristup drugostupanjskog suda u žalbenom postupku prilikom razmatranja žalbenih prigovora podnositelja, ocjenjivanja cjelokupnog postupka i razloga osporenih presuda može se ocijeniti suviše formalističkim, nedostatnim i arbitrarnim. Stoga, sagledavajući postupak koji je prethodio ustavnosudskom postupku kao jedinstvenu cjelinu, Ustavni sud utvrđuje da isti nije vođen na način koji je podnositelju osigurao pravo na pravično suđenje što je, prema ocjeni USRH, dovelo do povrede prava podnositelja na pravično suđenje propisano čl. 29. st. 1. Ustava u vezi s čl. 19. st. 2. Ustava.

PREDMET U-III-3551/16 – načelo slobodne ocjene dokaza - ne proizlazi obveza suda da mora izvesti svaki predloženi dokaz

USRH podsjeća da značenje prava na "dobro pravosuđe" i pošteno suđenje u demokratskom društvu nužno uključuje jednakost sredstava stranaka u postupku ("jednakost oružja"), to jest obvezu suda da svakoj strani u postupku pruži mogućnost iznošenja svojih razloga u uvjetima koji je ne stavljaju u položaj očite neravnopravnosti u odnosu na protivnu stranu.

Prema ustaljenoj praksi USRH, jedan od aspekata prava na pravično (pošteno) suđenje je i pravo na procesnu ravnopravnost (equality of arms- "jednakost oružja"), koje je sadržajno blisko načelu saslušanja stranaka u domaćem pravu. Prema tom načelu, svaka od stranaka treba imati "razumnu mogućnost da u postupku brani svoja prava pod uvjetima koji ga ne stavljaju u bitno nepovoljniji položaj u odnosu na njenog protivnika". Iz prava na "jednakost oružja" izvode se i pojedina prava u odnosu na izbor i izvođenje dokaza.

U konkretnom slučaju sporno pitanje gubitka radne sposobnosti utvrđivano je vještačenjem po vještacima Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom (u prvom stupnju) i po Vijeću viših vještaka Zavoda (drugom stupnju) koji su suglasno utvrdili da kod podnositelja nije utvrđeno ni smanjenje radne sposobnosti uz preostalu radnu sposobnost ni djelomični ili potpuni gubitak radne sposobnosti prema čl. 39. ZOMO-a, već da kod podnositelja postoji neposredna opasnost od nastanka smanjenja radne sposobnosti nastavno od 15. lipnja 2012., uz potrebu premještaja na drugo radno mjesto.

Polazeći od prigovora koje je podnositelj naveo u tužbi Upravnom sudu i žalbi VUSRH, a koje ponavlja i u ustavnoj tužbi, proizlazi da je podnositelj u upravnom sporu zatražio provođenje sudskog vještačenja po liječniku-vještaku kako bi se utvrdilo je li kod njega došlo do smanjenja radne sposobnosti, a radi ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja.

Prvostupanjski sud nije prihvatio taj dokazni prijedlog, utvrđujući da su i prvostupanjska i drugostupanjska vještačenja "suglasna kako u utvrđenju postojećih bolesti, tako i u ocjeni nepostojanja smanjenja radne sposobnosti, uz preostalu radnu sposobnost niti djelomični niti potpuni gubitak radne sposobnosti" te je prvostupanjski sud u cijelosti prihvatio provedena vještačenja kao zakonita i sačinjena u skladu s pravilima struke, odnosno u skladu s Uredbom o medicinskom vještačenju u mirovinskom osiguranju. Istu ocjenu prihvatio je i VUSRH utvrđujući da su "činjenice relevantne s medicinskog stajališta potpuno i pravilno utvrđene na temelju nalaza i mišljenja vijeća viših vještaka Zavoda od 22. srpnja 2015.", te da je nalaz vještaka "potpun, jasan i dovoljno obrazložen te dan na osnovi priložene medicinske i druge dokumentacije".

Podnositelj stoga povredu navedenih ustavnih prava nalazi u tome što se osporena rješenja temelje na nalazima i mišljenjima "vještaka jedne strane u sporu". Međutim, USRH ne nalazi da bi u konkretnom slučaju provođenjem vještačenja po Zavodu podnositelju bilo povrijeđeno pravo na pravično suđenje. Naime, radi utvrđenja je li kod podnositelja nastao gubitak, odnosno smanjenje radne sposobnosti provedeno je vještačenje i u prvom i u drugom stupnju, a koje vještačenje je povjereno Zavodu.

Zavod za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom jedinstveno je tijelo vještačenja koje je osnovano upravo radi

ujednačenosti postupanja u postupcima utvrđivanja oštećenja, invaliditeta, funkcionalne sposobnosti i radne sposobnosti. Zavod provodi vještačenje sukladno Zakonu o jedinstvenom tijelu vještačenja kojim je između ostalog propisano da vještačenje obavljaju Vijeća vještaka i Vijeća viših vještaka: doktori medicine, socijalni radnici, psiholozi, stručnjaci edukacijsko rehabilitacijskog profila i pedagozi. Dakle, riječ je o visokoobrazovanim stručnjacima sa znatnim profesionalnim iskustvom koje sam zakon obvezuje da svoje nalaze daju nepristrano i da budu neutralni.

U konkretnom predmetu smanjenje, odnosno gubitak radne sposobnosti kod podnositelja utvrđivano je vještačenjem Zavoda koje kao jedinstveno tijelo provodi vještačenja u postupcima utvrđivanja oštećenja, invaliditeta, funkcionalne sposobnosti i radne sposobnosti i koje je izdvojeno od HZMO-a. Po tome, ovaj predmet bitno se razlikuje od predmeta ESLJP Korošec protiv Slovenije (br. 77212/12, presuda od 8. listopada 2015.), odnosno odluke USRH broj: U-III-2335/2016 od 14. prosinca 2016. (www.usud.hr).

Poimanja podnositelja o nepristranosti vještaka mogu biti od određene važnosti, međutim, razmatrajući okolnosti konkretnog predmeta, USRH utvrđuje da takvo poimanje podnositelja ne može biti odlučujuće, s obzirom na to da iz samog predmeta ne proizlazi ništa što objektivno opravdava bojazan da vještaci nisu bili neutralni u svojoj stručnoj procjeni o smanjenju radne sposobnosti. Naime činjenica da je nalaz i mišljenje izradio Zavod, koji je posebno određen za izradu nalaza i mišljenja vještaka o određenom pitanju i koji se financira iz državnog proračuna, sama po sebi ne opravdava bojazan da vještaci nisu postupali objektivno i nepristrano pri izradi nalaza i mišljenja. Nije, također, dostatno u ustavnoj tužbi (samo) istaknuti da je nadležni sud trebao provesti novo vještačenje po neovisnom sudskom vještaku. Na podnositelju je da obrazloži zašto smatra da je upravo taj dokazni prijedlog (koji je sud dobio) smatrao važnim i nužnim za pravilno utvrđenje činjeničnog stanja, te da je te razloge, također, iznio pred nadležnim redovnim sudovima.

Osporene presude VUSRH i Upravnog suda su detaljno obrazložene u dijelu u kojem se navode razlozi zašto su sudovi prijedlog podnositelja da se provede novo vještačenje po sudskom vještaku odbili, dok sam podnositelj nije iznio, ni u žalbi ni u ustavnoj tužbi, nikakvu relevantnu i odlučujuću tvrdnju koja bi dovela u sumnju nalaze i mišljenja vještaka Zavoda.

USRH napominje da prema članku 33. stavku 1. ZUS-a sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice (načelo slobodne ocjene dokaza), pa iz toga ne proizlazi obveza suda da mora izvesti svaki predloženi dokaz, kao što niti s druge strane prijedlog za dopunu dokaznog postupka ne sprječava sud da izvede još neke dokaze, ako utvrdi da stanje stvari nije razjašnjeno. Hoće li ili neće izvesti neki dokaz, pitanje je ocjene suda u svakom pojedinačnom slučaju. Međutim u konkretnom slučaju ocjenjuje da su u upravnom sporu nadležni sudovi sveobuhvatno i temeljito ocijenili izvedene dokaze, a okolnost da je činjenično stanje utvrđeno na temelju nalaza i mišljenja vještaka Zavoda koji su sačinjeni na temelju relevantne priložene medicinske dokumentacije i pregleda podnositelja, sukladno zakonskim i podzakonskim aktima koji su mjerodavni u upravnom postupku radi priznavanja prava na invalidsku mirovinu, ne ukazuje na to da je podnositelj stavljen u bitno nepovoljniji položaj od suprotne strane u ovom upravnom postupku i sporu, kako on to smatra.

I.2.5. NAČELO PRAVNE SIGURNOSTI

PREDMET U-III-1166/17 – proturječne odluke VUSRH kod iste činjenične i pravne osnove

USRH napominje da je jedan od temeljnih vidova vladavine prava načelo pravne sigurnosti koje je implicitno sadržano u Ustavu i Konvenciji 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.), (v. primjerice predmet ESLJP Vusić protiv Hrvatske, br. 48101/07, presuda od 1. srpnja 2010.). Načelo pravne sigurnosti nalaže sudovima (i) dosljednost u odlučivanju, odnosno da u slučajevima kada ocijene da nisu vezani ranijom odlukom koja se odnosi na tumačenje i primjenu mjerodavnog zakona u istovjetnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji, promjenu svog stajališta obrazlože racionalnim i objektivno opravdanim razlozima. Ovo stoga što proturječne odluke u sličnim predmetima koje je donio isti sud, mogu pod određenim pretpostavkama dovesti do povrede načela pravne sigurnosti, a time i do povrede prava na pravično suđenje.

Polazeći od okolnosti konkretnog slučaja USRH utvrđuje da je u konkretnom slučaju VUSRH u odnosu na istu pravnu stvar (postupak nepotpunog izvlaštenja na istoj nekretnini) dakle u dva činjenično i pravno identična predmeta, donio dvije oprečne odluke.

Upravni spor u oba postupka pokrenut je tužbama kojima se tražilo poništenje rješenja kojima je prihvaćen prijedlog za nepotpuno izvlaštenje na nekretninama radi izgradnje kolektora sanitarne kanalizacije na području naselja Topit, a koje su nekretnine u (su)vlasništvu podnositelja ustavne tužbe i Gine Scopazzi iz Australije, koji je izgrađen 2013. godine na drugoj (alternativnoj) trasi.

U tijeku upravnog spora po tužbi podnositelja pred Upravnim sudom u Rijeci, iz izjave zainteresirane osobe ("IVS-Istarski vodozaštitni sustav" d.o.o.), kao nesporno je utvrđeno da predmetna trasa kanalizacijske odvodnje ne prelazi preko nekretnine u vlasništvu podnositelja (zapisnik od 29. siječnja 2016.). U odnosu na navedeno zainteresirana strana je predložila i očevid na licu mjesta.

Međutim, osporenim presudom prvostupanjskog suda odbijena je tužba podnositelja uz obrazloženje da "zakonitost pravomoćne lokacijske dozvole i trasu izvlaštenja utvrđenu lokacijskom dozvolom tijelo koje odlučuje o izvlaštenju više ne može preispitivati. Tako da je prigovore u svezi trase izvlaštenja, koje vlasnik nekretnine svakako ima pravo iznijeti, tužitelj trebao iznositi u postupku izdavanja lokacijske dozvole, a ne u postupku izvlaštenja", odnosno da "na zakonitost rješenja o izvlaštenju ne može utjecati ako je naknadno izmijenjena trasa izvlaštenja".

Istodobno sa žalbom protiv prvostupanjske presude suvlasnica Gina Scopazzi je 9. lipnja 2016. podnio prvostupanjskom tijelu i prijedlog za poništenje rješenja o nepotpunom izvlaštenju tog tijela, klasa: UP/I-943-04/09-01/25, ur.broj: 2163-09-10-10-41 od 30. travnja 2010., a koji je odbijen uz obrazloženje da rješenje o nepotpunom izvlaštenju nije pravomoćno i da se "IVS-ISTARSKI VODOZAŠTITNI SUSTAV" d.o.o. Buzet, kao predlagatelj i korisnik nepotpunog izvlaštenja nije pisanim putem očitovao odustaje li od zahtjeva za izvlaštenje ustanovljenjem prava služnosti na predmetnim nekretninama, odnosno da nije pisanim putem izvijestio nadležno tijelo državne uprave da je trasa izgradnje kolektora sanitarne kanalizacije na području naselja Topit promijenjena.

VUSRH osporenom presudom odbio je žalbu podnositelja uz obrazloženje da "iz spisa predmeta ne proizlazi, da je predlagatelj izvlaštenja izmijenio svoj prijedlog na način da je dostavio novu pravomoćnu lokacijsku dozvolu ili podnio novi prijedlog, što bi prema ocjeni tog Suda bilo od utjecaja na ovaj postupak", odnosno da "neosnovano tužitelj smatra da je u upravnom sporu trebalo preispitivati interes korisnika izvlaštenja".

Međutim, VUSRH je presudom od 25. rujna 2019., usvojio žalbu Gine Scopazzi, i ukinuo presudu prvostupanjskog upravnog suda od 20. prosinca 2017. kojom je potvrđena pravilnost rješenja upravnih tijela, prema kojima je valjalo uvažiti zahtjev zainteresirane osobe "IVS-Istarskog vodozaštitnog sustava" d.o.o. Buzet, radi nepotpunog izvlaštenja nekretnina u svrhu izgradnje kolektora sanitarne kanalizacije naselja Topit, te poništio rješenja upravnih tijela i vratio predmet na ponovni postupak pri čemu je istaknuo da "osim što korisnik izvlaštenja mora dokazati osnovanost zahtjeva propisanim ispravama, svakako je potrebno da postoji i njegov pravni interes za izvlaštenje određene nekretnine" te da "niti upućivanje tužiteljice na obnovu postupka, niti upućivanje na poništenje pravomoćnog rješenja o izvlaštenju, u situaciji kada nije pravomoćno odlučeno o zahtjevu korisnika izvlaštenja za izvlaštenje predmetnih nekretnina, nije primjereno".

Slijedom navedenog, zaključio je da je "korisnik izvlaštenja dužan ... prvenstveno dokazati pravni interes za provođenje izvlaštenja određenih nekretnina, a nakon toga osnovanost zahtjeva dokazuje dostavljanjem isprava, kako to propisuje Zakon o izvlaštenju", odnosno da "kraj činjenice da u provedenom postupku nije neprijeporno utvrđeno je li kolektor sanitarne kanalizacije naselja Topit izgrađen, kako to tvrdi tužiteljica, na alternativnoj trasi i ima li korisnik izvlaštenja namjeru izgraditi kolektor sanitarne kanalizacije na nekretninama kako je to predviđeno pravomoćnom lokacijskom dozvolom, to nema mjesta donošenju rješenja kojim se provodi nepotpuno izvlaštenje na nekretninama u suvlasništvu tužiteljice".

Slijedi da je odlučujući o zakonitosti rješenja o nepotpunom izvlaštenju u svrhu izgradnje određenog objekta (kolektora sanitarne kanalizacije naselja Topit) na nekretnini u suvlasništvu podnositelja ustavne tužbe i još jedne osobe (Gine Scopazzi) VUSRH donio dvije različite presude, na način da je osporenom presudom broj: Usž-1265/16-2 od 17. studenoga 2016. pravomoćno odbijen tužbeni zahtjev podnositelja za poništenjem rješenja nadležnih upravnih tijela o nepotpunom izvlaštenju, dok je kasnijom presudom istog suda (broj: Usž-1141/18-2 od 25. rujna 2019.) u odnosu na drugu suvlasnicu te iste nekretnine donesena presuda kojom je usvojen tužbeni zahtjev te poništena rješenja nadležnih upravnih tijela o nepotpunom izvlaštenju.

USRH ocjenjuje da je postojanje takvih proturječnih odluka u kojima su činjenična stanja o kojima je riječ objektivno identična i koje se temelje na istovjetnoj pravnoj osnovi, a koje su rezultirale time da u odnosu na istu nekretninu egzistiraju dvije različite pravomoćne presude, i bez obzira što je jedna od njih donesena nakon što je podnositelj podnio ustavnu tužbu, u konkretnom slučaju rezultiralo neprihvatljivom situacijom koja nije u skladu s načelom pravne sigurnosti.

I.3. PRAKSA USRH U ODNOSU NA POVREDU PROCESNIH ODREDBI U UPRAVNOM SPORU

PREDMET U-III-4199/2019 – povreda prava na pristup sudu - presuđena stvar

Postupovna jamstva sadržana u čl. 29. Ustava, napose jamstvo prava na pristup sudu, sastavnice su "prava na sud". Ta jamstva osiguravaju svima pravo da svaki zahtjev koji se odnosi na njihova prava i obveze podnesu sudu i da sud o tom zahtjevu odluči. Međutim, pravo na pristup sudu nije apsolutno. Podvrgnuto je 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. st. 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.

Pravo na pristup sudu djelotvorno je i praktično samo ako je odgovarajuća pravna norma protumačena u skladu s njezinim legitimnim ciljem.

USRH ponavlja da je legitiman cilj čl.30.st.1.toč.5. ZUS-a otkloniti višestruko suđenje u stvarima u kojima je već u upravnom sporu donesena pravomoćna odluka. Podsjeća da se u teoriji upravnog prava, pravomoćnost, u osnovi, svodi na nedopustivost odlučivanja o istoj stvari (eademres) o kojoj je među istim strankama konačno riješeno i na neizmjenjivost akta kojim je o toj stvari odlučeno (vidi knjigu "Upravno pravo", 7. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, stranice 385.-391., autor Ivan Borković, izdavač "Narodne novine" d.d., kolovoz 2002.).

Nadalje, u skladu s čl.12. st. 2. ZUP-a, propuštanjem podnošenja tužbe unutar roka za pokretanje upravnog spora (vidi čl.24.st.1. ZUS-a), nastupa formalna pravomoćnost upravnog akta, koja priječi stranku da se koristi redovnim pravnim sredstvom (upravni sporom) radi pobijanja tog akta, dok u skladu s čl. 63. ZUS-a, pravomoćnošću presude kojom je meritorno odbijen tužbeni zahtjev, odnosno kojom je upravni sud sam riješio stvar, nastupa materijalna pravomoćnost (upravni aktom ili presudom utvrđenog), sadržaja konkretnog upravnopravnog odnosa, koja vezuje stranke u tom odnosu i priječi (u redovnom postupku) ponovno rješavanje o istoj stvari (objektivna pravomoćnost).

Također, da ZUS ne ograničava broj tužbi, kojima unutar propisanog roka za njihovo podnošenje, stranka ima pravo pokrenuti upravni spor radi ocjene zakonitosti odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o njezinim pravima, obvezama ili pravnim interesima, niti propisuje da povlačenje jedne od tih tužbi ima za svoju posljedicu obustavu svih postupaka u upravnom sporu pokrenutom (protiv iste odluke) drugim pravodobno podnesenim tužbama.

Međutim, nedvosmisleno propisuje razliku između akata kojima se rješava o postupovnim pitanjima i onih kojima se odlučuje o meritumu spora (vidi čl.55.st.1. i čl. 65. st.1. ZUS-a).

USRH ocjenjuje da su sudovi u konkretnoj pravnoj stvari legitimno ograničenje prava na pristup sudu, koje se očituje u primjeni pravila da sud ne sudi dva puta u

istoj stvari, tumačili i primijenili na način koji za posljedicu ima ustavnopravno neprihvatljive učinke. Naime, u konkretnom slučaju podnositelj je (prvom) tužbom podnesenom 9. studenoga 2016. pokrenuo upravni spor protiv drugostupanjskog rješenja naknadno, zbog toga što je podnositelj povukao navedenu tužbu, obustavljenim pravomoćnim rješenjem prvostupanjskog suda broj: Usl-3272/16-3 od 15. studenoga 2016., kojim po ocjeni USRH konkretna upravna stvar nije konačno riješena, jer je tim rješenjem odlučeno o (formalno i sadržajno) postupovnom pitanju (tj. obustavi upravnog spora uvjetovanoj povlačenjem prve tužbe). Nakon toga, podnositelj je 25. studenoga 2016. podnio (drugu) tužbu (također) protiv drugostupanjskog upravnog rješenja.

U postupku koji je prethodio ustavnosudskom postupku upravni sudovi nisu razmotrili i utvrdili je li podnositelj drugu tužbu podnio nakon proteka roka propisanog čl. 24.st.1. ZUS-a.

Međutim, ocijenili su da rješenje prvostupanjskog suda broj: Usl-3272/16-3 od 15. studenoga 2016. (tj. akt kojim je riješeno o postupovnom pitanju) ima značaj pravomoćne presude o glavnoj stvari (u smislu čl.30.st.1.toč.5. i čl.55.st.1. ZUS-a) i da stoga predstavlja prepreku podnositelju da drugom tužbom pokrene upravni spor protiv drugostupanjskog upravnog rješenja.

USRH ocjenjuje da navedeno tumačenje i primjena mjerodavne norme (čl. 30.st.1.toč.5.ZUS-a), u okolnostima konkretne pravne stvari, nije u skladu s legitimnim ciljem zbog koje je ista propisana. stoga utvrđuje da je u konkretnom slučaju podnositelju pravo na pristup sudu ograničeno u mjeri koje dovodi u pitanje samu bit tog prava.

I.4. PRAKSA USRH U ODNOSU NA POVREDU OSOBNIH PRAVA U UPRAVNOM SPORU

PREDMET U-III-1735/2019 od 3. veljače 2021. – stjecanje državljanstva – klasificirani podaci – obrazloženje presude

Podnositelj ustavne tužbe Muhamed Morina

Osporena presuda VUSRH broj: Usž-3130/17-5 od 21. studenoga 2018. radi povrede prava na pravično suđenje (čl.29. Ustava).

Predmet spora je pravo podnositelja na stjecanje hrvatskog državljanstva prirođenjem

ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

Podnositelj, strani državljanin, rođen 20. listopada 1966. u Raushiqu na Kosovu, s odobrenim stalnim boravkom u Republici Hrvatskoj od 1999. godine, u braku je s hrvatskom državljanicom traži hrvatsko državljanstvo na temelju čl. 10. Zakona o stjecanju hrvatskog državljanstva ("Narodne novine" broj 53/91., 28/92., 113/93., 4/94. i 130/11.; dalje: ZHD) prema kojem stranac koji je u braku s hrvatskim državljaninom i kojem je odobren stalni boravak (trajno nastanjenje) na području Republike Hrvatske, može prirođenjem steći hrvatsko državljanstvo iako ne udovoljava pretpostavkama iz članka 8. stavka 1. točaka 1. - 4. ZHD-a.

Na temelju izvedenih dokaza u postupku, odnosno mišljenja Sigurnosno obavještajne agencije (dalje SOA) upravno tijelo je rješenjem od 12. siječnja 2015. odbilo zahtjev podnositelja za primitak u hrvatsko državljanstvo radi postojanja sigurnosnih razloga koji predstavljaju prijetnju nacionalnoj sigurnosti.

MUP je tijekom upravnog postupka zatražilo od SOA-e obrazloženo mišljenje pozivajući se na shvaćanje VUSRH prema kojem sud ne prihvaća da se zahtjev stranke odbija temeljem neobrazloženog mišljenja o postojanju sigurnosnih zapreka. Međutim, SOA je dostavila neobrazloženo mišljenje u kojem je navedeno da i dalje postoji razlozi koji predstavljaju zapreku za pozitivno rješenje.

Povodom tužbe donesena je presuda Upravnog suda u Zagrebu Usl-3106/15-15 od 30. svibnja 2017., nakon što je sudac izvršio 19. travnja 2017. uvid u spis SOA-e koji je označen stupnjem tajnosti "ograničeno". Upravni sud u Zagrebu odbio je tužbeni zahtjev podnositelja s obrazloženjem da osporeno rješenje sadrži sve podatke propisane čl. 209. ZUP/91 kako u činjeničnom tako i u pravnom dijelu, uvažavajući okolnost da se odluka o osnovanosti zahtjeva temelji na podacima koji su klasificirani određenim stupnjem tajnosti, stoga nisu prikladni za iznošenje u obrazloženju rješenja, a kako su isti u ovom sporu predočeni sudu, to su otklonjeni razlozi radi kojih je sud presudom u izvršenju koje je doneseno ovdje osporeno rješenje, poništio ranije rješenje tuženika.

Osporenom presudom VUSRH odbijena je žalba podnositelja i potvrđena presuda Upravnog suda u Zagrebu nakon što je 19. studenog 2018. izvršen uvid klasificirane podatke. Prema obrazloženju osporene presude:

„Kako se radi o klasificiranim podacima dužnost upravnog suda je da na temelju čl.35.st.2. ZUS-a, s takvim podacima postupati sukladno posebnim propisima, zbog čega Upravni sud u Zagrebu, a ni ovaj Sud nije ovlašten ove podatke predočiti tužitelju. S obzirom na izričitu zakonsku odredbu ZUS-a, ograničenje tužiteljevih postupovnih prava zbog nenavođenja činjeničnog stanja i uskrate uvida u isprave na temelju kojih je utvrđeno, je utemeljeno na zakonu s ciljem osiguravanja tajnosti klasificiranih podataka sukladno Zakonu o tajnosti podataka (Narodne novine, broj: 79/07. i 86/12., dalje ZTP). Iz činjenica navedenih u klasificiranim podacima, u koje je izvršio uvid, Sud nalazi da je ograničenje postupovnih prava tužitelja razmjerno i nužno za postizanje ZTP-om utvrđenog cilja i zaštite određenih interesa.

PRIGOVORI PODNOSITELJA

- nije mu nije dana prilika učinkovito osporiti razloge zbog kojih mu je odbijen zahtjev za primanje u državljanstvo Republike Hrvatske.

MJERODAVNO PRAVO

Prema članku 42. Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 79/06 i 105/06-is. dalje ZSOS), sigurnosna provjera provodi se za sve osobe koje se primaju u hrvatsko državljanstvo.

Člankom 41. Zakona o sigurnosnim provjerama (Narodne novine, broj 85/08 i 86/12 dalje ZSP), propisano je da nadležna sigurnosno-obavještajna agencija dostavlja samo mišljenje o postojanju ili nepostojanju sigurnosnih zapreka za strance koji se primaju u hrvatsko državljanstvo.

OCJENA USRH

a) Načelna stajališta

Pravo na pravično suđenje zajamčeno čl.29.st.1. Ustava skup je postupovnih jamstava kojima se osigurava pravičnost postupka. Ono ima tako važno mjesto u demokratskom društvu da ne može biti nikakvog opravdanja za restriktivno tumačenje tih jamstava. Načelo pravičnosti sudskog postupka treba poštovati u svim okolnostima. Međutim, odgovor na pitanje što čini pravičan postupak ne može podlijegati jednom nepromjenjivom pravilu, nego ovisi o svim okolnostima svakog pojedinog postupka. Osnovna zadaća USRH pri ocijeni prigovora koji potpadaju pod čl. 29. Ustava jest razmotriti čitav postupak kao jedinstvenu cjelinu, a ne na temelju jednog izoliranog čimbenika, događaja ili aspekta, iako nije isključeno da jedan određeni čimbenik može biti od odlučujućeg značaja pri ocijeni pravičnosti postupka (vidi točku 5. odluke USRH broj: U-III-3538/2017 od 18. travnja 2019., www.usud.hr).

Načelo jednakosti oružja jedan je od temelja pravičnog suđenja prema čl. 29. st. 1. Ustava. Ono zahtijeva pravičnu ravnotežu između stranaka u postupku - obje stranke moraju imati razumnu mogućnost izložiti svoje argumente pod jednakim uvjetima (usporedi s odlukom USRH broj: U-III-4336/2017 od 26. lipnja 2019., www.usud.hr).

Također, stajalište USRH je da sve dok u sudskoj odluci koja se osporava ustavnom tužbom nisu navedeni dostatni i relevantni razlozi kojima se sud vodio u donošenju svoje odluke, a koji mogu dovesti do uvjerenja da je taj sud stvarno ispitao slučaj i odgovorio na sve bitne navode stranaka, ne može se smatrati da ta odluka zadovoljava opće zahtjeve koji proizlaze iz Ustavom zajamčenog prava na pravično suđenje (vidi odluku USRH broj: U-III-3538/2017 od 18. travnja 2019., www.usud.hr).

b) Primjena načelnih stajališta na konkretan predmet

USRH je u ovom predmetu morao utvrditi je li podnositelju uskraćivanje pristupa informacijama (rezultatima sigurnosne provjere) imalo dovoljnu protutežu u postupku koji su proveli upravni sudovi te jesu li osporene odluke sudova obrazložene na način koji zadovoljava standarde prava na pravično suđenje. Pritom se uvažava činjenica da uskrata obrazloženja zbog ugroze nacionalne sigurnosti predstavlja zakonom propisano ograničenje temeljnog prava na učinkovitu sudsku zaštitu onih osoba o čijem se boravku na području Republike Hrvatske odlučuje. Mjera uskrate po samoj svojoj naravi je prikladna zaštiti javnosti od opasnosti koju može predstavljati ponašanje osobe koja svojim djelovanjem predstavlja prijetnju nacionalnoj sigurnosti.

Međutim, mjere kojima se ograničavaju prava građana sa svrhom zaštite nacionalne sigurnosti ne mogu biti apsolutne odnosno bez odgovarajućeg učinkovitog nadzora postupovne i materijalne zakonitosti, učinkovitosti i nužnosti.

Stoga je na upravnim sudovima utvrditi je li i u kojoj mjeri uskraćivanje povjerljivih podataka ili dokaza osobi koje se tiču i s time povezana nemogućnost te osobe da iznese svoja očitovanja o njima takvo da može utjecati na dokaznu snagu povjerljivih dokaza. Učinkovitost sudskog nadzora podrazumijeva da se upravni sud uvjeri da se odluka, koja tu osobu osobno pogađa, temelji na dovoljno čvrstoj činjeničnoj osnovi.

USRH primjećuje da je čl.13.st.1.alin.10. ZSP-a propisano da se temeljna sigurnosna provjera provodi i za strance pri odobravanju boravka ili primanja u

hrvatsko državljanstvo. Člancima 35. i 39. ZSP-a propisano je da se po provedenoj sigurnosnoj provjeri izvješće o provedenoj sigurnosnoj provjeri dostavlja podnositelju zahtjeva za provođenje sigurnosne provjere, te je propisana i obveza da izvješće o rezultatima sigurnosne provjere treba sadržavati i mišljenje o postojanju sigurnosnih zapreka, i da sadržaj i izgled izvješća mora pratiti strukturu propisanih upitnika, a označava se najmanje stupnjem tajnosti "Povjerljivo".

Kada je riječ o sigurnosnim provjerama za strance koji će boraviti ili borave u Republici Hrvatskoj i za osobe koje se primaju u hrvatsko državljanstvo, u skladu s člankom 41. ZSP-a, iznimno od članka 35. i 39. ZSP-a, nadležna sigurnosno-obavještajna agencija dostavlja podnositelju zahtjeva samo mišljenje o postojanju ili nepostojanju sigurnosne zapreke bez obrazloženja, jer se radi o klasificiranim podacima iz djelokruga sigurnosno-obavještajnog sustava.

USRH prihvaća da se povjerljivost podataka može opravdati potrebom da se, osim zaštite interesa nacionalne sigurnosti i drugih sličnih razloga, spriječi i šteta koju bi neovlašteno otkrivanje uzrokovalo u ispravnom djelovanju i izvršavanju zadaća sigurnosno-obavještajne agencije u okviru provođenja sigurnosnih provjera (primjerice zbog zaštite identiteta zaposlenika sigurnosno-obavještajnih agencija, tajnih suradnika, osoba koje pomažu sigurnosno-obavještajnim agencijama i drugih izvora podataka te radi zaštite načina na koji je podatak prikupljen).

USRH je također svjestan činjenice kako ponekad nije moguće u postupku pružiti čak ni neklasificirani sažetak, ako i otkrivanje svih ili većeg dijela klasificiranih podataka iz sigurnosne provjere može onemogućiti djelovanje i izvršavanje zadaća SOA-e u obavljanju poslova iz zakonom određenog djelokruga. Međutim, naglašava da je i u takvom slučaju uvijek na sudu, pred kojim se ne može pozvati na tajnost ili povjerljivost tih podataka ili dokaza, da u okviru svog sudskog nadzora iskoristi postupovne mehanizme koji mu omogućuju da, u mjeri u kojoj je to moguće, pomiri legitimni interes zaštite učinkovitosti i povjerljivosti sigurnosne prosudbe o prirodi i izvorima informacija koji su uzeti u obzir kod donošenja odluke o postojanju sigurnosne ugroze i jamstvo dostatnosti poštovanja postupovnih prava stranke, kao što su raspravno načelo i pravo stranke da bude saslušana.

U konkretnom slučaju, MUP je zatražio sigurnosnu provjeru podnositelja, kao osobe koja se prima u hrvatsko državljanstvo. Nadležna SOA dostavila je MUP-u samo mišljenje o postojanju sigurnosne zapreke za primanje podnositelja u hrvatsko državljanstvo primjenom članka 41. ZSP-a, jer je raspolagala podacima koji su predstavljali zapreku za pozitivno rješavanje podnositeljevog zahtjeva. Na temelju članka 80. stavka 1. ZSOS-a, SOA-a ne smije otkriti izvore podataka te je zaštita izvora podataka izrijekom propisana kao obveza, slijedom čega u konkretnom slučaju nije bilo moguće obrazložiti razloge danog mišljenja.

U tom kontekstu, USRH primjećuje da je potrebno razlikovati postupak sigurnosne provjere koji je propisan ZSP-om i djelovanje SOA-e koje je uređeno ZSOS-om koji u čl.23. propisuje da je djelovanje SOA-e na području Republike Hrvatske usmjereno na sprječavanje aktivnosti ili radnji koje se poduzimaju radi ugrožavanja Ustavom utvrđenog poretka, ugrožavanja sigurnosti državnih tijela, građana i nacionalnih interesa.

USRH utvrđuje da su upravni sudovi u svrhu kontrole zakonitosti akata koji se temelje na procjeni nadležne sigurnosno-obavještajne agencije imali zakonsku ovlast zatražiti pristup i uvid klasificiranim podacima bez certifikata, što su i učinili, te su na taj način osigurali uvid u dokumente tijela (SOA-e) koje je sudjelovalo u provedbi

postupka sigurnosne provjere podnositelja. Pritom USRH utvrđuje da upravno-sudski nadzor nije bio ograničen samo na utvrđenje apstraktne vjerojatnosti navedenih razloga, nego i na mogućnost konkretne ocjene jesu li činjenični razlozi dokazani. Uz to, odluke upravnih sudova sadrže obrazloženja o tome zašto je bilo nužno ograničenje uvida u izvještaj SOA-e.

Uzimajući u obzir sve navedeno, USRH smatra kako u konkretnom slučaju ograničenja načela kontradiktornosti postupka i jednakosti oružja nisu narušila samu bit podnositeljevog prava na pravično suđenje, jer su postojale odgovarajuće zaštitne mjere u postupku koje je u upravnom sporu, kao sporu pune jurisdikcije, u prvom stupnju osigurao Upravni sud u Zagrebu, a zatim u drugom stupnju VUSRH (vidi odluku USRH broj: U-III-2039/2017 od 20. listopada 2020., "Narodne novine" broj 143/20.).

U postupku upravnog spora Upravni sud u Zagrebu i VUSRH, postupajući u skladu s ustavnom ovlasti iz članka 19. stavka 2. Ustava, imali su neograničen pristup povjerljivim dokumentima na koje se sigurnosna agencija pozivala, imali su pravo detaljno ispitati razloge za neotkrivanje povjerljivih dokumenata na koje se pozvala obavještajna agencija i mogli su ocijeniti opravdanost tih razloga.

U svjetlu navedenih okolnosti, kao i utvrđenja USRH o načinu vođenja konkretnog postupka te o načinu na koji su obrazložene osporene odluke, prava koje je primijenjeno pri njihovom donošenju, kao i činjenice da su osporene presude upravnih sudova opsežno i detaljno obrazložene i pružaju relevantne i dostatne odgovore na podnositeljeve prigovore navedene u tužbi, žalbi i ustavnoj tužbi u odnosu na razloge koje je podnositelj već isticao tijekom postupka koji je prethodio ustavnosudskom postupku, te utemeljeno upućuju na zaključak da u konkretnom slučaju ne postoje razlozi za sumnju u arbitrarnost u postupanju i odlučivanju upravnih sudova, USRH ocjenjuje da su VUSRH i Upravni sud u Zagrebu poduzeli prikladne mjere kako bi osigurali da postupak donošenja odluke u najvećoj mogućoj mjeri ispunjava zahtjeve kontradiktornosti postupka i jednakosti oružja.

PREDMET U-III-4820/20 od 22. prosinca 2021. – produljenje privremenog boravka – klasificirani podaci – obrazloženje presude

Podnositelj ustavne tužbe Sejad Graić

Osporena presuda VUSRH broj: Usž-658/20-2 od 1. srpnja 2020. radi povrede prava na pravično suđenje (čl. 29. Ustava RH).

Predmet spora je pravo podnositelja na produljenje privremenog boravka u svrhu spajanja obitelji (brak s hrvatskom državljanicom), koji je protjeran iz Republike Hrvatske gdje mu je zabranjen ulazak na vrijeme od tri godine računajući od dana izvršnosti tog rješenja.

ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

Podnositelj, rođen 19. ožujka 1997. u Bosni i Hercegovini, podnio je 20. kolovoza 2018. zahtjev za produljenje privremenog boravka u Republici Hrvatskoj u svrhu spajanja obitelji kao člana obitelji hrvatske državljanke s kojom ima dvoje maloljetne djece.

Prvostupanjsko tijelo je odbilo zahtjev podnositelja i prognalo ga iz Republike Hrvatske obzirom da je SOA dostavila klasificirani dokument od 24.09.2018. prema

kojem postoji zapreka za odobrenje mu privremenog boravka u Republici Hrvatskoj, vezano za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje. Budući se radi o klasificiranim podacima iz djelokruga sigurnosno-obavještajnog sustava, izostali su u obrazloženju rješenje razlozi sigurnosne zapreke. Osim toga, upućuje na uvjerenje Općinskog suda u Splitu pod brojem Su-ukp-19711/2018 od 27.08.2018. da se protiv podnositelja vodi kazneni postupak za kaznena djela koja se progone po službenoj dužnosti, i to potvrđena optužnica: KOV-551/16 od 07.09.2016. radi počinjenja kaznenog djela iz čl.236.st.1. Kaznenog zakona (Narodne novine broj: 125/11., 144/12., 56/15. i 61/15., dalje: KZ/11) (prevara), KOV-893/14 od 15.10.2014. radi počinjenja kaznenog djela iz čl.326.st.1 KZ/11 (protuzakonito kretanje po RH).

Drugostupanjsko tijelo je odbilo žalbu podnositelja i potvrdilo prvostupanjsko rješenje, a u odnosu na sigurnosne zapreke za produljenje privremenog boravka to je tijelo navelo da je "Ministarstvo unutarnjih poslova donijelo odluku na temelju mišljenja drugog tijela te nije vlasnik klasificiranih podataka označenih stupnjem tajnosti, niti raspolaže detaljnijim saznanjima o istima, pa ne može strankama u postupku priopćiti, niti u obrazloženju svojih odluka navesti koji su to razlozi, jer se radi o klasificiranim podacima iz djelokruga sigurnosno-obavještajnog sustava, koji se ovom Ministarstvu dostavljaju samo kao mišljenje o postojanju ili nepostojanju sigurnosne zapreke bez obrazloženja."

Upravni sud u Splitu je odbio tužbu podnositelja i potvrdio osporene upravne akte, uz obrazloženje da izostanak razloga prema kojima podnositelj predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost, upućuje kako se prvostupanjsko rješenje uz okolnost postojanja sigurnosne zapreke, poziva i na činjenicu da su protiv njega pokrenuti kazneni postupci, odnosno da je potvrđena optužnica za djela iz čl. 236. i 326. KZ/11. Obzirom na tu okolnost, posebice obzirom na prirodu djela koje se tužitelju stavlja na teret, to i taj sud drži kako je pozivom na čl. 56. st.1. toče. 6. pravilno odbijen zahtjev tužitelja za produženjem privremenog boravka.

Osporenim presudom VUSRH odbijena je žalba podnositelja i potvrđena presuda Upravnog suda u Splitu. Prema obrazloženju podnositelju nije narušena ravnopravnost stranaka u postupku, je u upravnom postupku 5. studenog 2018. dao izjavu na zapisnik kojom mu je dana mogućnost da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima bitnim za rješavanje ove upravne stvari. Prvostupanjski sud je, na temelju ovlaštenja iz članka 33. ZUS-a, smatrajući da je činjenično stanje u postupku utvrđeno u dovoljnoj mjeri za donošenje meritorne odluke, odbio prijedloge podnositelja za izvođenje dokaza njegovim stranačkim saslušanjem i uvidom u spis prvostupanjskog suda (...) kao suvišne, obrazloživši u pobijanoj presudi da se zakonita odluka u ovoj stvari mogla donijeti i bez izvođenja navedenih dokaza. (...) Nije osnovan ni žalbeni navod podnositelja da prvostupanjski sud pozivom na optužnice protiv tužitelja zbog kaznenih djela iz čl. 236. st. 1. i čl. 326. st.1. KZ/11 prejudicira njegovu krivnju, s obzirom da prvostupanjski sud na temelju takvih činjenica samo osnovano zaključuje da tužitelj ne ispunjava pretpostavku iz čl. 54. st. 1. toč. 6. Zakona u svrhu odobrenja privremenog boravka, ne baveći se pritom pitanjem krivnje podnositelja, što je predmet kaznenih postupaka protiv istog. Neosnovanim nalazi i prigovor podnositelja da se nezakonitost postupanja upravnih tijela i prvostupanjskog suda ogleda u činjenici da mu nije bilo omogućeno pregledati sadržaj klasificiranih podataka koji su temelj donošenja pobijane odluke. To stoga što se upravna tijela u svojim odlukama, pored okolnosti postojanja sigurnosne zapreke, pozivaju i na činjenicu da su protiv tužitelja pokrenuti kazneni postupci s potvrđenim optužnicama za kaznena djela iz čl.236. st.1. i čl. 326. st.1. KZ/11, koja s obzirom na

prirodu tih djela, osnovano upućuju na zaključak da tužitelj ne ispunjava pretpostavku iz čl. 54. st. 1. toč. 6. Zakona za odobrenje privremenog boravka, kako to pravilno obrazlaže i prvostupanjski sud.

PRIGOVORI PODNOSITELJA

- prigovora povredi prava na obrazloženu odluku, jer smatra da su upravni akti i presude upravnih sudova nedovoljno obrazloženi s obzirom na njegove prigovore.
- i povredu načela jednakosti sredstava/oružja jer mu u upravnom sporu nije omogućeno izjasniti se o svim činjenicama i dokazima, jer ga prvostupanjski upravni sud nije saslušao i omogućio mu raspravljanje.

MJERODAVNO PRAVO

Zakon o strancima ("Narodne novine" broj 130/11., 74/13., 69/17., 46/18. i 66/19. - članak 80. Zakona o državljanima država članica europskog gospodarskog prostora i članovima njihovih obitelji):

Privremeni boravak

Članak 47.

(1) Privremeni boravak odobrava se državljaninu treće zemlje koji namjerava boraviti ili boravi u Republici Hrvatskoj u svrhu:

1. spajanja obitelji

(...)

Uvjeti za odobrenje privremenog boravka

Članak 54.

(1) Državljaninu treće zemlje će se odobriti privremeni boravak ako:

1. dokaže svrhu privremenog boravka,

2. ima valjanu putnu ispravu,

3. ima sredstva za uzdržavanje,

4. ima zdravstveno osiguranje,

5. nema zabranu ulaska i boravka u Republici Hrvatskoj,

6. ne predstavlja opasnost za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje.

(...)"

OCJENA USRH

1.) Načelna stajališta

U ovom ustavnosudskom postupku zadaća USRH bila je utvrditi može li se način na koji je u konkretnom slučaju proveden upravni spor odnosno način na koji su sudovi obrazložili svoje presude smatrati arbitrarnim, te je li takvim postupanjem podnositelju povrijeđeno pravo na pravično suđenje (odlučivanje) zajamčeno čl.29.st. 1. Ustava.

U postupku radi protjerivanja stranca zbog toga što predstavlja prijetnju za javni poredak ili za nacionalnu sigurnost nadležno upravno tijelo, u skladu s čl. 5. Zakona o strancima, ovlašteno je od SOA-e zatražiti utvrđivanje razloga koji predstavljaju navedene prijetnje. O rezultatima provedene sigurnosne provjere SOA dostavlja neobrazloženo mišljenje sastavljeno u skladu s čl. 41. ZSP-a. Podaci na temelju kojih je SOA donijela svoje mišljenje klasificirani su.

Zato što svoju odluku donosi na temelju mišljenja drugog tijela iz sustava izvršne vlasti donesenog na temelju klasificiranih i nadležnom upravnom tijelu nepoznatih podataka, učinkovitu zaštitu prava stranke u postupku u smislu čl. 6. st.

2., čl. 8., čl. 30. st. 1., čl. 47. st. 1. i 2., čl. 58. st. 1., čl. 84. st. 1. i čl. 98. st. 1. i 5. ZUP-a nadležno upravno tijelo može osigurati isključivo pod uvjetom da za državne službenike u čiji djelokrug ulazi odlučivanje u smislu čl. 106. i čl. 180. st. 1., 2. i 4. Zakona o strancima, zatraži i dobije certifikat za pristup klasificiranim podacima u smislu čl. 18. st. 2. ZTP i potom ostvari uvid u te podatke.

U tom slučaju nadležno upravno tijelo će u obrazloženju svojih rješenja biti u mogućnosti iznijeti i obrazložiti, u mjeri u kojoj to dopušta zahtjev zaštite javnog (općeg) interesa (v. primjerice čl. 6. st. 1. i 3., čl. 11. st. 2. i čl. 84. st. 1. ZUP-a), relevantne i dostatne razloge odlučujuće za donošenje odluke, koje stranka potom može s uspjehom osporiti u upravnom sporu.

Međutim, stajalište navedeno u drugostupanjskom upravnom rješenju prema kojemu nadležno upravno tijelo nije vlasnik klasificiranih podataka niti raspolaže detaljnijim saznanjima o istima, upućuje na zaključak da nadležno upravno tijelo u upravnom postupku ne koristi postupovne mehanizme propisane čl.18.st.2. ZTP-a. Stoga se nameće zaključak da u upravnom postupku pokrenutom radi protjerivanja stranca zbog toga što predstavlja prijetnju za javni poredak ili za nacionalnu sigurnost nije, pod gore navedenim uvjetima, osigurana učinkovita zaštita prava stranke u postupku na kontradiktoran postupak, iznošenje dokaza koji joj idu u prilog i da bude upoznata sa suprotnim dokazima i očitovanjima i stavi primjedbe na njih.

Ta zaštita u tom slučaju mora biti osigurana u upravnom sporu (sporu pune jurisdikcije) koji protjerani stranac može pokrenuti protiv rješenja drugostupanjskog upravnog tijela (v. čl.3.st.1.toč.1. ZUS-a).

Naime, u smislu članka 20. ZTP-a, u okviru obavljanja poslova iz svojeg djelokruga, suci imaju pristup klasificiranim podacima bez prethodnog izdavanja certifikata te su stoga u presudi donesenoj u prvostupanjskom upravnom sporu u mogućnosti iznijeti i obrazložiti razloge koji su bili odlučujući za donošenje rješenja nadležnog upravnog tijela o protjerivanju stranca zbog toga što predstavlja prijetnju za javni poredak ili za nacionalnu sigurnost. Te razloge protjerani stranac potom može pobijati žalbom protiv prvostupanjske presude.

Ipak, USRH ističe da, iako pravo na pravično suđenje zajamčeno čl.29. st. 1. Ustava podrazumijeva pravo na kontradiktoran postupak u kojemu stranke moraju imati priliku ne samo iznijeti sve dokaze potrebne da bi uspjele sa svojim zahtjevima, nego i saznati za sve činjenice i predložene dokaze ili dostavljena očitovanja, te staviti primjedbe na njih, kako bi mogle utjecati na odluku suda, pravo na otkrivanje relevantnih činjenica i dokaza nije apsolutno. To je pravo moguće ograničiti zakonom radi zaštite slobode i prava drugih ljudi, te pravnog poretka, javnog morala i zdravlja (v. čl. 16. st. 1. Ustava).

U svim sudskim postupcima moguće je postojanje suprotstavljenih interesa pojedinca i zaštite gore navedenih vrijednosti, u čiji doseg ulaze na primjer nacionalna sigurnost ili potreba za zaštitom svjedoka kojima prijeti opasnost ili za čuvanjem tajnosti policijskih metoda istraživanja kaznenih djela ili metoda postupanja obavještajne službe, zaštita identiteta izvora podataka, zaštita od utjecaja na svjedoke ili potreba očuvanja temeljnih prava druge osobe ili zaštite drugog važnog javnog (općeg) interesa, koji se moraju odvagnuti u odnosu na prava pojedinca u pitanju (primjerice prava propisana čl.6.st.1. i čl. 60. st. 1. i 4. ZUS-a).

Međutim, dopuštene su samo one mjere koje su strogo potrebne (koje su nužne i razmjerne legitimnom cilju koji se nastoji ostvariti - v. čl.16. st. 2. Ustava RH),

pri čemu poteškoće s kojima je, zbog ograničenja svojih prava, suočen pojedinac moraju imati dostatnu protutežu u postupcima koje provode tijela sudbene vlasti u svrhu osiguravanja prava na pravično suđenje.

Kada potreba za uskraćivanjem određenih podataka predstavlja osobito značajan aspekt predmeta, *ipse dixit* tvrdnja tijela izvršne vlasti ne može zamijeniti pravo pojedinca da iznese svoj slučaj pred nadležno tijelo sudbene vlasti kako bi se utvrdila činjenična i pitanja materijalnog prava.

Radi povećanja povjerenja javnosti, neovisno o zakonom propisanom ograničenju pristupa klasificiranim podacima, postupak pred nadležnim tijelom sudbene vlasti koje u cijelosti ispunjava zahtjeve neovisnosti i nepristranosti, mora zadovoljiti zahtjev ispitivanja, ocjene i (s obzirom na okolnosti pojedinog slučaja) dostatnog obrazlaganja osnovanosti relevantnih razloga obiju stranaka uzimajući u obzir sve dokaze, bilo da se radi o dokumentaciji ili drugom dokazu.

Naime, činjenica da je nadležno sigurnosno obavještajno tijelo ocijenilo da određene aktivnosti konkretne osobe predstavljaju ozbiljnu prijetnju nekom aspektu nacionalne sigurnosti ne znači da je ona automatizmom ostala bez zaštite koju ustavnopravni poredak Republike Hrvatske jamči svim osobama u nadležnosti njenog pravnog poretka.

2.) Primjena načelnih stajališta USRH na konkretan slučaj

a) Je li ograničenje podnositeljevih prava u konkretnom slučaju zakonito i je li se njime težilo ostvariti legitimni cilj?

USRH ocjenjuje da je ograničenje podnositeljevih prava u konkretnom slučaju i to uskrata uvida u spis predmeta SOA-e, odnosno u činjenice na kojima je utemeljeno mišljenje te agencije i ograničenje prava na obrazloženu odluku tijela javne i sudbene vlasti zakonito (v. čl.9. i čl.18. st. 1. ZT-a) i da se njime nastoji ostvariti legitimni cilj - zaštita pravnog poretka.

b) Je li ograničenje podnositeljevih prava u konkretnom slučaju razmjerno legitimnom cilju koji se nastoji ostvariti?

U konkretnom slučaju, u obrazloženju prvostupanjskog i drugostupanjskog upravnog rješenja, osim pozivanja na negativno mišljenje SOA-e (u pogledu opasnosti podnositelja za nacionalnu sigurnost) navedeni su i razlozi koji upućuju da podnositelj predstavlja prijetnju za javni poredak, tj. tijekom provedenog postupka utvrđeno je da se, sukladno uvjerenju Općinskog suda u Splitu od 27. kolovoza 2018., protiv podnositelja pred Općinskim sudom u Splitu vode dva kaznena postupka broj: K-38/17 i K-569/15 za kaznena djela koja se progone po službenoj dužnosti, odnosno da protiv podnositelja postoje potvrđene optužnice broj: KOV-551/2016 od 7. rujna 2016. radi počinjenja kaznenog djela prijevare iz čl. 236. st. 1. KZ/11 te broj: KOV-893/14 od 15. listopada 2014. radi počinjenja kaznenog djela protuzakonitog ulaženja, kretanja i boravka u Republici Hrvatskoj iz čl. 326. st. 1. KZ/11.

Iz navedenog podatka razvidno je da je podnositelj u dva navrata potvrđenim optužnicama optužen zbog počinjenja kaznenih djela vezanih uz prelazak državne granice.

USRH stoga ocjenjuje da, bez obzira na stavljanje naglaska u upravnom postupku na postojanje opasnosti podnositelja za nacionalnu sigurnost, negativno mišljenje SOA-e nije bilo jedini i odlučni razlog za protjerivanje podnositelja.

Ipak, USRH, imajući u vidu naglasak stavljen u upravnom postupku na opasnost podnositelja za nacionalnu sigurnost, ocjenjuje da negativno mišljenje SOA-e, kao i podaci u klasificiranom spisu navedene agencije, predstavljaju značajan aspekt predmeta.

U tom pogledu USRH ističe da, iako čl.18. st.2. ZTP-a propisuje postupovne mehanizme korištenjem kojih nadležno upravno tijelo može zatražiti i dobiti certifikate za državne službenike u čiji djelokrug ulazi odlučivanje u smislu čl.106. i čl.180. st. 1., 2. i 4. Zakona o strancima i tako se upoznati s razlozima zbog kojih je SOA dala negativno mišljenje i te razloge u mjeri koju dopušta zahtjev zaštite javnog interesa u konkretnom slučaju iznijeti i obrazložiti radi (istoj mjeri razmjerne) zaštite prava podnositelja, nadležno upravno tijelo to nije učinilo nego je donijelo prvostupanjsko rješenje bez da je u postupku, koji je donošenju tog rješenja prethodio, pribavilo i izvršilo uvid u spis predmeta SOA-e. Dakle, nadležno upravno tijelo je rješenje donijelo bez da je iskoristilo navedene postupovne mehanizme i bez da je poznato s razlozima zbog kojih je SOA dala negativno mišljenje. Navedene propuste nije ispravilo drugostupanjsko tijelo. Stoga USRH ocjenjuje da u upravnom postupku podnositelju nije omogućena efikasna zaštita njegovih prava u odnosu na razlog opasnosti podnositelja za nacionalnu sigurnost.

Budući da u upravnom postupku (iz gore navedenih razloga) podnositelju nije omogućena efikasna zaštita njegovih prava, tu su zaštitu podnositelju bili dužni omogućiti sudovi u upravnom sporu, jer se radi o sporu koji je ZUS-om uređen kao spor pune jurisdikcije.

U prvostupanjskom upravnom sporu prvostupanjski sud nije pribavio i (izvan rasprave i bez prisutnosti stranaka) izvršio uvid u spis predmeta SOA-e, a to nije učinio ni VUSRH. U tom pogledu USRH ocjenjuje da stupanj tajnosti spisa SOA-e, sam po sebi, nije dostatan da razloži zaštite prava podnositelja prevagnu nad razlozima zaštite javnog (općeg) interesa u pitanju, pravo na pravično suđenje zajamčeno čl. 29. st.1. Ustava postavlja pred tijela sudbene vlasti zahtjev uspostave dostatne postupovne protuteže u svrhu osiguravanja navedenog Ustavom zajamčenog prava u svakom pojedinom slučaju (u pogledu uspostave dostatne protuteže v. primjerice predmet ESLJP/Regner protiv Češke Republike br. 35289/11, §§ 154. - 160., presuda donesena 19. rujna 2017.).

Na sudu je da ispita osnovanost razloga zbog kojih je SOA dala negativno mišljenje.

Nadalje, USRH ističe da u predmetima u kojima su zbog zaštite javnog (općeg) interesa prava podnositelja na kontradiktornost postupka i jednakost oružja bila ograničena uskratom otkrivanja sadržaja u postupku pribavljenih i uporabljenih klasificiranih podataka, mjera u kojoj će, radi uspostave dostatne protuteže navedenim ograničenjima, okolnosti odlučne za odluku biti iznesene i obrazložene od strane suda ovisi o osobitim okolnostima svakog pojedinog slučaja, odnosno o ocjeni u kojoj mjeri postojeći suprotstavljeni javni (opći) interes preteže nad pravom podnositelja na otkrivanje dokaza u skladu s načelom kontradiktornosti i jednakosti oružja.

U konkretnoj pravnoj stvari, prvostupanjski sud u obrazloženju prvostupanjske presude istaknuo je da opasnost podnositelja za nacionalnu sigurnost nije jedini razlog za protjerivanje. Naime, prvostupanjski sud je posebno naznačio da je u konkretnom slučaju razlog za protjerivanje podnositelja prijetnja za javni poredak koja proizlazi iz njegove kriminalne aktivnosti (podignute dvije pravomoćne optužnice za

teža kaznena djela), zbog koje se vode dva kaznena postupka. Navedenu ocjenu prvostupanjskog suda potvrdio je drugostupanjski sud u svojoj presudi.

Stoga USRH ocjenjuje da u obrazloženju prvostupanjske i drugostupanjske presude nisu barem sumarno ili općenito iznesene okolnosti koje upućuju na opasnost podnositelja za nacionalnu sigurnost na temelju uvida suda u spis SOA-e. stoga utvrđuje da je osporenim odlukama podnositelju povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajamčeno čl. 29. st. 1. Ustava.

JAMSTVO ŠTOVANJA I PRAVNE ZAŠTITE OBITELJSKOG ŽIVOTA

1) Načelna stajališta ESLJP-a i USRH

U postupku koji je prethodio ustavnosudskom postupku podnositelj je u biti istaknuo prigovor povrede jamstva štovanja i pravne zaštite obiteljskog života propisanog člankom 35. Ustava RH, koji je ponovio u ustavnoj tužbi.

ESLJP u predmetu Unuane protiv Ujedinjenog Kraljevstva (br. 80343/17, §§ 70. - 76., presuda od 24. studenoga 2000.) u vezi prava na poštovanje obiteljskog života zajamčenog člankom 8. Konvencije iznio je načelna stajališta prema kojima je država ovlaštena, u smislu međunarodnog prava i njezinih ugovornih obveza, kontrolirati ulazak i boravak stranaca na njezinom teritoriju. Nadalje, Konvencija ne jamči pravo stranca na ulazak i boravak u određenoj državi, i države ugovornice su ovlaštene u ostvarivanju zadaće održavanja javnog reda prognati stranca osuđenog zbog počinjenja kaznenih djela. Međutim, njihove odluke u tom području, ako predstavljaju miješanje u prava zajamčena st. 1. čl. 8. Konvencije, moraju biti u skladu sa zakonom i nužne u demokratskom društvu, tj. opravdane postojanjem prevladavajuće društvene potrebe i, osobito, razmjernom legitimnom cilju koji se nastoji ostvariti.

Navedena načela primjenjuju se bez obzira je li stranac ušao u državu kao odrasla ili vrlo mlada osoba, ili je možda u njoj rođen.

Nadalje, iako članak 8. Konvencije ne sadrži apsolutno pravo bilo koje kategorije stranaca da ne budu protjerani, praksa ESLJP-a pokazuje da postoje okolnosti u kojima protjerivanje stranca ima za svoju posljedicu povredu članka 8. Konvencije. Relevantni kriteriji za procjenu je li protjerivanje bilo nužno u demokratskom društvu i razmjerno cilju koji se nastoji ostvariti su sljedeći:

- priroda i ozbiljnost djela koje je podnositelj počinio;
- duljina podnositeljevog boravka u državi iz koje se protjeruje;
- vrijeme proteklo od počinjenja djela i ponašanja podnositelja tijekom tog perioda;
- državljanstvo umiješanih osoba;
- podnositeljeve obiteljske prilike, kao što je duljina trajanja braka i ostali čimbenici koji pokazuju jačinu obiteljskog života bračnih partnera;
- je li podnositeljeva bračna partnerica/partner bila/bio svjestan počinjenja djela u trenutku kada je ušla/ušao u obiteljsku vezu;
- ima li djece u braku i ako da koje su dobi;
- ozbiljnost poteškoća koje će vjerojatno imati podnositeljeva bračna partnerica/bračni partner u državi u koju se podnositelj protjeruje;
- najbolji interes i dobrobit djece, osobito ozbiljnost poteškoća koju će vjerojatno imati bilo koje podnositeljevo dijete u državi u koju se podnositelj protjeruje i
- čvrstoća društvene, kulturne i obiteljske povezanosti s državom iz koje se podnositelj protjeruje i s državom u koju se podnositelj protjeruje.

Svi gore navedeni čimbenici moraju se uzeti u obzir u slučajevima koji se tiču trajno nastanjenih doseljenika kojih je protjerivanje i isključenje posljedica osude zbog počinjenja kaznenih djela.

Države ugovornice uživaju određenu slobodu procjene u pogledu postojanja nužnosti u demokratskom društvu i razmjernosti takvih mjera legitimnom cilju. Međutim, ta sloboda procjene je usko povezana s europskim nadzorom, a ESLJP je ovlašten dati konačnu ocjenu o tome je li mjera protjerivanja u skladu s člankom 8. Konvencije.

Potrebe europskog nadzora ne stavljaju pred ESLJP zahtjev da u svakom pojedinom slučaju iznova ocjenjuje razmjernost u smislu članka 8. Konvencije, odnosno je li osporena mjera ostvarila pravičnu ravnotežu između suprotstavljenih interesa. Naprotiv, u predmetima u kojima je otvoreno pitanje povrede članka 8. Konvencije, ESLJP je načelno prihvaćao da ostajanje u granicama slobode procjene pretpostavlja da su neovisni i nepristrani domaći sudovi pažljivo ispitali činjenice, primijenili relevantne standarde ljudskih prava u skladu s Konvencijom i praksom ESLJP-a i adekvatno uravnotežili podnositeljeve osobne interese i opći javni interes u pitanju, kada nije zadaća ESLJP-u da ocjene kompetentnih domaćih vlasti zamijeni svojim ocjenama merituma (uključujući osobito ocjene konkretnih pojedinosti razmjernosti).

Izuzetak od navedenog pravila moguće je u slučaju kada postoje snažni razlozi za to.

USRH je prihvatio navedena načelna stajališta ESLJP-a i ocjenjuje da su ista primjenjiva u pogledu sadržaja jamstva šovanja i pravne zaštite obiteljskog života propisanog člankom 35. Ustava (odluka Ustavnog suda broj: U-III-2602/2019 od 26. listopada 2021./www.usud.hr/).

2) Primjena navedenih načelnih stajališta na konkretan slučaj

U konkretnom slučaju podnositelj je tijekom upravnog spora istaknuo prigovor povrede jamstva šovanja i pravne zaštite njegova obiteljskog života, odnosno dao je upravnim tijelima i upravnim sudovima priliku da taj prigovor ispituju i na njega odgovore.

Iz obrazloženja upravnih rješenja razvidno je da upravna tijela nisu utvrđivala obiteljske prilike podnositelja, niti su se kod donošenja odluka rukovodili posljedicama koje odluke kojima se podnositelja protjeruje iz države mogu izazvati na njegov brak i živote njegove dvoje djece.

Upravni sudovi svoje odluke utemeljili su u dostatnoj mjeri na prijetnji koju podnositelj predstavlja za javni poredak, zbog prirode i ozbiljnosti kaznenih djela za koja je optužen. Međutim, pri tome nisu uzeli u obzir i ostale čimbenike obrazloženja ove odluke, odnosno nisu proveli test nužnosti u demokratskom društvu, nego su paušalno otklonili podnositeljeve prigovore kojima upire na povredu jamstva šovanja i pravne zaštite obiteljskog života propisanog čl. 35. Ustava.

Stoga, uzimajući u obzir karakter upravnog spora kao spora pune jurisdikcije, USRH ocjenjuje da je osporenim presudama podnositelju, u postupovnom aspektu, povrijeđeno jamstvo šovanja i pravne zaštite obiteljskog života, propisano čl. 35. Ustava.

POVREDA PRETPOSTAVKE NEDUŽNOSTI

Podnositelj ističe i povredu pretpostavke nedužnosti koju propisuje čl. 28. Ustava prema kojem je svatko nedužan i nitko ga ne može smatrati krivim za kazneno djelo dok mu se pravomoćnom sudskom presudom ne utvrdi krivnja.

Pretpostavka nedužnosti iz čl.28. Ustava i čl.6.st.2. Konvencije će biti povrijeđena ako sudska odluka koja se odnosi na osobu optuženu za kazneno djelo odražava mišljenje da je on kriv prije nego mu je krivnja dokazana u skladu sa zakonom. Dovoljno je da postoji neko obrazloženje koje navodi na zaključak da sud smatra okrivljenika krivim. Svako preuranjeno izražavanje takvog mišljenja od strane suda neizbježno dovodi do povrede pretpostavke nedužnosti (usporedi sa Karan protiv Hrvatske, broj: 21139/05, djelomična odluka o dopuštenosti od 7. prosinca 2006. i Getoš Magdić protiv Hrvatske, broj: 56305/08, djelomična odluka o dopuštenosti od 3. rujna 2009.). Međutim, izražavanje mišljenja da je okrivljenik kriv treba razlikovati od izražavanja sumnje na počinjenje kaznenog djela, koje ne dovodi do povrede pretpostavke nedužnosti. Pri tome će riječi i izrazi koje je sud upotrijebio biti od odlučne važnosti u ocjeni da li je došlo do povrede pretpostavke nedužnosti osobe protiv koje se vodi kazneni postupak, a valja uzeti u obzir i kontekst i prirodu postupka u kojem je osporeno mišljenje izrečeno. Stoga, čak i upotreba nekih nespretnih izraza ne mora nužno dovesti do povrede pretpostavke nedužnosti (usporedi sa Cleve protiv Njemačke, broj: 48144/09, §§ 53. i 55., presuda od 15. siječnja 2015.; i Demjanjuk protiv Njemačke, broj: 24247/15, § 37, presuda od 24. siječnja 2019.).

USRH ocjenjuje da podnositelju nije povrijeđena pretpostavka nedužnosti, zajamčena čl. 28. Ustava. Ponavlja da u obrazloženju pobijanih presuda podnositelju nije "prejudicirana krivnja", kako tvrdi u ustavnoj tužbi. Upravni sud u Splitu, pozivom na optužnice protiv podnositelja zbog kaznenih djela iz čl. 236. st. 1. i čl. 326. st. 1. KZ/11, ni na koji način ne prejudicira krivnju podnositelja, s obzirom da taj sud na temelju takvih činjenica samo utvrđuje da ne ispunjava pretpostavku iz čl. 54. st. 1. toč. 6. Zakona o strancima u svrhu odobrenja privremenog boravka, ne baveći se pritom pitanjem njegove krivnje, što je predmet kaznenih postupaka protiv njega.

I.5. PRAKSA USRH U ODNOSU NA ZAŠTITU USTAVNIH PRAVA RADI POVREDE SOCIJALNIH PRAVA U UPRAVNOM SPORU

PREDMET U-III-2019 – nepoštivanje jamstva sudske kontrole upravnih akata, koja podrazumijevaju stvarnu i učinkovitu, neovisnu i nepristranu sudsku zaštitu

Podnositelj zahtjeva Jakov Lovrić iz Mirkovaca

Osporena presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-3665/18-3 od 10. travnja 2019.

Predmet spora pravo tužitelja kao hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata na starosnu mirovinu kao dugogodišnjem osiguraniku obzirom da mu je priznato pravo na prijevremenu starosnu mirovinu.

ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

Presudom Upravnog suda u Osijeku broj: Usl-83/18-6 od 16. svibnja 2018. poništeno je rješenje HZMO, klasa: UP/II 140-02/17-01/03230307007, ur.broj: 341-99-05/3-17-009083 od 8. siječnja 2018. te je predmet vraćen na ponovni postupak

Prema obrazloženju presude u postupku je utvrđeno da tužitelj ima status hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata i da je do 10. rujna 2016. navršio 60 godina života, dok mu ukupni mirovinski staž iznosi 41 godinu 5 mjeseci i 8 dana, a ukupni staž osiguranja 38 godina, 10 mjeseci i 02 dana. Stoga je tužitelju priznato pravo na prijevremenu starosnu mirovinu, ali ne kao dugogodišnjem osiguraniku na temelju čl. 35. st. 1. ZOMO-a, već na temelju čl. 34. ZOMO-a. Osporeno rješenje u tom sporu je doneseno u izvršenju presude Upravnog suda u Osijeku poslovni broj: Usl-1691/16-9 od 24. studenoga 2017. kojom je poništeno rješenje tuženika od 30. rujna 2016. i predmet je vraćen na ponovni postupak. Navedenom presudom nije prihvaćeno shvaćanje tuženika da se vrijeme sudjelovanja u Domovinskom ratu ne smatra stažem osiguranja s povećanim trajanjem u smislu čl. 38. ZOMO-a niti članka 25. ZOMO-a te ne ulazi u uvjet propisane duljine staža osiguranja za stjecanje prava na prijevremenu starosnu mirovinu zbog dugogodišnjeg osiguranja prema članku 35. ZOMO-a, već se za taj uvjet staža osiguranja računa vrijeme radnog odnosa koji je bio osnova osiguranja tužitelja za vrijeme sudjelovanja u Domovinskom ratu i to u trajanju koje bi tužitelj ostvario da nije sudjelovao u Domovinskom ratu.

Sud u navedenoj presudi nije prihvatio takvo tumačenje tuženika kao zakonito budući da se prema članku 33.a) ZOPHBDR-a, ZOMO primjenjuje na ona pitanja u vezi prava iz mirovinskog osiguranja koja nisu drugačije uređena tim posebnim zakonom, a upravo u članku 33. stavku 1. ZOPHBDR-a izričito je propisano da se hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata, koji su za vrijeme sudjelovanja u Domovinskom ratu bili zaposleni ili im se staž osiguranja za to vrijeme računa po drugoj osnovi, vrijeme provedeno u Domovinskom ratu računa kao staž osiguranja u dvostrukom trajanju. Stoga je Sud zaključio da je ranijim rješenjem tuženika pogrešno primijenjen materijalni propis i predmet je vraćen na ponovni postupak.

Osporenim rješenjem tuženik je ostao kod prijašnjih navoda i obrazloženja radi čega nije postupio po shvaćanju iz ranije presude.

Osporenom presudom VUSRH poništena je presuda Upravnog suda u Osijeku i odbijen je tužbeni zahtjev podnositelja. Prema obrazloženju iako ZOPHBDR propisuje povoljniji način računanja staža osiguranja hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata za vrijeme zaposlenja i to u dvostrukom trajanju, taj Sud smatra pravilnim stav žalitelja prema kojem se taj staž u dvostrukom trajanju ne uračunava kod priznanja prava prema članku 35. ZOMO-a. VUSRH smatra da pravilno žalitelj navodi da je kod ispitivanja pretpostavki za priznanje toga prava, mjerodavan staž osiguranja koji je definiran čl. 25. i 38. ZOMO-a koje obuhvaća vrijeme koje je tužitelj proveo u zaposlenju. Povoljniji način računanja staža osiguranja u dvostrukom trajanju koji omogućava čl. 33.a) i 33. ZOPHBDR-a primijenjen je kod ispitivanja pretpostavki za priznanje prava prema čl. 34. ZOMO-a, te je utvrđeno da tužitelj ima 41 godinu, 5 mjeseci i 8 dana navršenog mirovinskog staža pa mu je prvostupanjskim rješenjem priznato pravo na prijevremenu starosnu mirovinu prema čl. 34. ZOMO-a. Žalitelj navodi da staž osiguranja tužitelja iznosi 38 godina, 10 mjeseci i 2 dana iz kojeg razloga nije udovoljeno propisanom uvjetu staža osiguranja od 41 godinu za priznanje prava za dugogodišnjeg osiguranika prema čl. 35. ZOMO-a.

PRIGOVORI PODNOSITELJA

- VUSRH nije primijenio odredbu čl. 33. st. 1. ZoPHBDR/04, iako je riječ o odredbi koja je *lexspecialis* u odnosu na odredbe općeg mirovinskog zakonodavstva

MJERODAVNO PRAVO

Zakon o mirovinskom osiguranju ("Narodne novine" broj 157/13., 151/14., 33/15. i 93/15.; dalje ZOMO)

Članak 8.

Pojedini pojmovi u smislu ovoga Zakona imaju sljedeće značenje:

(...)

4. Mirovinski staž je skupni naziv za razdoblja provedena u obveznom mirovinskom osiguranju i produženom osiguranju (staž osiguranja) i razdoblja provedenih izvan osiguranja koja se pod određenim uvjetima priznaju u mirovinski staž (posebni staž).

5. Staž osiguranja s povećanim trajanjem je razdoblje provedeno u obveznom mirovinskom osiguranju koje se računa s povećanim trajanjem. Posebnim propisima su određena radna mjesta i zanimanja na kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem i osiguranici invalidne osobe kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem.

(...)"

MIROVINSKI STAŽ

(...)

1. Staž osiguranja

Članak 25.

U staž osiguranja računa se razdoblje koje je osiguranik proveo nakon navršene 15. godine života u obveznom mirovinskom osiguranju i produženom osiguranju."

PRAVA IZ MIROVINSKOG OSIGURANJA

(...)

2. Prijevremena starosna mirovina

Članak 34.

(1) Pravo na prijevremenu starosnu mirovinu u razdoblju od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2030. ima osiguranik kada navršši 60 godina života i 35 godina mirovinskog staža.

(...)

3. Starosna mirovina za dugogodišnjeg osiguranika

Članak 35.

(1) Pravo na starosnu mirovinu za dugogodišnjeg osiguranika ima osiguranik kada navršši 60 godina života i 41 godinu staža osiguranja.

(...)"

Zajedničke odredbe

(...)

Članak 38.

Osiguranici koji rade na osobito teškim i za zdravlje i radnu sposobnost štetnim radnim mjestima i osiguranici kojima nakon određenih godina života, zbog naravi i težine posla, fiziološke funkcije organizma opadaju u toj mjeri da onemogućavaju daljnje uspješno obavljanje tog posla, kao i osiguranici slijepo osobe, osobe oboljele od distrofije i srodnih mišićnih i neuromišićnih bolesti, oboljeli od paraplegije, cerebralne i dječje paralize, multiple skleroze i srodnih bolesti, reumatoidnog artritisa, gluhe osobe te osobe kod kojih postoje funkcionalni poremećaji zbog kojih se ne

mogu samostalno kretati bez uporabe invalidskih kolica, osim prava propisanih ovim Zakonom ostvaruju prava i prema posebnom zakonu."

Članak 33. stavak 1. i članak 33.a ZPHBDR-a/04 glase:

GLAVA II.

(...)

2. PRAVA IZ MIROVINSKOG OSIGURANJA

(...)

Članak 33.

(1) Hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata koji su za vrijeme sudjelovanja u Domovinskom ratu bili zaposleni ili im se staž osiguranja za to vrijeme računa po drugoj osnovi, vrijeme provedeno u Domovinskom ratu računa se kao staž osiguranja u dvostrukom trajanju, a hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata koji nisu zaposleni ili nisu ostvarivali staž osiguranja po drugoj osnovi, vrijeme provedeno u Domovinskom ratu računa se kao poseban staž u dvostrukom trajanju, sukladno propisima o obrani.

(...)

Članak 33.a

Na pitanja u svezi s pravima iz Glave II. točke 2. ovoga Zakona koja nisu uređena ovim Zakonom primjenjuje se Zakon o mirovinskom osiguranju."

Članak 28. Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji ("Narodne novine" broj 121/17. i 98/19.; dalje: ZHBDR/17) - slijednik ZPHBDR-a/04 - glasi:

Članak 28.

(1) Hrvatski branitelj iz Domovinskog rata ima pravo na starosnu mirovinu za dugogodišnjeg osiguranika kada ispuni uvjete staža osiguranja i životne dobi propisane Zakonom o mirovinskom osiguranju.

(2) Za stjecanje prava na mirovinu iz stavka 1. ovoga članka, vrijeme sudjelovanja u obrani suvereniteta Republike Hrvatske koje mu se računa kao staž osiguranja ili kao poseban staž u dvostrukom trajanju uračunava se kao staž osiguranja za uvjete staža osiguranja propisane za stjecanje prava na starosnu mirovinu za dugogodišnjeg osiguranika iz članka 35. Zakona o mirovinskom osiguranju.

(3) Mirovina iz stavaka 1. i 2. ovoga članka određuje se prema Zakonu o mirovinskom osiguranju uz primjenu članka 27. ovoga Zakona.

(4) Pravo na starosnu mirovinu za dugogodišnjeg osiguranika iz stavaka 1. i 2. ovoga članka ne može steći osoba koja je navršila životnu dob za starosnu mirovinu iz članka 26. ovoga Zakona.

U Konačnom prijedlogu Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji od 23. studenoga 2017. (P.Z. br. 174) uz obrazloženje njegovog članka 28. navedeno je:

Članak 28.

ZOMO je predviđeno pravo na starosnu mirovinu za dugogodišnjeg osiguranika s navršenih 60 godinu života i 41 godinu staža osiguranja, s tim da se u staž osiguranja za hrvatske branitelje ne uračunava dvostruki staž osiguranja ostvaren temeljem sudjelovanja u Domovinskom ratu.

Ovim člankom predviđeno je da se hrvatskim braniteljima prigodom priznavanja prava na starosnu mirovinu za dugogodišnjeg osiguranika staž osiguranja, ostvaren u dvostrukom trajanju temeljem sudjelovanja u Domovinskom ratu, uračunava u staž osiguranja, bez obzira je li za njega uplaćen doprinos za mirovinsko osiguranje. Preciznim propisivanjem što se podrazumijeva pod 'dvostrukim stažem', odredba rješava dugogodišnju problematiku u praksi koja se pokazala u nekim slučajevima

gdje se zakonski određeno pravo na dvostruki staž mirovinskog osiguranja nije uzimao u obzir u praktičnom obračunu mirovina."

OCJENA USRH

USRH napominje 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 materijalnopravna jamstva pravičnog suđenja, koja su u tom smislu i propisana, kao i obveza da svoje odluke obrazloži.

U tom kontekstu napominje da se obveza obrazlaganja odluka ne može shvatiti kao zahtjev za detaljnim obrazloženjem svakog pitanja jer opseg obrazlaganja odluke ovisi o prirodi odluke, a utvrđuje se prema okolnostima određenog slučaja, imajući pritom u vidu prirodu postupka koji je prethodio osporenoj presudi VUSRH.

Polazeći od navedenog, u ovom ustavnosudskom postupku USRH treba odgovoriti na pitanje sadrži li obrazloženje presude VUSRH u konkretnom slučaju dostatne razloge za ocjenu njegovog ključnog stajališta da je čl. 33. st. 1. u vezi s čl. 33.a) ZPHBDR-a/04, kao *lex specialis*, trebalo primijeniti suprotno njihovom izričitom sadržaju, odnosno ne primijeniti ga s obzirom na čl. 35. st. 1. ZOMO-a, a primijeniti ga s obzirom na čl. 34. st. 1. ZOMO-a.

USRH pri tome napominje da takva primjena, sama po sebi, nije u suprotnosti sa zahtjevima pravičnog suđenja. Štoviše, ona sama po sebi nije u suprotnosti sa zahtjevima pravičnog suđenja čak ni u svjetlu činjenice da je zakonodavac naknadno ZHBDR-om/17 "ojačao" stajalište suprotno razmatranom stajalištu VUSRH. Naime, sudovi pri tumačenju pravnih normi, osim gramatičke i historijske metode tumačenja, koriste i druge metode tumačenja, uključujući i sustavnu i teleološku metodu. Stoga se ne može *a priori* tvrditi da su sudsko tumačenje i posljedična primjena pravnih normi protivno njihovom izričitom sadržaju automatski ustavnopravno neprihvatljivi.

Primjenjujući navedena načelna stajališta na okolnosti predmetnog slučaja, USRH ocjenjuje da - navodeći u obrazloženju drugostupanjske presude da "premda ZOPHBDR propisuje povoljniji način računanja staža osiguranja hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata za vrijeme zaposlenja i to u dvostrukom trajanju, ovaj Sud smatra pravilnim stav žalitelja prema kojem se taj staž u dvostrukom trajanju ne uračunava kod priznanja prava prema članku 35. ZOMO-a" - VUSRH nije naveo ustavnopravno prihvatljive razloge za takvo svoje stajalište suprotno izričitom sadržaju čl. 33. st. 1. u vezi s čl. 33.a) ZPHBDR-a/04.

Naime, VUSRH se pri obrazlaganju takvog svojeg stajališta pozvao, poput tuženika HZMO-a, na odredbe čl. 25. i 38. ZOMO-a. USRH ocjenjuje da iz takvog obrazloženja, u nedostatku drugih razloga, proizlazi ustavnopravno neprihvatljivo stajalište da zakonodavac zbog tih odredaba ZOMO-a nije na temelju čl. 33. st. 1. u vezi s čl. 33.a) ZPHBDR-a/04, to jest specijalnim zakonom, dao dodatna mirovinska prava hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata kad je riječ o starosnoj mirovini za dugogodišnjeg osiguranika propisanoj čl. 35. ZOMO-a, dok s druge strane ti isti čl. 25. i 38. ZOMO-a prema stajalištu VUSRH ne predstavljaju zapreku za dodatna mirovinska prava hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata na temelju čl. 33. st. 1. u vezi s čl. 33.a) ZPHBDR-a/04 kad je riječ o prijevremenoj starosnoj mirovini iz čl. 34.

ZOMO-a, pri čemu VUSRH nije naveo nikakve razloge za takvo različito tumačenje i primjenu izričito propisanog prava.

Naglašava da je čl. 8. toč. 4. ZOMO-a mirovinski staž za potrebe tog zakona definiran kao skupni naziv za razdoblja provedena u obveznom mirovinskom osiguranju i produženom osiguranju (staž osiguranja) i razdoblja provedenih izvan osiguranja koja se pod određenim uvjetima priznaju u mirovinski staž (posebni staž). Iz toga proizlazi da je staž osiguranja sastavnica mirovinskog staža, odnosno da je potonji pojam širi od prvo navedenog pojma.

Zbog toga, povrh svega drugoga do sada navedenog, po ocjeni USRH, postoji dodatna ("pojačana") potreba da VUSRH u obrazloženju svoje presude navede eventualno postojeće (a za sada izostale) ustavnopravno prihvatljive razloge za razmatrano različito tumačenje i primjenu izričito propisanog prava iz čl. 33. st. 1. u vezi s čl. 33.a ZPHBDR-a/04 u kontekstu čl. 35. st. 1. ZOMO-a (koji govori baš o stažu osiguranja) u odnosu na kontekst čl. 34. st. 1. ZOMO-a (koji govori o mirovinskom stažu).

Osim toga, generalno govoreći, drugom rečenicom čl.8.toč.5. ZOMO-a propisano je da su posebnim propisima određena radna mjesta i zanimanja na kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem i osiguranici invalidne osobe kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem. Iako branjenje Republike Hrvatske u Domovinskom ratu, formalnopravno gledano, nije bilo u okviru ni radnog mjesta ni zanimanja kad je bila riječ o onim braniteljima koji nisu bili profesionalni vojnici, Ustavni sud ističe da je tijekom Domovinskog rata u biti i za njih bila riječ o "radnim mjestima", i to *par excellence*, odnosno "zanimanju" *par excellence*, kojim su se, među ostalim, štutila i sva druga radna mjesta i zanimanja.

Uzimajući u obzir prethodno navedeno, USRH glede pozivanja VUSRH na čl. 38. ZOMO-a ističe da u njemu navedene kategorije osiguranika povrh prava iz ZOMO-a ostvaruju i prava prema posebnom zakonu. Među kategorijama takvih osiguranika u čl. 38. ZOMO-a uvodno su navedeni osiguranici koji rade na osobito teškim i za zdravlje i radnu sposobnost štetnim radnim mjestima. Ustavni sud u tom kontekstu ističe notornu činjenicu da je sudjelovanje hrvatskih branitelja u Domovinskom ratu predstavljalo osobito teško i za psihofizičko zdravlje štetno "radno mjesto".

USRH na temelju svega prethodno navedenoga ocjenjuje da su učinci osporene presude VUSRH takvi da, u mjeri koja je relevantna s ustavnopravnog gledišta, narušavaju podnositeljevo pravo na pravično suđenje zajamčeno čl. 29. st. 1. Ustava RH.

USRH nadalje, smatra da osporenim presudom VUSRH zbog formalističkog postupanja tog suda nisu poštovana ni ustavna jamstva sudske kontrole upravnih akata (čl.19.st.2. Ustava RH), koja podrazumijevaju stvarnu i učinkovitu, neovisnu i nepristranu sudsku zaštitu od nezakonitih akata tijela državne uprave i drugih tijela s javnim ovlastima.

PREDMET U-III-3392/2019 od 15. prosinca 2021. – djelotvorna sudska zaštita provođenjem vještačenja

Podnositelj ustavne tužbe Denis Majstorović iz Požege

Osporena presuda VUSRH broj: Usž-4163/17-2 od 10. travnja 2019.

Predmet spora je priznanje ozljede na radu

ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

Podnositelj je bio zaposlen kod poslodavca METALIJA-TRANS d.o.o. iz Požege. Kada je nastala sporna ozljeda kralježnice, na radnom mjestu 27. svibnja 2016. radio je na prijevozu i istovaru gajbi piva. Podnositelj je 13. lipnja 2016. Područnoj službi Zavoda u Požegi podnio zahtjev za priznanje ozljede na radu za navedeni događaj. U izvješću izabranog doktora opće/obiteljske medicine od 13. lipnja 2016. za predmetnu ozljedu navedena je dijagnoza šifri prema MKB-u: G55.1, M51.1 i M54.0.

Prvostupanjskim rješenjem je na temelju nalaza, mišljenja i ocjenu nadležnog tijela za vještačenje ocijenjeno je da se dijagnoze šifre prema MKB-u: G55.1, M51.1 i M54.0 ne mogu priznati ozljedom na radu jer se radi o ataci kronične bolesti i urođenoj ili stečenoj predispoziciji zdravstvenog stanja koja za posljedicu ima bolest.

Drugostupanjskim rješenjem odbijena je žalba podnositelja nakon što je pribavljeno stručno-medicinsko vještačenje liječničkog povjerenstva Direkcije Zavoda, kojim je utvrđeno da se dijagnoze šifre prema MKB-10: G55.1, M51.1 i M54.0 ne mogu uzročno-posljedično povezati s predmetnim događajem od 27. svibnja 2016.

Upravni sud u Osijeku izveo je dokaz vještačenjem po neovisnom sudskom vještaku, specijalistu neurokirurgije, kojemu je dao zadatak da uvidom u medicinsku dokumentaciju koja prileži spisu i predmetu upravnog spora utvrdi mogu li se dijagnoze šifre prema MKB-10: G55.1, M51.1 i M54.0 uzročno-posljedično povezati s događajem od 27. svibnja 2016., odnosno utovarivanjem i prenošenjem tereta (paleta) te radi li se o akutnoj ozljedi ili aktualizaciji kronične bolesti i urođene ili stečene predispozicije zdravstvenog stanja koje mogu imati za posljedicu bolest, kako to proizlazi iz nalaza, mišljenja i ocjene Liječničkog povjerenstva, Direkcije Zavoda i nalaza, mišljenja i ocjene Liječničkog povjerenstva Zavoda, Regionalnog ureda Osijek.

Prvostupanjskom presudom prihvaćen je tužbeni zahtjev podnositelja za poništenje upravnih rješenja i podnositelju je priznata ozljeda pretrpljena 27. svibnja 2016. pod dijagnozom šifre prema MKB-u: S33.0 ozljedom na radu. U opširnom i detaljnom obrazloženju prvostupanjske presude istaknuto je:

"Iz nalaza vještaka, dakle, proizlazi da se kod tužitelja radi o akutnoj ozljedi uslijed teškog i nepravilnog opterećenja najdonjeg dijela kralježnice na radnom mjestu kada je došlo do prsnuća anulus fibrozusa i ekstruzije diska koji je uzrokovao oštećenje korijena živca S1. Stoga se nije radilo o akutizaciji kronične bolesti kako to tvrdi tuženik, jer bi se pojavila samo bol (išijas) koja bi se mogla sanirati lijekovima i infuzijama, a tužitelj je radi nastale ozljede morao biti operiran u dva navrata, već o akutnoj ozljedi prethodno kronično promijenjenog intervertebralnog diska. Iz navedenoga proizlazi da su u konkretnom slučaju pogrešno ocijenjene i dane dijagnoze u vezi nastale ozljede na radu, jer nisu utemeljene na medicinskoj dokumentaciji tužitelja, već je ispravno postavljena dijagnoza trebala biti S 33.0, odnosno traumatska hernija diska najtežeg stupnja i istu je trebalo priznati ozljedom na radu jer su ispunjeni uvjeti predviđeni ČL. 66. st. 1. toč. 1. i 2. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, a ne radi se, kako to tvrdi tuženik o kroničnoj bolesti koju predviđa čl. 67. st. 1. toč. 4. istog Zakona. Također, sudski vještak je nedvojbeno utvrdio postojanje uzročno-posljedične veze dizanja teškog tereta sa ovdje nastalom

hernijom diska upravo radi opterećenja teškim teretom u radnom procesu. Stoga je jasno obrazloženje vještaka da u konkretnom slučaju nije bilo opterećenja teretom, ne mora značiti da bi tužitelj ikada dobio herniju diska najtežeg stupnja i da bi morao biti operiran već da bi bolovao, liječio bi se i s vremenom bi one okoštale, tj. nastala bi osteohondroza. Zbog dugotrajnih bolova, on bi se možda mogao odlučiti za operaciju po preporuci neurokirurga, dogovorno, kako bi se spriječilo nastajanje neurološkog deficita, kao što je ovdje nastalo zbog traumatske hernije. S obzirom da je obrazloženje sudskog vještaka jasno i Sudu prihvatljivo i logično, Sud ga je prihvatio i zaključio da je ocjena liječničkog povjerenstva da isto nije moguće, neprihvatljiva, nelogična i neobrazložena.

S obzirom da su prvostupanjsko tijelo i tuženik odlučujući o pravu tužitelja svoje odluke utemeljili na nalazima, mišljenjima i ocjenama liječničkih povjerenstava koja nisu dana u skladu s medicinskom dokumentacijom tužitelja niti je činjenično stanje pravilno utvrđeno, time osporavana rješenja nisu niti obrazložena u smislu odredbe čl. 98. st. 5. ZUP-a. Dakle, za zaključke u vezi predmetne ozljede tužitelja i pogrešno ocjenjivane dijagnoze za nastalu ozljedu na radu nisu dani razlozi koji bi bili potkrijepljeni medicinskom dokumentacijom, a u nedostatku dokaza za tvrdnje nadležnih liječničkih povjerenstava te s obzirom da su njihove ocjene suprotne nalazu i mišljenju sudskog vještaka kojem je ovaj Sud u cijelosti poklonio vjeru, Sud osporavana rješenja ne može ocijeniti zakonitim. Slijedom svega iznesenoga, Sud je zaključio da ozljeda tužitelja pretrpljena dana 27. svibnja 2016. jeste ozljeda na radu u smislu Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i to pod dijagnozom šifre prema MKB-u: S33.0 i da tužitelju trebaju biti priznata sva prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja za slučaj ozljede na radu po osnovi iste.

Protiv prvostupanjske presude tuženik je podnio žalbu gdje u bitnom prigovara nalazu i mišljenju vještaka specijalista, obrazlažući da je sud trebao prihvatiti nalaz i mišljenje nadležnih tijela vještačenja provedenih u upravnom postupku.

Osporenim presudom VUSRH poništena je prvostupanjska presuda te je odbijen tužbeni zahtjev s obrazloženjem:

"Sporno je, mogu li se navedene dijagnoze kao i dijagnoza priznata pobijanom presudom uzročno-posljedično povezati sa predmetnim događajem od 27. svibnja 2016., a što bi bio razlog da se tužitelju te dijagnoze/dijagnoza priznaju ozljedom na radu (čl. 66. st. 1. toč. 1. Zakona). U upravnom postupku su radi utvrđenja sporne činjenice pribavljeni nalazi, mišljenja i ocjene stručnih tijela medicinskog vještačenja oba stupnja. Ta tijela vještačenja suglasna su u ocjeni da se dijagnoze G55.1, kompresija korijena i pleksusa živca kod poremećaja intervertebralnog diska, dg. M51.1 Poremećaj lumbalnog i drugog intervertebralnog diska s radikulopatijom i dg. M54.0 Panikulitis koji zahvaća područje vrata i leđa ne mogu uzročno posljedično povezati s predmetnim događajem. Navedene dijagnoze označavaju kroničnu bolest leđa i intervertebralnog diska s radikulopatijom koje su kod tužitelja verificirane i prije predmetnog događaja. Radi se o akutizaciji kronične bolesti koja se u smislu zakona ne smatra ozljedom na radu. Međutim prema sudskom medicinskim vještačenju po prim. dr. med. Marcelu Marcekiću, specijalisti neurokirurgu, stalnom sudskom vještaku tužitelj je zadobio traumu, dijagnoze šifre prema MKB-u: S33.0. radi čega je prvostupanjski sud poništio osporeno i prvostupanjsko rješenje i sam riješio stvar.

Prema mišljenju VUSRH, tijela medicinskog vještačenja su u upravnom postupku oba stupnja dali nalaz, mišljenje i ocjenu na temelju medicinske dokumentacije, naveli su sve činjenice u smislu čl.8. i čl.21. Pravilnika o ovlastima,

obvezama i načinu rada liječničkih povjerenstava HZZO-a... te su svoju ocjenu detaljno obrazložili. Iz nalaza jasno proizlazi da se tužitelj od istovrsnih oboljenja liječio i prije predmetnog događaja i to od 2009. godine. Utvrđuje stoga da se radilo o ataku kronične bolesti odnosno stečene predispozicije. Bol koju je tužitelj osjetio posljedica je ranije evidentiranog oboljenja kralježnice, odnosno utvrđene kronične bolesti kralježnice. Tužitelj nije o predmetnom događaju odmah obavijestio poslodavca, a iz izjave svjedoka ... koji je radio s tužiteljem, proizlazi, da se tužitelj prije navedenog događaja žalio na bol u desnoj nozi, da je često znao ustajati u kamionu i držati se za sjedalo i reći kako ga strašno boli i da više ne zna od čega ima tu jaku bol uzduž cijele desne noge, kao i da je tužitelj 27. svibnja 2016., kada su kamionom išli za Novu Gradišku, također cijelim putem stajao, jer da mu je tako lakše, a kad su istovarili robu u par trgovina, zamolio ga je da ga vozi na hitnu u Novu Gradišku. Sudski vještak je nalaz i mišljenje dao, kao da je do ekstruzije diska došlo zbog opterećenja kralježnice silom (podizanje tereta). Protruzija diska evidentirana je u medicinskoj dokumentaciji 2009. godine i nije mogla nastati nakon toga. Zbog navedenog ovaj Sud smatra da nalaz i mišljenje sudskog vještaka nije mogao biti osnova za donošenje odluke prvostupanjskog suda.

Uz to, predmet zahtjeva (prijave ozljede na radu) nije priznavanje dijagnoze prema MKB-u: S33.0. Stoga, prvostupanjski sud nije imao ovlasti da u sporu pune jurisdikcije tužitelju prizna drugu dijagnozu, odnosno dijagnozu koja nije predmet zahtjeva. Sud je u ocjeni zakonitosti odluke (rješenja) javnopravnog tijela dužan zakonitost rješenja cijeliti u odnosu na zahtjev stranke u povodu kojeg zahtjeva je i pokrenut upravni postupak."

PRIGOVORI PODNOSITELJA

- spornim smatra utvrđenje VUSRH da nalaz i mišljenje sudskog vještaka ne bi mogli biti osnova za donošenje odluke prvostupanjskog suda. Iz obrazloženja osporene presude proizlazi da su činjenična utvrđenja iz upravnog postupka temeljena na dokaznim radnjama u upravnom postupku pred javnopravnim tijelom, vrijednija od činjeničnih utvrđenja upravnog suda utemeljenih na stalnom sudskom vještaku specijalistu neurokirurgu.

MJERODAVNO PRAVO

Pravilnik o pravima, uvjetima i načinu ostvarivanja prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja u slučaju ozljede na radu i profesionalne bolesti ("Narodne novine" broj 75/14., 154/14., 79/15., 139/15., 105/16., 40/17., 66/17., 109/17., 132/17., 119/18., 41/19., 22/20. i 39/20.)

"Članak 53.

(1) Posljedica priznate ozljede na radu odnosno profesionalne bolesti je oštećenje zdravlja izraženo određenom dijagnozom po Međunarodnoj klasifikaciji bolesti nastalo kao direktna posljedica već priznate ozljede na radu odnosno profesionalne bolesti za koju postoji medicinska dokumentacija temeljem koje je vidljiva dinamika bolesti za koju je poznato da je takvo oštećenje moguće ili je ono očekivano i kod pravilno provedenog liječenja i medicinske rehabilitacije.

(...)"

"Članak 55.

(...)

(2) Radi utvrđivanja činjenica u postupku iz članka 54. ovog Pravilnika može se tražiti i mišljenje nadležnog doktora specijaliste medicine rada kao i Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo."

Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju ("Narodne novine" broj 80/13., 137/13. i 98/19.; dalje: ZOZO)

"Članak 66.

Ozljedom na radu prema ovome Zakonu smatra se:

1. ozljeda izazvana neposrednim i kratkotrajnim mehaničkim, fizikalnim ili kemijskim djelovanjem te ozljeda prouzročena naglim promjenama položaja tijela, iznenadnim opterećenjem tijela ili drugim promjenama fiziološkog stanja organizma, ako je uzročno vezana uz obavljanje poslova, odnosno djelatnosti na osnovi koje je ozlijeđena osoba osigurana u obveznom zdravstvenom osiguranju, kao i ozljeda nastala tijekom obveznoga kondicijskog treninga vezanog uz održavanje psihofizičke spremnosti za obavljanje određenih poslova, sukladno posebnim propisima,

2. bolest koja je nastala izravno i isključivo kao posljedica nesretnog slučaja ili više sile za vrijeme rada, odnosno obavljanja djelatnosti ili u vezi s obavljanjem te djelatnosti na osnovi koje je osigurana osoba osigurana u obveznom zdravstvenom osiguranju,

(...)"

Člankom 33. stavkom 5. ZUS

"Članak 33.

(...)

(5) Sud izvodi dokaze prema pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku."

Dakle, stavkom 5. članka 33. ZUS-a propisano je da se dokazi (uključujući i vještačenje) izvode prema pravilima parničnog postupka.

Ovlasti VUSRH u žalbenom postupku propisane su člankom 74. ZUS-a:

"Članak 74.

(1) Visoki upravni sud presudom će odbiti žalbu kao neosnovanu i potvrditi prvostupanjsku presudu kad utvrdi da ne postoje razlozi zbog kojih se presuda pobija ili da oni ne utječu na donošenje drukčije odluke.

(2) Visoki upravni sud poništiti će prvostupanjsku presudu te će sam otkloniti nedostatke i presudom riješiti stvar ako utvrdi da je upravni sud počinio bitnu povredu pravila sudskog postupka, da je pogrešno ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje ili da je pogrešno primijenio materijalno pravo."

Pri donošenju svojih utvrđenja, u konkretnom slučaju, VUSRH ocjenom je vještačkih nalaza provedenih tijekom upravnog postupka odnosno nalaza i mišljenja sudskog vještaka koji je pribavljen tijekom prvostupanjskog upravnog spora, zanemario članak 261. Zakona o parničnom postupku ("Narodne novine" broj 53/91., 91/92., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 28/13. i 89/14.) koji se primjenjuje u upravnom sporu na temelju članka 33. ZUS-a, a koji u mjerodavnom dijelu glasi:

"Članak 261.

(...)

Ako se podaci vještaka o njihovu nalazu bitno razilaze, ili ako je nalaz jednog ili više vještaka nejasan, nepotpun ili u proturječnosti sam sa sobom ili s izviđenim okolnostima, a ti se nedostaci ne mogu otkloniti ponovnim saslušanjem vještaka, obnovit će se vještačenje s istim ili drugim vještacima.

(...)"

OCJENA USRH

a) Načelna stajališta

Pravo na pravično suđenje ne može se smatrati djelotvornim ako zahtjevi i očitovanja stranka nisu stvarno "saslušani", tj. ako ih sud nije propisno ispitao (usporedi s, primjerice, odlukom USRH broj: U-III-3911/2018 od 26. rujna 2019., www.usud.hr, te predmetima ESLJP/ Zhang protiv Ukrajine, br. 6970/15, § 60., presuda od 13. studenoga 2018.; Letinčić protiv Hrvatske, br. 7183/11, § 48., presuda od 3. svibnja 2016.; i Ajdarić protiv Hrvatske, br. 20883/09, § 33., presuda od 13. prosinca 2011.).

S tim u vezi USRH podsjeća da nije njegova uloga odlučivati koje dokaze treba izvesti, a koje ne u konkretnom sudskom postupku, jer je to ponajprije zadaća sudova. Sudovi ocjenjuju vjerodostojnost dokaza (usporedi s odlukama USRH broj: U-III-3538/2017, navedeno, broj: U-III-4336/2017 od 26. lipnja 2019., te broj: U-III-4951/2014 od 10. ožujka 2020.; sve objavljene na www.usud.hr). Zato uloga USRH nije ocjenjivati vjerodostojnost suprotstavljenih nalaza i mišljenja vještaka koji su bili predmet sudskog razmatranja. Uz neke iznimke opće je pravilo da sudac ima široku slobodu odlučivanja kojem će nalazu i mišljenju dati jaču dokaznu snagu. Međutim, pravila o prihvatljivosti dokaza ponekad mogu biti u suprotnosti s načelima jednakosti oružja i/ili kontradiktornosti, a mogu utjecati na pravičnost postupka i na drugi način. Kad je riječ o nalazima i mišljenjima vještaka, pravila o izvođenju dokaza ne smiju onemogućiti stranku učinkovito osporavati nalaze i mišljenja, posebno predlaganjem pribavljanja privatnih nalaza i mišljenja (usporedi s predmetom ESLJP-a Matytsina protiv Rusije, br. 58428/10, § 169., presuda od 27. ožujka 2014.).

Zaključno, stajalište je USRH da sve dok u sudskoj odluci koja se osporava ustavnom tužbom nisu navedeni dostatni i relevantni razlozi kojima se sud vodio u donošenju svoje odluke, a koji mogu dovesti do uvjerenja da je taj sud stvarno ispitao slučaj i odgovorio na sve bitne navode stranaka, ne može se smatrati da ta odluka zadovoljava opće zahtjeve koji proizlaze iz Ustavom zajamčenog prava na pravično suđenje (v. odluku Ustavnog suda broj: U-III-3538/2017, navedeno).

b) Primjena načelnih stajališta na konkretan predmet

Predmetom odlučivanja u upravnom i upravnosudskom postupku, koji je prethodio ustavnosudskom postupku, bio je zahtjev podnositelja za priznavanjem posljedične dijagnoze koja je nastala na osnovi ozljede na radu. Sporno pitanje u konkretnom slučaju bilo je mogu li se oštećenja zdravlja podnositelja, odnosno ozljeda pretrpljena 27. svibnja 2016. priznati ozljedom na radu te pod kojom dijagnozom, pa posljedično tome mogu li se priznati i prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja za slučaj ozljede na radu.

To sporno pitanje prvo je utvrđivano u upravnom postupku vještačenjem po vještacima (Povjerenstvu) HZZO-a u prvom i drugom stupnju, koji su ocijenili da se dijagnoze prema MKB-10: G55.1, M51.1 i M54.0 ne mogu uzročno-posljedično povezati s predmetnim događajem od 27. svibnja 2016. Navedene dijagnoze označavaju kroničnu bolest leđa i intervertebralnog diska s radikulopatijom koje su kod podnositelja verificirane i prije predmetnog događaja. Ozljedom na radu u smislu ZOZO-a ne smatra se akutizacija kronične bolesti. Isto pitanje utvrđivao je i Upravni sud u Osijeku provođenjem vještačenja po stalnom sudskom vještaku specijalistu neurokirurgu, koji je iznio zaključak da je zbog opterećenja kralježnice nošenjem tereta, došlo je do akutne ozljede u smislu pucanja anulus fibrozusa te traumatske

hernije diska najtežeg stupnja koju je trebalo šifrirati šifrom S33.0. Da se radilo o aktualizaciji kronične bolesti, pojavila bi se samo bol (išijas) koja bi se mogla sanirati lijekovima i infuzijama, a podnositelj ne bi morao biti operiran pod svaku cijenu. Sudski vještak saslušan na ročištu 9. listopada 2017. u svom usmenom nalazu i mišljenju, očitujući se na primjedbe tuženika, navodi da je kod podnositelja došlo do ozljede tog segmenta kralježnice, a ne do aktualizacije kako tvrdi tuženik, jer je postojala mehanička sila koja je toliko opteretila donji segment kralježnice da je disk izašao iz svog ležišta i priklještiio korijen i da u konkretnom slučaju nije moglo proći bez operacije. U konkretnom slučaju odlučna je činjenica da je fibrozni prsten prsnuo pod opterećenjem uzrokovanim izvana. Kod podnositelja je odmah došlo do ekstorzije diska što sugerira težinu opterećenja i posljedično ozljedu živca, drugim riječima preskočen je srednji stupanj ili prolaps. Zaključno, ističe da ima veliko iskustvo u neurokirurgiji i operacijskom liječenju diska u što je uključen od 1993. godine.

USRH primjećuje da su u konkretnom slučaju vještaci HZZO-a i sudski vještak donijeli dijametralno suprotna mišljenja o postojanju podnositeljeve ozljede, odnosno jesu li tegobe koje ima u uzročno-posljedičnoj vezi s ozljedom na radu od 27. svibnja 2016. Vještaci HZZO-a u oba stupnja ocijenili su da kod podnositelja nema te uzročno-posljedične veze, dok je neovisni sudski vještak zaključio da su promjene u podnositeljevom zdravstvenom stanju nastale kao posljedica ozljede na radu.

VUSRH poništio je prvostupanjsku presudu i poklonio vjeru nalazima i mišljenjima vještaka HZZO-a, nalazeći njihove nalaze valjane i obrazložene, smatrajući da su isti sačinjeni sukladno Pravilniku o ovlastima i načinu rada ovlaštenih doktora i liječničkih povjerenstava HZZO-a te da su detaljno obrazloženi s medicinske strane gledišta i kao takvi mogu poslužiti kao osnova za donošenje odluke o tužbi podnositelja, dok nije prihvatio nalaz i mišljenje stalnog sudskog vještaka.

U konkretnom slučaju sporno je pitanje, odnosno ključna činjenica, jesu li zdravstvene tegobe podnositelja u uzročno-posljedičnoj vezi s pretrpljenom ozljedom na radu, a što se ne može razriješiti bez sudjelovanja stručnjaka s područja medicine jer sudovi ne raspolažu stručnim znanjem s tog područja. Vještački nalaz i mišljenje su osnova za odlučivanje o zahtjevu podnositelja. Stoga je za podnositelja presudno kako će se provoditi vještačenje i na koji će se način vrednovati rezultati vještačenja. Upravo je VUSRH bio dužan razjasniti ključne (sporne) činjenice. Poništivši presudu Upravnog suda u Osijeku i odbivši podnositeljev tužbeni zahtjev te potvrđujući utvrđenja i razloge vještaka HZZO-a, VUSRH je, po ocjeni USRH, nerazmjerno ograničio podnositeljevu mogućnost da stvarno iznosi i dokazuje tvrdnje u prilog svom predmetu čime ga je, u suštini, doveo u neravnopravni položaj u odnosu na suprotnu stranu u postupku.

Pri tome se VUSRH nije upuštao u ocjenu jesu li nalazi i mišljenja koji su korišteni u upravnom postupku dostatni za ocjenu zdravstvenog stanja podnositelja, a posebno je propustio obrazložiti oprečna mišljenja vještaka, nego je samo naveo da potvrđuje i da se priklanja nalazima i mišljenjima vještaka HZZO-a, nalazeći njihove nalaze valjane i obrazložene, smatrajući da su isti sačinjeni sukladno Pravilniku o ovlastima i načinu rada ovlaštenih doktora i liječničkih povjerenstava HZZO-a te da su detaljno obrazloženi s medicinske strane gledišta i kao takvi mogu poslužiti kao osnova za donošenje odluke o tužbi podnositelja, dok nije prihvatio nalaz i mišljenje stalnog sudskog vještaka jer je protruzija diska evidentirana u medicinskoj dokumentaciji podnositelja 2009. godine i nije mogla nastati nakon toga.

Nadalje, navodi da predmet zahtjeva nije priznavanje dijagnoze prema MKB-u: S33.0.

Međutim, vještak je u nalazu i mišljenju rekao da se kod podnositelja radi o ozljedi koja označava ozljedu - traumatsku herniju diska: S33.0 no da se do saznanja o tome došlo tek nakon operacije i reoperacije kada je ta dijagnoza i verificirana, a do koje je došlo zbog opterećenja kralježnice nošenjem tereta kao i da je podnositeljeva bolest nastala izravno i isključivo kao posljedica nesretnog događaja za vrijeme rada. Taj je zaključak VUSRH izostavio iz svoje analize. Slijedom navedenog, opravdani su prigovori podnositelja kojima se izražava sumnja u utvrđeno činjenično stanje.

USRH ponavlja da prava zajamčena Ustavom i Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ne mogu biti teoretska i iluzorna, već praktična i djelotvorna (v. točku 7.1. odluke USRH broj: U-III-5725/2016 od 19. prosinca 2017., "Narodne novine" broj 8/18.) te ističe da je uvijek potrebno, s obzirom na značaj prava na pošteno suđenje u demokratskom društvu, gledati dalje od vanjskog dojma te se usredotočiti na stvarnu situaciju u kontekstu okolnosti svakog pojedinog predmeta (usporedi s, primjerice, odlukom USRH broj: U-III-3911/2018, navedeno, te predmetima ESLJP-a Zelenchuk i Tsytsyura protiv Ukrajine [Vv], br. 846/16 i 1075/16, § 119., presuda od 22. svibnja 2018.; i Čakarević protiv Hrvatske, br. 48921/13, § 81., presuda od 26. travnja 2018.).

USRH utvrđuje da se zahtjev podnositelja ne može razriješiti bez sudjelovanja stručnjaka s područja medicine (jer sudovi ne raspolažu stručnim znanjem s tog područja) i da su vještački nalaz i mišljenje osnova za odlučivanje o zahtjevu podnositelja. Stoga je za njega presudno kako će se provoditi vještačenje i na koji će se način vrednovati rezultati vještačenja.

I.6. PRAKSA USRH U ODNOSU NA ZAŠTITU USTAVNIH PRAVA U FINACIJSKIM PREDMETNIMA

PREDMT U-III-4213/2020 – arbitrarno postupanje

Podnositelj ustavne tužbe Vesna Jakir iz Makarske

Osporena presuda VUSRH broj: Usž-856/18-3 od 30. travnja 2020.

Predmet spora je utvrđivanje zastare prava na utvrđivanje poreza na dohodak

ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

Podnositeljici je nakon poreznog nadzora prvostupanjskim rješenjem 19. svibnja 2011. utvrđena obveza plaćanja poreza na dohodak i prireza za 2006. godinu u visini od 72.838,82 kn i zateznih kamata u visini od 43.635,43 kn, koje je potvrđeno rješenjem drugostupanjskog tijela od 27. travnja 2012. povodom žalbe podnositeljice.

Međutim, presudom Upravnog suda u Splitu broj: Usl-1689/12-6 od 30. ožujka 2016. poništeno je rješenje drugostupanjskog tijela i predmet je vraćen na ponovni postupak. U ponovljenom postupku prvostupanjsko tijelo je 18. studenoga 2015. donijelo rješenje klasa: UP/I-410-23/11-05/1, urbroj: 513-07-29-05-15-12, kojim je utvrdilo obvezu podnositeljice s osnova plaćanja poreza na dohodak i prireza za 2006. godinu i visini od 72.838,82 kn i zateznih kamata u visini od 82.289,37 kn.

Iako je drugostupanjsko tijelo rješenjem klasa: UP/II-471-02/16-01/184, urbroj: 513-04/16-2 od 3. svibnja 2016. poništilo je prvostupanjsko rješenje tijela i predmet vratilo tom tijelu na ponovni postupak, prvostupanjsko tijelo ponovo je podnositeljici utvrdilo obvezu s osnova plaćanja poreza na dohodak i prireza za 2006. godinu u visini od 72.638,82 kn i zateznih kamata u visini od 82.289,37 kn.

Drugostupanjskim rješenjem od 19. prosinca 2016. djelomično je prihvaćena i djelomično odbijena podnositeljčina žalba podnesena protiv poreznog rješenja. U obrazloženju tog rješenja istaknuto je: "Između ostaloga nadzorom je utvrđeno da je žaliteljica imala promete po računima u Splitskoj banci d.d. i u Zagrebačkoj banci d.d. prema kojima je ona učestalo uplaćivala novčana sredstva na privatne devizne račune te davala naloge banci da izvrši konverziju u HRK. Nakon prodaje deviza banci, novčana sredstva dobivena prodajom u kunama su doznačivana na tekući račun žaliteljice da bi ih ona potom, u kratkom vremenskom razdoblju, podizala sa računa. Iste radnje su ponavljanje višekratno. Nadzorom je također utvrđeno da su banke žaliteljici odobravale povoljniji tečaj od kupovnog za efektivu što se temeljilo na odlukama banaka da odrede povoljniji tečaj za svaku transakciju za komitente koji vrše uplate ili isplate u većim iznosima. Postupajući na naprijed opisani način žaliteljica je ostvarila dohodak od tečajnih razlika ostvarenih između vrijednosti kupovnog tečaja za efektivu i konverzije u kune po povoljnijem tečaju odobrenom od strane banaka. (...) Tijekom postupka zatražen je dio dokumentacije od vlasnice mjenjačnice J.-D.J., ujedno majke žaliteljice, a u svrhu utvrđenja povezanosti mjenjačkih poslova mjenjačnice sa spornim aktivnostima (uplate/isplate i konverzije valuta) žaliteljice. Utvrđeno je da D.J. nije dostavila potvrde ni račune o kupnji/prodaji stranih valuta iz čega je izveden zaključak da je svu otkupljenu stranu valutu, osim manjeg dijela EUR-a prodavala žaliteljici, kojem zaključku u prilog ide ispis transakcija prodaje na dane 26. i 27. srpnja 2009. godine koje su se realizirale u kratkom vremenu od svega 9 do 11 minuta. Upućuje na očitovanja A. i I. M. od 12.11.2010. iz kojih je vidljivo da je I. M. doznačio sa tekućeg računa svoje kćeri A. M. na tekući račun Vesne Jakir iznos od 249.900,00 kn u svrhu promjene navedenih sredstva u devize. Slijedom navedenih činjenica i okolnosti prvostupanjsko je porezno tijelo izvelo zaključak da se žaliteljica bavila mjenjačkim poslovima. (...) Na naprijed opisani način žaliteljici je procijenjen dohodak od mjenjačke djelatnosti u ukupnom iznosu od 211.965,30 kn. Pored tako utvrđenog dohotka žaliteljica je u 2006. godini ostvarila dohodak od nesamostalnog rada u iznosu od 43.835,60 kn. (...) Prvostupanjsko je tijelo također utvrdilo da žaliteljica za 2006. godinu nije podnijela godišnju poreznu prijavu, što je bila obvezna sukladno čl. 39. Zakona o porezu na dohodak, te je stoga pozivanjem na čl. 116. Općeg poreznog zakona na utvrđenu obvezu poreza i prireza obračunata pripadajuća zatezna kamata za razdoblje 1.3.2007.-16.11.2016.(...) Nije osnovan prigovor nastupa apsolutne zastare prava na utvrđivanje obveza poreza i prireza na dohodak. S obzirom da je u konkretnom slučaju postupak ispitivanja izvora imovine žaliteljice (transakcije novčanih sredstava po bankovnim računima) proveden 2010.-2011. godine, te je Zapisnikom o nadzoru od 1.2.2011. utvrđeno da ima osnove za oporezivanje, to je zastara prava na utvrđivanje obveze poreza i prireza na dohodak za 2006. godinu, sukladno naprijed citiranoj odredbi OPZ-a počela teći od 1.1.2012., te u smislu čl. 96. OPZ-a nije nastupila apsolutna zastara prava na utvrđivanje predmetnih obveza. Također nije nastupila niti relativna zastara prava na utvrđivanje predmetnih obveza, jer je tijek zastare prekidan u smislu čl.95. OPZ-a radnjama prvostupanjskog i drugostupanjskog poreznog tijela usmjerenim na utvrđenje obveza dostavljenim na

znanje žaliteljice u svojstvu poreznog obveznika, a o čemu svjedoče pisani akti u spisu predmeta te dokazi o uručenju."

Povodom tužbe podnositeljice donesena je presuda Upravnog suda u Splitu broj: Uslsav-97/17, kojim je usvojen tužbeni zahtjev tužiteljice s obrazloženjem

"Prije svega potrebno je naglasiti tužiteljici kako je u skladu sa zaključkom broj: 6 Su-478/2016-4 o pravnom shvaćanju sa sjednice sudaca VUSRH od 8. prosinca 2016. za utvrđivanje zastare prava poreznog tijela na utvrđivanje porezne obveze mjerodavno kada je porezno tijelo saznalo za poreznu obvezu pa kako je prvostupanjsko porezno tijelo vršilo porezni nadzor tijekom 2010. i 2011. godine te je zapisnik o poreznom nadzoru sastavljen 1. veljače 2011. to je zastara prava na utvrđivanje porezne obveze u konkretnom slučaju počela teći 1. siječnja 2012. kako osporenim aktom pravilno zaključuje tuženik pa je stoga neosnovan prigovor tužiteljice da je u konkretnom slučaju nastupila apsolutna zastara prava na utvrđenje porezne obveze jer je ona utvrđena rješenjem KLASA: UP/I-410-23/11-05/1, URBROJ: 513-07-29-05-16-18 od 30. lipnja 2016. dok je osporeno rješenje tuženika doneseno 19. prosinca 2016. pa se stoga prigovor tužiteljice da je u konkretnom slučaju nastupila apsolutna zastara prava na utvrđenje porezne obveze ukazuje neosnovanim. (...) S obzirom na stanje spisa upravnog tijela (iz kojeg nije vidljivo na koji način je porezno tijelo došlo do utvrđenog dohotka, visine porezne osnovice i poreza na dohodak), te sadržaj žalbe i obrazloženja, a posebno imajući u vidu da tuženik nije posebno obrazložio te se određeno očitovao i cijenio (ne)osnovanim prigovore žaliteljice vezano za pravnu osnovu te visinu porezne osnovice i poreza na dohodak, po ocjeni ovog suda, u postupku koji je prethodio ovom sporu činjenično stanje nije pravilno i potpuno utvrđeno te nije pravilno primijenjen materijalni propis, a rješenje tuženika ne sadrži sve obrazložene i jasne razloge rješavanja konkretne upravne stvari, pa su u tom smislu u konkretnom slučaju povrijeđene odredbe iz članaka 8., 47., 98. i 120. ZUP na koje se u suštini poziva tužiteljica. (...) Naime, tuženik je u odnosu na žalbene navode i prigovore tužiteljice dao isključivo paušalne razloge ponavljajući tijek poreznog postupka, prepisujući obrazloženje prvostupanjskog poreznog tijela, citirajući materijalne propise te samo iznoseći žalbene navode i prigovore."

Osporenom presudom prihvaćena je žalba tuženika Ministarstva financija, poništena je prvostupanjska presuda i odbijen je podnositeljčin tužbeni zahtjev. Prema obrazloženju VUSRH nalazi da su u upravnom postupku koji je prethodio donošenju prvostupanjske presude, tuženik i prvostupanjskog tijelo pravilno i potpuno utvrdili činjenično stanje i pravilno primijenili materijalno pravo. (...) Slijedom navedenog, budući da je nadzorom nedvojbeno utvrđeno da je tužiteljica konverzijom deviza u kune po povoljnijem tečaju, na temelju odluke navedenih banaka da se odredi povoljniji tečaj za svaku transakciju za komitente koji vrše uplatu ili isplatu u većem iznosu, ostvarila dohodak, a pri tome poreznom tijelu nije dostavila dokaze o izvoru deviza koje je polagala na banku i pretvarala u kune, pravilno je porezno tijelo, na temelju čl. 63. Zakona o porezu na dohodak u vezi s odredbom članka 82. OPZ-a tužiteljici utvrdilo ukupni godišnji dohodak za 2006., umanjen za godišnji osobni odbitak, na koji način je utvrdilo poreznu osnovicu u iznosu od 255.800,90 kuna. (...) Zastara prava na utvrđivanje porezne obveze u konkretnom slučaju počela je teći 1. siječnja 2012. budući da je u konkretnom slučaju porezno tijelo saznalo za poreznu obvezu 1. veljače 2011. kada je sastavljen zapisnik o provedenom nadzoru tijekom kojeg je utvrđeno da ima osnove za oporezivanje. Stoga je neosnovan prigovor tužiteljice da je u konkretnom slučaju nastupila apsolutna zastara prava na utvrđenje

porezne obveze jer je porezna obveza utvrđena rješenjem od 30. lipnja 2016. dok je rješenje tuženika doneseno 19. prosinca 2016. dakle rješenja su donesena unutar zastarnog roka od šest godina iz članka 96. stavka 1. OPZ-a."

PRIGOVORI PODNOSITELJICE

- prigovor zastare utvrđenja porezne obveze
- smatra da je izraženo mišljenje iz Zaključka Su-478/2016-4 pogrešno citirano te ono glasi da za utvrđivanje zastare prava poreznog tijela na utvrđivanje obveze predujma poreza na dohodak od imovine i imovinskih prava mjerodavno je kada je porezno tijelo saznalo za poreznu obvezu.

MJERODAVNO PRAVO

Opći porezni zakon (Narodne novine, broj 147/08., 18/11. i 78/12.; dalje OPZ/08)

POREZNA PRIJAVA

Obveza podnošenja porezne prijave

Članak 62.

(1) Porezni obveznik dužan je podnijeti poreznu prijavu poreznom tijelu.

(...)

(4) Porezna prijava mora se podnijeti u roku od dva mjeseca od isteka zakonom određenog razdoblja oporezivanja, osim ako posebnim propisom nije uređeno drugačije.

Zastara

Članak 94.

(1) Pravo poreznog tijela na utvrđivanje porezne obveze i kamata, pravo na pokretanje postupka naplate poreza, kamata i troškova ovrhe te pravo poreznog obveznika na povrat poreza, kamata i troškova ovrhe zastarijeva za tri godine računajući od dana kada je zastara počela teći.

(...)

(3) Zastara prava na utvrđivanje porezne obveze i kamata počinje teći nakon isteka godine u kojoj je trebalo utvrditi porezne obveze i kamate.

(...)

Prekid zastare

Članak 95.

(1) Tijek zastare prava na utvrđivanje, odnosno prava na naplatu poreza, kamata i troškova ovrhe prekida se svakom službenom radnjom poreznog tijela usmjerenom na utvrđivanje ili naplatu poreza, kamata i troškova ovrhe, koja je dostavljena na znanje poreznom obvezniku.

(...)

(3) Nakon poduzetih radnji iz stavka 1. ili 2. ovoga članka zastarni rok počinje ponovno teći.

Apsolutna zastara

Članak 96.

(1) Apsolutni rok zastare prava poreznog tijela na utvrđivanje porezne obveze i kamata, naplatu poreza, kamata i troškova ovrhe te prava poreznog obveznika na povrat poreza, kamata i troškova ovrhe nastupa za šest godina računajući od dana kada je zastara počela prvi put teći, a prema odredbama članka 94. stavka 3. 4. i 5. ovoga Zakona.

(...)"

Zakon o porezu na dohodak (Narodne novine, broj 177/04., 73/08., 80/10., 114/11., 22/12., 144/12., 43/13., 120/13., 125/13., 148/13., 83/14., 143/14. i 136/15. dalje ZPD)

2. GODIŠNJA POREZNA PRIJAVA

2.1. Porezni obveznici koji obvezno podnose godišnju poreznu prijavu

Članak 39.

(1) Godišnju poreznu prijavu obvezno podnosi porezni obveznik ako u poreznom razdoblju ostvari:

(...)

2. dohodak od samostalne djelatnosti iz članka 18. ovoga Zakona i djelatnosti po osnovi kojih se dohodak utvrđuje i oporezuje kao dohodak od samostalne djelatnosti prema člancima 19. - 24. ovoga Zakona.

(...)"

2.4. Rok za podnošenje godišnje porezne prijave

Članak 42.

(1) Obveznici poreza na dohodak dužni su nakon isteka poreznog razdoblja (kalendarske godine) podnijeti godišnju poreznu prijavu propisanog oblika i sadržaja.

(2) Godišnja porezna prijava podnosi se do kraja veljače tekuće godine za prethodnu godinu.

IX. POSTUPOVNA ODREDBA

Članak 65.

Glede utvrđivanja, naplate, povrata poreza, žalbenog postupka, zastare i prekršajnog postupka primjenjuju se odredbe Općega poreznog zakona i Prekršajnog zakona."

OCJENA USRH

1.) Načelna stajališta

Pravo na pravično suđenje, zajamčeno čl.29.st.1. Ustava, jamči zaštitu od arbitrarnosti u odlučivanju sudova i drugih državnih tijela.

Kad je riječ o tumačenju i primjeni prava na konkretne slučajeve, USRH u načelu ne smije zamijeniti pravna stajališta nadležnih sudova svojim, sve dok sudske odluke ne otkrivaju bilo kakvu arbitrarnost, a dostatno su obrazložene i, po potrebi, upućuju na relevantnu sudsku praksu. Podsjeća da nije njegova zadaća preuzeti ulogu sudova koji su prvi pozvani interpretirati zakone. Zadaća USRH ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takve interpretacije sudova suglasni s Ustavom s aspekta zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda.

U odnosu na značaj za načelo pravne sigurnosti (sastavnog dijela načela vladavine prava), poštivanja zakonom propisane obveze tijela javne vlasti, da u predmetima u kojima nastupaju *de iure imperii*, postupaju u okviru propisanog vremenskog okvira, u odluci broj: U-III-3552/2016 od 9. srpnja 2019., www.usud.hr, točka 20. USRH je iznio načelno stajalište prema kojemu:

"20. U pravnim stvarima u kojima država nastupa *de iure imperii*, legitimna je svrha instituta zastare potraživanja samoograničavanje i samosankcioniranje države, na način da vlastitim tijelima nalaže određenu dinamiku i učinkovitost u postupanju s time što im nameće jasno određen i svima poznat vremenski okvir unutar kojeg su ovlaštena postupati u predmetima u kojima se odlučuje o pravnom položaju građana, napose ako je riječ o nametanju obveza ili o izricanju sankcija. Ovlaštenje državnih tijela prestaje izvan vremenskog okvira određenog propisanim rokom nastupa apsolutne zastare te nakon toga građani više ne mogu biti izloženi 'pritisku' mogućih odluka državnih tijela i 'tereta' koje bi im država tim svojim odlukama mogla nametnuti. Prema tome, država ima neosporno pravo donositi zakonite odluke kojima građanima nameće određene terete, ali i građani imaju neosporno pravo ne biti neograničeno dugo izloženi takvim, makar i zakonitim odlukama (naime, načelo

vladavine prava i pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka i od države zahtijeva agilnost i učinkovitost), pa institut zastare potraživanja uspostavlja pravičnu ravnotežu između države i građana u smislu čl.14. st. 2. Ustava."

USRH ocjenjuje da je navedeno načelno stajalište mutatismutandis primjenjivo u okolnostima konkretnog slučaja.

2) Primjena navedenih načelnih stajališta na konkretan slučaj

USRH primjećuje da prema utvrđenju poreznih tijela podnositeljica nije obračunavala i plaćala porez (i prirez) na dohodak tijekom 2006. godine ostvaren, prema ocjeni poreznih tijela, od obavljanja mjenjačkih poslova i da nije ispunila obvezu podnošenja godišnje porezne prijave navedenog dohotka, dakle da su, u smislu OPZ/08, činjenice na kojima se temelji oporezivanje nastale 2006. godine te da je stoga, u smislu čl.94.st.3. OPZ/08, zastara prava poreznih tijela na utvrđivanje podnositeljčine porezne obveze i kamata počela teći nakon isteka godine u kojoj je trebalo utvrditi podnositeljčine porezne obveze i kamate, tj. 1. siječnja 2007.

Relativni zastarni rok, propisan čl.94.st.1. OPZ/08, istekao je 1. siječnja 2010., tj. prije nego što je prvostupanjsko porezno tijelo 22. rujna 2010. započelo porezni nadzor nad podnositeljicom radi obračunavanja, evidentiranja, prijavljivanja i plaćanja poreza na dohodak za 2006. godinu, po dovršetku kojeg je 1. veljače 2011. sastavilo zapisnik klasa: 215-02/10-01/05, urbroj: 513-07-17-11-24.

Taj rok protekao je svakako prije nego li je 1. siječnja 2013. stupio na snagu čl. 5. Zakona o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona ("Narodne novine" broj 136/12.; u daljnjem tekstu: ZIDOPZ/12), kojim su u čl. 94. OPZ/08 iza st. 3. dodani novi st. 4. i 5. koji glase:

"(4) Zastara prava na utvrđivanje porezne obveze i kamata počinje teći nakon isteka godine u kojoj je u tijeku postupka ispitivanja izvora imovine utvrđeno da ima osnove za oporezivanje.

(5) Zastara prava na utvrđivanje porezne obveze i kamata počinje teći nakon isteka godine u kojoj je utvrđena zlouporaba prava u porezno-dužničkom odnosu.",

Stoga, rok je protekao prije nego li je novim st. 4. čl. 94. OPZ/147/08-78/12 drugačije propisan početak tijeka zastarnog roka u pogledu prava poreznih tijela na utvrđivanje porezne obveze za drugi dohodak po osnovi razlike vrijednosti imovine i visine sredstava kojima je stečena u smislu članka 33.a) ZPD-a.

Drugostupanjsko porezno tijelo otklonilo je podnositeljčin prigovor nastupa apsolutne zastare pozivom na čl.94.st.4. Općeg poreznog zakona ("Narodne novine" broj 147/08., 18/11., 78/12., 136/12., 73/13., 26/15. i 44/16.; dalje OPZ/147/08-78/12), s obzirom da je postupak ispitivanja izvora podnositeljčine imovine dovršen 1. veljače 2011. kada je utvrđeno postojanje osnova za oporezivanje, dok je prigovor relativne zastare otklonilo pozivanjem na čl. 95. st. 1. istog zakona, odnosno ističući da je tijek zastarnog roka prekinut radnjama poreznih tijela.

U pogledu ocjene drugostupanjskog poreznog tijela o neosnovanosti podnositeljčina prigovora nastupa relativne zastare prava poreznih tijela na utvrđivanje porezne obveze, USRH ne može ne primijetiti da je prema utvrđenju drugostupanjskog poreznog tijela prva radnja prvostupanjskog poreznog tijela usmjerena na utvrđivanje podnositeljčine porezne obveze izvršena 22. rujna 2010. uručjenjem podnositeljici obavijesti o poreznom nadzoru, odnosno nakon što je u smislu čl.94. st.1. OPZ/147/08-78/12 istekao relativni zastarni rok, koji je u smislu čl.

94. st. 3. istog zakona počeo teći 1. siječnja 2007. i svakako prije nego li je 1. siječnja 2013. stupio na snagu članak 5. ZIDOPZ/12.

Stoga, USRH ocjenjuje da navedenom radnjom nije mogao biti prekinut tijek relativnog zastarnog roka koji je počeo teći 1. siječnja 2007. i istekao 1. siječnja 2010. Dakle, drugostupanjsko tijelo je u okolnostima konkretnog slučaja primijenilo očigledno nemjerodavan propis.

S obzirom na navedeno, USRH ne može ne primijetiti da je iz obrazloženja ustavnoj tužbi priloženih rješenja drugostupanjskog poreznog tijela razvidno da je u činjenično i pravno istovjetnoj situaciji navedeno tijelo, pozivom na čl.94.st.3. i čl. 96. st.1. OPZ/147/08-78/12 tj. zbog nastupa apsolutne zastare, obustavilo postupak utvrđenja podnositeljčine obveze s osnova poreza na dohodak. To ukazuje na promjenu prakse poreznih tijela glede mjerodavnosti poreznih propisa s obzirom na njihovo važenje i nastanak činjenica odlučnih za utvrđenje poreznih obveza.

Prvostupanjski sud otklonio je podnositeljčin prigovor nastupa zastare pozivanjem na zaključak sjednice sudaca VUSRH broj: 6 Su-478/2016-4 od 8. prosinca 2016., prema kojemu:

"2. UTJECAJ SAZNANJA POREZNOG TIJELA ZA POREZNU OBVEZU U POSTUPKU UTVRĐIVANJA POREZA NA DOHODAK

ZAKLJUČAK

Za utvrđivanje zastare prava poreznog tijela na utvrđivanje obveze predjuma poreza na dohodak od imovine i imovinskih prava mjerodavno je kada je porezno tijelo saznalo za poreznu obvezu."

Budući da je prvostupanjsko porezno tijelo za podnositeljčinu poreznu obvezu saznalo 1. veljače 2011. (tj. po dovršetku poreznog nadzora) prvostupanjski sud je ocijenio da u konkretnom slučaju nije istekao apsolutni rok zastare prava poreznog tijela na utvrđenje porezne obveze, jer je zastara počela teći 1. siječnja 2012.

USRH ocjenjuje da bi primjena u sudskoj praksi navedenog zaključka i na situacije koje nisu izrijekom kao takve propisane poreznim zakonima imala za svoju posljedicu postupanje poreznih tijela izvan vremenskih ograničenja generalno propisanih zakonom, te da bi shodno tome bila protivna načelu pravne sigurnosti (sastavnog dijela načela vladavine prava - jedne od člankom 3. Ustava propisanih najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske).

U konkretnom slučaju pozivanje prvostupanjskog suda na navedeni zaključak ima za svoju posljedicu primjenu čl. 94. st. 4. ZIDOPZ/16 na situaciju u kojoj je u smislu čl.94.st.1. i 2. OPZ/147/08-78/12 relativni zastarni rok istekao 1. siječnja 2010., odnosno u kojoj je relativni zastarni rok istekao prije nego li je 1. siječnja 2013., u pogledu početka tijeka zastarnog roka, stupio na snagu članak 5. ZIDOPZ/12, kojim je dopunjen članak 94. OPZ/147/08-78/12 na način već opisan obrazloženja ove odluke. Dakle, u okolnostima konkretnog slučaja, očigledno nemjerodavnog propisa.

Drugostupanjski sud, pozivom na konačnost poreznog rješenja (koja je nastupila donošenjem, 16. prosinca 2016., drugostupanjskog upravnog rješenja), utvrdio je trenutak utvrđenja poreznih tijela o postojanju osnova za oporezivanje i otklonio je podnositeljčin prigovor nastupa u konkretnom slučaju apsolutne zastare prava poreznih tijela na utvrđivanje porezne obveze.

Iz načina na koji je drugostupanjski sud obrazložio razlog za odbijanje navedenog podnositeljčina prigovora razvidno je da je odbijanje utemeljio na zaključku sjednice sudaca VUSRH i čl. 94. st. 4. OPZ-a:147/08-44/16. Stoga, USRH ocjenjuje da je, u okolnostima konkretnog slučaja, drugostupanjski sud primijenio očigledno nemjerodavan propis.

Slijedom svega navedenog, USRH utvrđuje da su upravna tijela i upravni sudovi arbitrarno tumačili i primijenili, u okolnostima konkretnog slučaja, očigledno nemjerodavan propis, te da je osporenom drugostupanjskom presudom podnositeljici povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajamčeno čl. 29. st. 1. Ustava.

PREDMET U-III-4170/2018 – postupanje po ranijoj odluci USRH

Podnositelj ustavne tužbe Smiljan Grgurev iz Vele Luke

Osporena presuda VUSRH Usž-2994/19-6 od 27. studenoga 2019. donesene u postupku izvršenja odluke Ustavnog suda broj: U-III-2422/2016 od 5. lipnja 2019.

ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

A) POREZNI POSTUPAK I UPRAVNI SPOR DO UKIDNE ODLUKE USTAVNOG SUDA BROJ: U-III-2422/2016 OD 5. LIPNJA 2019.

Podnositelj je jedini osnivač i direktor trgovačkog društva TABELA d.o.o. sa sjedištem u Splitu (dalje: porezni dužnik). Područni ured Split Porezne uprave Ministarstva financija 8. kolovoza 2012. proveo je postupak provjere i utvrđivanja činjenica koje ukazuju na zlouporabu prava iz porezno-dužničkog odnosa te je zapisnikom konstatirano sljedeće:

- poreznik dužnik imao je na dan 28. kolovoza 2012. neplaćeni porezni dug u ukupnom iznosu od 483.366,68 kuna;
- 15. rujna 2011. porezni dužnik prodao je motorno vozilo marke "Audi Allroad" povezanom društvu OŠJAK d. o. o. po kupoprodajnoj cijeni od 36.900,00 kuna;
- kupoprodajna cijena nije uplaćena u imovinu poreznog dužnika, već je cesijom prenesena na podnositelja;
- navedenom cesijom zatvorena je obveza koju je poreznik dužnik kao cedent imao prema podnositelju kao cesionaru s osnova pozajmica iz prethodnih razdoblja;
- radi naplate poreznog duga područni ured je neuspješno pokušao ovrhu po računima poreznog dužnika i tražbinama prema trećim osobama;
- područni ured je također na temelju rješenja o ovrsi na pokretninama ishodio upis zabrane otuđenja i opterećenja na predmetnom vozilu, zbog čega u knjižici vozila nije došlo do promjene upisa vlasnika.

Prvostupanjskim rješenjem 12. rujna 2012., naloženo je podnositelju kao poreznom jamcu, odnosno članu i direktoru poreznog dužnika, plaćanje poreznog duga u iznosu od 483.366,68 kuna, uz upozorenje da će se naplata provesti prisilnim putem ako u ostavljenom roku ne plati porezni dug. Rješenje se temelji na čl. 26.b st. 4. toč.4. Općeg poreznog zakona ("Narodne novine" broj 147/08., 18/11. i 78/12.; dalje OPZ/08) koji propisuje da je ispunjena pretpostavka za odgovornost člana trgovačkog društva u svojstvu poreznog jamca ako u svoju korist ili u korist neke druge osobe umanjuje imovinu društva, iako je znao ili morao znati da ono neće moći podmiriti svoje obveze, zbog čega sukladno čl. 26.d OPZ-a/08 podnositelj odgovara za nemogućnost naplate poreznog duga nastalu zbog zlouporabe prava iz porezno-

dužničkog odnosa. Drugostupanjskim rješenjem odbijena je žalba tužitelja rješenjem klasa: UP/II-415-01/12-01/54, ur.broj: 513-04/13-2 od 5. ožujka 2013.

Podnositelj je dalje pokrenuo upravni spor navodeći da nije došlo do umanjenja imovine poreznog dužnika, a u tom smislu je predočio zapisnik o pljenidbi i procjeni vozila obavljenoj 16. svibnja 2014., tako dokazujući da nije nastupila nemogućnost naplate poreznog duga iz vrijednosti vozila.

Upravni sud u Splitu je presudom broj: Usl-1357/13-13 od 18. svibnja 2015. prihvatio podnositeljev tužbeni zahtjev za poništenjem drugostupanjskog i prvostupanjskog rješenja o utvrđivanju porezne obveze poreznog jamca, tako što je utvrdio da nije ispunjena pretpostavka iz čl.26.b) st.4.toč. 4. OPZ-a/08 za utvrđivanje odgovornosti podnositelja kao poreznog jamca jer nije došlo do umanjenja imovine poreznog dužnika zbog čega nije nastupila nemogućnost naplate poreznog duga. Naime, u odnosu na predmetno vozilo utvrđeno je da nije došlo do promjene upisa vlasnika u knjižici vozila u kojoj je na temelju rješenja o ovrsi upisana zabrana otuđenja te je vozilo u konačnici zaplijenjeno od strane javnopravnog tijela. U tom smislu je primjenom članka 158.a stavka 1. OPZ-a/08 zaključeno da nisu bile ispunjene ni zakonom propisane pretpostavke za pokretanje postupka utvrđivanja zlouporabe prava iz porezno-dužničkog odnosa po službenoj dužnosti. Pored navedenog, prvostupanjski sud je konstatirao kako činjenica da javnopravno tijelo nije poduzimalo mjere ovrhe na novčanim sredstvima poreznog dužnika ukazuje na to da u konkretnom slučaju nije nastupila nemogućnost naplate poreznog duga.

Povodom žalbe tuženika, VUSRH donio je presudu broj: Usž-1204/15-2 od 17. veljače 2016. kojom je poništena prvostupanjska presuda i odbijen podnositeljev tužbeni zahtjev, uz obrazloženje: "Kako se nad društvom Tabela d.o.o., provodio ovršni postupak koji nije dao rezultata, to prvostupanjsko tijelo pretpostavku za odgovornost tužitelja kao člana društva temelji na odredbi čl. 26.b.) st. 4. toč. 4. OPZ/08 prema kojem se pretpostavka za odgovornost člana društva iz st.3. smatra ispunjenom ako član društva u svoju korist ili u korist neke druge osobe umanju imovinu društva, iako je znao ili morao znati da ono neće moći podmiriti svoje obveze. Prvostupanjski upravni sud pozivom na odredbu čl. 26. d.) st. 2. OPZ/08 smatra da osporavano rješenje tuženika nije zakonito jer se ne vidi da je porezno tijelo poduzimalo mjere ovrhe na novčanim sredstvima po računu poreznog obveznika. Nadalje navodi da je poduzetim radnjama poreznog tijela radi prisilne naplate, uspješno izvršena pljenidba i procjena predmetnog automobila pa time nema osnove za odgovornost tužitelja. Imajući u vidu činjenice utvrđene tijekom upravnog postupka, kao i mjerodavne odredbe OPZ/08 koje propisuju postupak utvrđivanja zlouporabe prava, ovaj Sud nalazi da je prvostupanjski sud na pravilno utvrđene činjenice pogrešno protumačio materijalno pravo.

Naime, prema čl. 158.a) st. 1. OPZ-a postupak utvrđivanja zlouporabe prava iz porezno-dužničkog odnosa je dio poreznog postupka koji porezno tijelo po službenoj dužnosti pokreće i provodi nad osobama koje u skladu sa člankom 26.d) OPZ/08 odgovaraju kao porezni jamci radi provjere utvrđivanja činjenica koje ukazuju na postupanje koje ima obilježje zlouporabe prava, a koje za posljedicu ima nemogućnost podmirenja obveza iz porezno-dužničkog odnosa. Prema st. 2. čl. 158. a) postupak utvrđivanja zlouporabe prava iz porezno-dužničkog odnosa osoba koje u skladu sa čl. 26.d) ovog Zakona odgovaraju kao porezni jamci provodi se jedino u slučaju nemogućnosti naplate poreznog duga od poreznog obveznika primjenom svih mjera prisilne naplate.

Iz podataka upravnog spisa, a posebice Zapisnik o obavljenoj provjeri i utvrđivanju činjenica koje ukazuju na postupanje koje ima obilježje zlouporabe prava kod poreznog obveznika Tabela d.o.o., proizlazi da je Porezna uprava, Područni ured Split, Ispostava Split, donijela rješenje o pljenidbi novčanih sredstava na žiro računu temeljem ovršne i vjerodostojne isprave od 9. lipnja 2010., koje je postalo izvršno 15. lipnja 2010., a nakon toga i rješenje o ovrši pljenidbom pokretnina temeljem ovršne i vjerodostojne isprave od 7. listopada 2010., koja su postala ovršna 14. listopada 2011., odnosno 14. listopada 2011., dakle, da je prije donošenja osporavanog prvostupanjskog rješenja poduzimala mjere radi naplate duga od poreznog obveznika Tabela d.o.o., a koje mjere prisilne naplate nisu dale rezultata. Slijedom navedenog ne može se otkloniti navod tuženika da prvostupanjski sud neosnovano navodi da porezno tijelo nije poduzimalo mjere ovrhe nad novčanim sredstvima poreznog obveznika. Kako je u provedenom postupku utvrđeno da je tužitelj donio poslovnu odluku o prodaji automobila u vrijeme postojanja duga i provođenja ovrhe nad predmetnim automobilom, slijedom čega je znao da će ista imati za posljedicu nemogućnost naplate duga to je prvostupanjsko tijelo slijedom navedenih odredbi Općeg poreznog zakona imao osnove za utvrđivanje tužitelja kao poreznog jamaca za manje plaćeni porez i kamate. Razmatrajući sve podatke spisa predmeta kao i mjerodavne odredbe Općeg poreznog zakona, ovaj Sud nalazi da je tuženik osnovano postupio kada je odbio žalbu tužitelja izjavljenu protiv prvostupanjskog rješenja koje je na utvrđeno činjenično stanje pravilno primijenilo i protumačilo materijalno pravo."

B) UKIDNA ODLUKA USTAVNOG SUDA (BROJ: U-III-2422/2016 OD 5. LIPNJA 2019.)

Podnositelj je u povodu presude VUSRH broj: UsŽ-1204/15-2 od 17. veljače 2016. podnio ustavnu tužbu te je u ustavnosudskom postupku koji se vodio pod brojem U-III-2422/2016 USRH 5. lipnja 2019. donio ukidnu odluku kojom je navedenu presudu VUSRH ukinuo i predmet vratio tom sudu na ponovni postupak. Ustavna tužba je u skladu sa stabilnom praksom USRH ispitana s aspekta čl. 48.st.1. Ustava, te je u odnosu na podnositeljev prigovor o tome da nisu bile ispunjene pretpostavke iz čl.26.b) st.4. toč.4. OPZ-a/08 za utvrđivanje njegove odgovornosti u svojstvu poreznog jamca, u bitnom utvrđeno da je povrijeđen čl.48. st.1. Ustava u postupovnom aspektu, jer osporenom presudom VUSRH nije odgovoreno na njegove odlučne navode o tome da nije došlo do umanjenja imovine poreznog dužnika kao temeljne pretpostavke za utvrđivanje odgovornosti poreznog jamca (zakonitost osporene porezne mjere), dok je u odnosu na prigovor podnositelja o nerazmjernosti (neproporcionalnosti) osporene porezne mjere ostavljeno VUSRH da u ponovljenom postupku odgovori i na taj prigovor.

OCJENA USRH IZ RANIJE ODLUKE

USRH je već u svojoj praksi utvrdio da upravni postupci radi utvrđivanja i naplate poreznih i fiskalnih davanja potpadaju *ratione materiae* pod čl. 48. st. 1. Ustava kojim je zajamčeno ustavno pravo vlasništva (odluka broj: U-I-5294/2013, U-I-150/2014, U-I-448/2014 od 18. lipnja 2014., t. 9.1. i 9.2., 'Narodne novine broj 83/14.; te odluka broj: U-III-2188/2014 od 1. prosinca 2014., t. 10., www.usud.hr).

Kada utvrdi da okolnosti određenog slučaja potpadaju pod doseg primjene čl.48. st.1. Ustava, USRH nadalje ispituje je li osporenom odlukom suda ili druge javne vlasti došlo do miješanja u podnositeljevo pravo vlasništva, je li to miješanje utemeljeno na zakonu, te naposljetku je li razmjerno legitimnom cilju kojeg je

zakonodavac namjeravao postići (odluka broj: U-III-2709/2010 od 8. svibnja 2014., 'Narodne novine' broj 75/14.).

(...)

U osporenoj presudi i rješenjima javnopravnih tijela kao zakonska osnova tog miješanja naveden je članak 26.b) stavak 4. točka 4. OPZ/08, koji u mjerodavnom dijelu glasi

(2) Članovi društva s ograničenom odgovornošću, dioničari dioničkoga društva, komanditori u komanditnom društvu ne odgovaraju za obveze društva izuzev kada je to određeno zakonom.

(3) Onaj tko zloupotrebljava okolnost da kao član trgovačkoga društva ne odgovara za obveze društva ne može se pozvati na to da po zakonu ne odgovara za te obveze.

(4) Smatra se da je ispunjena pretpostavka za odgovornost člana društva iz stavka 3. ovoga članka osobito:

(...)

4. ako u svoju korist ili u korist neke druge osobe umanju imovinu društva, iako je znao ili morao znati da ono neće moći podmiriti svoje obveze.'

(...)

Stoga član poreznog dužnika odgovara kao porezni jamac za njegove porezne dugove, ali samo ako se ispune dvije pretpostavke: prva je umanjene imovine poreznog dužnika raspolaganjem u vlastitu ili korist neke treće osobe; a druga je nemogućnost poreznog dužnika da podmiri svoje obveze.

Podnositelj je tijekom čitavog upravnog postupka i spora tvrdio da prva pretpostavka čl. 26.b st. 4. toč. 4. OPZ-a/08 nije ispunjena iz sljedećih razloga:

- nakon sklapanja ugovora o kupoprodaji vlasništvo vozila nije preneseno na kupca niti je to moguće jer je zabranom otuđenja i opterećenja u knjižici vozila, kao i pljenidbom vozila, tuženo javnopravno tijelo osiguralo naplatu poreznog duga iz njegove vrijednosti, zbog čega nije došlo do umanjenja imovine poreznog dužnika;

- u odnosu na činjenicu da kupoprodajna cijena nije isplaćena poreznom dužniku, odnosno nije unesena u njegovu imovinu, podnositelj je tvrdio da je cesijom tražbine kupoprodajne cijene podmiren dug poreznog dužnika iz druge pravne osnove, pa u tom smislu nije došlo do umanjenja njegove imovine.

USRH najprije utvrđuje da navedene tvrdnje nisu bile sporne ni u jednoj fazi upravnog postupka i spora. Radi se o činjenicama koje su u provedbi postupka provjere i utvrđivanja činjenica koje ukazuju na zlouporabu prava iz porezno-dužničkog odnosa konstatirane zapisnikom od 28. kolovoza 2012. USRH također utvrđuje da se nižestupanjska rješenja, kao i prvostupanjska presuda kojom je podnositeljev tužbeni zahtjev prihvaćen, temelje upravo na tim činjenicama kao odlučnim činjenicama za utvrđivanje podnositeljeve odgovornosti u svojstvu poreznog jamca.

Prihvaćajući žalbu tuženog, VUSRH ograničio se samo na ispitivanje žalbenog prigovora je li nastala nemogućnost naplate poreznog duga kao druga pretpostavka iz čl.26.b) st.4. toč.4. OPZ-a/08 za utvrđivanje podnositeljeve odgovornosti. USRH ocjenjuje kako tumačenje koje je VUSRH dao u tom smislu nije ni na koji način proizvoljno te su u obrazloženju osporene presude dani dostatni i relevantni razlozi. Međutim, kada je posrijedi umanjene imovine poreznog dužnika kao prva pretpostavka čl.26.b)st.4.toč.4. OPZ-a/08 za utvrđivanje podnositeljeve odgovornosti,

USRH utvrđuje da VUSRH u odnosu na odlučne i nesporne činjenice utvrđene u ranijoj fazi postupka, a na kojima se temeljila prvostupanjska presuda, kao ni u odnosu na odlučne navode podnositelja o kojima ovisi primjena čl. 26.b) st. 4. toč. 4. OPZ-a/08 u konkretnom slučaju, nije dao nikakve razloge. Slijedom navedenog, a zbog nedostatnog obrazloženja osporene presude, USRH je onemogućen ispitati je li u konkretnom slučaju miješanje u podnositeljevo pravo vlasništva utemeljeno na zakonu. (...) USRH ocjenjuje da je VUSRH zanemario odlučne navode podnositelja i nesporno utvrđene činjenice te u tom smislu nije dao dostatne i relevantne razloge za primjenu čl.26.b)st.4.toč.4. OPZ-a/08 u konkretnom slučaju. Stoga je mehaničkom primjenom prava bez uvažavanja specifičnih okolnosti slučaja preinačio prvostupanjsku presudu i odbio podnositeljev tužbeni zahtjev, zbog čega je osporenom presudom povrijeđen čl.48.st.1. Ustava u njegovom postupovnom aspektu.(...)

C) OSPORENA PRESUDA VISOKOG UPRAVNOG SUDA DONESENA U POSTUPKU IZVRŠENJA UKIDNE ODLUKE USTAVNOG SUDA

U postupku izvršenja ukidne odluke USRH, VUSRH donio je ovdje osporenu presudu kojom je ponovo prihvatio žalbu tuženika kao osnovanu, s obrazloženjem da je imajući na umu naprijed navedenu odluku USRH, ponovno analizirao sve podatke spisa predmeta, te ocijenio kako su u konkretnom slučaju ispunjenje obje pretpostavke za utvrđivanje tužitelja kao poreznog jamca, i to zbog umanjivanja imovine poreznog dužnika i zbog nemogućnosti poreznog dužnika da podmiri svoje obveze. (...) Iz spisa upravnog tijela, proizlazi da je prvostupanjskim rješenjem od 12. rujna 2012., (ispravljeno 14. studenoga 2012.) utvrđeno da je tužitelj, kao osnivač i direktor društva Tabela d.o.o. Split, odgovoran zbog zlouporabe prava, kao porezni jamac za neplaćene porezne obveze društva Tabela d.o.o. koji na dan 28. kolovoza 2012. ima ukupno evidentiran porezni dug u iznosu od 483.366,68 kn te mu je naloženo da u roku od 8 dana od konačnosti rješenja plati porezni dug, a ukoliko ne postupi po nalogu iz rješenja, naplata će se provesti prisilnim putem. Kod poreznog obveznika društva Tabela d.o.o. proveden je postupak provjere i utvrđivanja činjenica koji ukazuju na postupanje koje ima obilježje zlouporabe prava o čemu je sastavljen Zapisnik dana 22. prosinca 2012. Tijekom postupka je utvrđeno da je tužitelj osnivač i direktor tvrtke Tabela d.o.o. i tvrtke Ošjak d.o.o., da tvrtka Tabela d.o.o. ima evidentirani dospjeli dug koji na dana 28. kolovoza 2012. iznosi 483.366,68 kn, a za koji je Porezna uprava pokrenula ovršni postupak. Nadalje je utvrđeno da društvo Tabela d.o.o. ima u vlasništvu motorno vozilo za koje je Porezna uprava zatražila upis zabrane otuđenja vozila, dok je u provedenom postupku utvrđeno da je društvo Tabela d.o.o. po računu 1-0001/11 od 15. rujna 2011. temeljem Ugovora o kupoprodaju motornog vozila br. 1/2011. isti prodala povezanom društvu Ošjak d.o.o., koji ima nepodmireni porezni dug. Iznos u visini ugovorene kupoprodajne cijene nije uplaćen na žiro račun društva Tabela d.o.o. već je dug zatvoren cesijom. U Zapisniku se nadalje navodi da je tužitelj, kao osnivač i direktor oba društva donio Odluku o prodaji vozila u vrijeme postojanja poreznog duga, da ugovoreni iznos nije uplaćen na žiro račun već je plaćanje izvršeno cesijom, odnosno da je donio poslovnu odluku o prodaji vozila, iako je kao osnivač i direktor oba društva morao znati da ista za posljedicu ima nemogućnost naplate. (...) Kako se nad društvom Tabela d.o.o., provodio ovršni postupak koji nije dao rezultata, to je prvostupanjsko tijelo pretpostavku za odgovornost tužitelja kao člana društva temeljilo na odredbi čl. 26.b) st.4. toč.4. OPZ/08 prema kojem se pretpostavka za odgovornost člana društva iz st. 3. smatra ispunjenom ako član društva u svoju korist ili u korist neke druge

osobe umanju imovinu društva, iako je znao ili morao znati da ono neće moći podmiriti svoje obveze. Prema zapisniku o obavljenoj provjeri i utvrđivanju činjenica koje ukazuju na postupanje koje ima obilježje zlouporabe prava kod poreznog obveznika Tabela d.o.o., Porezna uprava, Područni ured Split, Ispostava Split, donijela rješenje o pljenidbi novčanih sredstava na žiro računu temeljem ovršne i vjerodostojne isprave od dana 9.lipnja 2010., koje je postalo izvršno 15. lipnja 2010., a nakon toga i rješenje o ovrši pljenidbom pokretnina temeljem ovršne i vjerodostojne isprave od 7. listopada 2010., koja su postala ovršna 14. listopada 2011., dakle, da je prije donošenja prvostupanjskog rješenja poduzimala mjere radi naplate duga od poreznog obveznika Tabela d.o.o., a koje mjere prisilne naplate nisu dale rezultata. Slijedom navedenog nije se mogao otkloniti navod tuženika da prvostupanjski sud neosnovano navodi da porezno tijelo nije poduzimalo mjere ovrhe nad novčanim sredstvima poreznog obveznika. Kako je u provedenom postupku utvrđeno da je tužitelj donio poslovnu odluku o prodaji automobila u vrijeme postojanja duga i provođenja ovrhe nad predmetnim automobilom, slijedom čega je znao da će ista imati za posljedicu nemogućnost naplate duga to je prvostupanjsko tijelo slijedom navedenih odredbi OPZ-a imao osnove za utvrđivanje tužitelja kao poreznog jamaca za manje plaćeni porez i kamate. Nadalje, ne može prihvatiti ispravnim stajalište prvostupanjskog upravnog suda kako nema osnove za odgovornost tužitelja kao poreznog jamca, budući da je poduzetnim radnjama poreznog tijela radi prisilne naplate uspješno izvršena pljenidba i procjena predmetnog automobila. Naime, prvostupanjski sud svoj zaključak o uspješno izvršenoj pljenidbi predmetnog automobila temelji na utvrđenjima iz Zapisnika od 16. svibnja 2014. Međutim, navedeni Zapisnik donesen je nakon donošenja osporenog rješenja pa isti nije mogao poslužiti prvostupanjskom sudu kao odlučna činjenica u konkretnom slučaju za usvajanje tužbenog zahtjeva. Osim toga, iz navedenog Zapisnika ne može se sa sigurnošću utvrditi da je porezno tijelo doista i provelo ovrhu nad predmetnim automobilom, odnosno da je uspješno izvršena pljenidba predmetnog automobila kako to zaključuje prvostupanjski sud. Slijedom svega navedenog ovaj Sud nalazi pravilnim zaključak tuženika i prvostupanjskog poreznog tijela da su u konkretnom slučaju ispunjene sve zakonom propisane pretpostavke za utvrđivanje tužitelja poreznim jamcem."

PRIGOVORI PODNOSITELJA

- ponavlja prigovore koje je iznosio i u ustavnoj tužbi podnesenoj u povodu ranije presude VUSRH broj: Usž-1204/15-2 od 17. veljače 2016., o tome da vlasništvo vozila nije preneseno s poreznog dužnika i da je cesijom tražbine kupoprodajne cijene, za koju ne spori da nije unesena u imovinu poreznog dužnika, podmiren dug poreznog dužnika iz druge pravne osnove, pa da u tom smislu nije došlo do umanjenja njegove imovine. Također ponavlja prigovor o nerazmjernosti osporene porezne mjere s obzirom na to da je cesijom naplaćena kupoprodajna cijena iznosila 36.900,00 kuna, a okolnost prodaje i naplate takve cijene dovela je automatizmom do naplate cjelokupnog iznosa poreznog duga od 483.366,68 kuna.

OCJENA USRH

Premda podnositeljev predmet potpada pod doseg primjene čl.48.st.1. Ustava kako je ranije utvrđeno ukidnom odlukom USRH, pa je utvrđena povreda ustavnog prava vlasništva u njegovom postupovnom aspektu zbog propusta VUSRH da odgovori na odlučne navode podnositelja o navodnoj nezakonitosti osporene porezne mjere, USRH utvrđuje da je ovdje novoiznesene prigovore o neizvršenju ukidne odluke USRH u ponovljenom postupku pred VUSRH potrebno najprije ispitati

s aspekta prava na pravično suđenje zajamčenog čl. 29. st. 1. Ustava, te s aspekta proceduralne obveze suda da provodi i poštuje odluke USRH, kao i pravna stajališta izražena u njegovim ukidnim odlukama, ustanovljene čl. 31. st. 1. i 2. te 77. st. 1. i 2. Ustavnog zakona.

"Članak 31.

(1) Odluke i rješenja Ustavnog suda obvezatni su i dužna ih je poštovati svaka fizička i pravna osoba.

(2) Sva tijela državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna su u okviru svoga ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi odluke i rješenja Ustavnog suda.

(...)"

"Članak 77.

(1) Kada ustavnu tužbu usvoji i osporeni akt ukine, Ustavni sud u obrazloženju navodi koje je ustavno pravo povrijeđeno i u čemu se povreda sastoji.

(2) Pri donošenju novog akta... nadležno sudbeno ili upravno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravna osoba s javnim ovlastima obvezni su poštovati pravna stajališta Ustavnog suda izražena u odluci kojom se ukida akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo podnositelja ustavne tužbe.

(...)"

USRH ponavlja da je načelo pravne sigurnosti, koje je implicitno sadržano u Ustavu, jedno od temeljnih vidova vladavine prava koja, u skladu s čl. 3. Ustava, spada u najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i predstavlja temelj za tumačenje Ustava. To načelo, između ostalog, nalaže sudovima poštovati pravna shvaćanja USRH ne samo kako bi se izbjegla pravna nesigurnost koja može umanjiti povjerenje javnosti u pravosudni sustav, a koje povjerenje je jedna od bitnih sastavnica države utemeljene na vladavini prava, već i kako bi se sačuvale temeljne vrednote demokratskog društva koje Ustav štiti, a to su, između ostalog, ljudska prava. Stoga i pravo na pravično suđenje, kao jedno od temeljnih ljudskih prava koje Ustav štiti, treba tumačiti u tom svjetlu.

U konkretnom slučaju, USRH je ranijom ukidnom odlukom, u točki 18.5. obrazloženja, utvrdio da, prema okolnostima konkretnog slučaja, ne nalazi ništa proizvoljno u zaključku VUSRH o tome da je nastala nemogućnost naplate poreznog duga kao druga pretpostavka iz čl.26.b) st.4.toč.4. OPZ/08 za utvrđivanje obveze poreznog jamca da plati porezni dug poreznog dužnika.

Dakle, kada je točkom 23. obrazloženja ranije ukidne odluke USRH utvrdio povredu čl.48. st.1. Ustava u postupovnom aspektu, navedeno je utvrdio jer o umanjenju imovine poreznog dužnika kao prve pretpostavke čl. 26.b) st.4.toč.4. OPZ/08 za utvrđivanje odgovornosti poreznog jamca, VUSRH nije dao nikakve razloge, zbog čega presuda VUSRH broj: Usž-1204/15-2 od 17. veljače 2016. nije udovoljila postupovnom jamstvu prava na obrazloženu sudsku odluku.

USRH utvrđuje da je VUSRH u obrazloženju osporene presude najprije u bitnom reproducirao sadržaj ukidne odluke Ustavnog suda, upućujući na razloge ukidanja koji su se odnosili na nedostatnost obrazloženja o (ne)ispunjenju prve pretpostavke čl.26.b) st.4. toč.4. OPZ/08 za utvrđivanje odgovornosti poreznog jamca (umanjenje imovine poreznog dužnika), dok je u obrazloženju u potpunosti izostavljen nalog iz točke 25. obrazloženja ukidne odluke koji se odnosio na obvezu VUSRH da u ponovljenom postupku, pored razloga o ispunjenju zakonskih

pretpostavki iz čl.26.b) st.4. toč.4. OPZ/08, odgovori i na prigovore podnositelja o nerazmjernosti osporene porezne mjere (točka 11.4. obrazloženja ukidne odluke USRH).

Nakon necjelovite reprodukcije obrazloženja ukidne odluke USRH, VUSRH je dalje ponovo reproducirao razloge prvostupanjskog rješenja o utvrđivanju porezne obveze podnositelja kao poreznog jamca za porezni dug poreznog dužnika TABELA d.o.o. Pritom je VUSRH uzgred naveo i da je trgovačko društvo OŠJAK d.o.o. s kojim je podnositelj u svojstvu direktora poreznog dužnika sklopio sporni ugovor o kupoprodaji vozila također imalo evidentiran porezni dug, premda je nejasno zašto bi ti razlozi bili relevantni za utvrđivanje odgovornosti poreznog jamca u konkretnom postupku zlouporabe prava iz porezno-dužničkog odnosa koji je pokrenut radi utvrđivanja "činjenica koje ukazuju na postupanje koje ima obilježje zlouporabe prava kod poreznog obveznika TABELA d.o.o. Split" (zapisnik od 28. kolovoza 2012. na listu 24. upravnosudskog spisa) i u kojem je prvostupanjskim i drugostupanjskim rješenjem odlučivano o odgovornosti podnositelja kao poreznog jamca za porezni dug poreznog dužnika TABELA d. o. o., a ne trgovačkog društva OŠJAK d. o. o.

Nakon ponavljanja obrazloženja prvostupanjskog rješenja o utvrđivanju odgovornosti podnositelja kao poreznog jamca, VUSRH navodi da je izvršio uvid u podatke upravnog spisa i da iz istih proizlazi, kako je naveo i u ranije ukinutoj presudi broj: Usž-1204/15-2 od 17. veljače 2016., da je tuženo javnopravno tijelo pokrenulo postupke porezne ovrhe nad poreznim dužnikom u kojima se porezni dug nije mogao naplatiti te da je podnositelj donoseći odluku o prodaji predmetnog vozila za vrijeme provedbe porezne ovrhe znao da će nastupiti nemogućnost naplate poreznog duga. VUSRH ove razloge ničim nije doveo u vezu s pitanjem je li spornim raspolaganjima podnositelj umanjio imovinu poreznog dužnika u smislu čl. 26.b) st.4. toč.4. OPZ/08, već je samo ponovio sadržaj spornih radnji koje je poduzeo podnositelj za vrijeme nemogućnosti naplate poreznog duga, a što su nesporne činjenice koje USRH svojom ukidnom odlukom ničim nije doveo u pitanje.

Na kraju, VUSRH je utvrdio kako je činjenica da je provedena pljenidba i procjena vozila, utvrđena prvostupanjskom presudom Upravnog suda u Splitu, neodlučna za utvrđivanje podnositeljeve odgovornosti, jer su navedene ovršne radnje poduzete 2014. godine, a ni nema dokaza da je porezna ovrha provedena. Pritom je nejasno zašto bi ova okolnost bila odlučna za utvrđivanje umanjenja imovine poreznog dužnika kao prve pretpostavke čl.26.b) st.4. toč.4. OPZ/08 za utvrđivanje odgovornosti poreznog jamca jer VUSRH ničim nije doveo u pitanje dosad nespornu činjenicu da vlasništvo vozila nikad nije preneseno s poreznog dužnika na povezano trgovačko društvo OŠJAK d.o.o., a što bi uslijed postupka ovrhe na tom vozilu koji je u tijeku i kojeg VUSRH ponovo nesporno utvrđuje, ionako bilo nemoguće.

Zaključno u obrazloženju osporene presude VUSRH utvrđuje "da su u konkretnom slučaju ispunjene sve zakonom propisane pretpostavke za utvrđivanje tužitelja poreznim jamcem", premda o umanjenju imovine poreznog dužnika kao prve pretpostavke čl.26.b) st.4. toč.4. OPZ/08 za utvrđivanje odgovornosti poreznog jamca ponovo nije iznio nijedan relevantan razlog.

Konačno, USRH također utvrđuje da obrazloženje osporene presude VUSRH ne sadrži nikakav odgovor na podnositeljev prigovor da je vrijednost spornih raspolaganja radi kojih je utvrđena njegova osobna odgovornost kao poreznog jamca znatno manja od iznosa ukupnog duga poreznog dužnika koji podnositelj morati podmiriti iz vlastite imovine, odnosno ne sadrži nikakve razloge o nerazmjernosti

(neproporcionalnosti) osporene porezne mjere, a koje je VUSRH bio dužan iznijeti u skladu s izričitom uputom USRH iz točke 25. obrazloženja ukidne odluke.

Slijedom navedenog, USRH utvrđuje da ni u ponovljenom postupku nakon ukidne odluke Ustavnog suda VUSRH nije otklonio ranije utvrđenu povredu čl. 48. st. 1. Ustava u njegovom postupovnom aspektu te nije postupio u skladu s obvezujućim stajalištima i uputama USRH, čime je povrijeđen čl.29. st.1. Ustava u vezi s čl. 31. st. 1. i 2. te 77. st. 1. i 2. Ustavnog zakona. Stoga je na temelju čl. 73. i 76. Ustavnog zakona odlučeno kao u izreci.

USRH nije posebno razmatrao prijedlog podnositelja da se ukidnom odlukom predmet vrati na ponovni postupak drugom vijeću VUSRH jer taj prijedlog nije ni s čim obrazložen ni potkrijepljen, međutim, s obzirom na to da se predmet vraća VUSRH na ponovni postupak radi otklanjanja povrede čl.48. st.1. Ustava (postupovni aspekt) koju je VUSRH propustio otkloniti u postupku izvršenja ukidne odluke USRH, ocjenjuje se potrebnim na temelju čl.31.st.5. Ustavnog zakona odrediti način provedbe odluke USRH.

VUSRH će u ponovljenom postupku izrijekom odgovoriti je li spornim raspolaganjima podnositelja došlo do umanjenja imovine poreznog dužnika TABELA d.o.o. u smislu prve pretpostavke čl. 26.b) st.4. toč.4. OPZ/08, ako, kako podnositelj svojim odlučnim navodima iznosi, vlasništvo vozila nije nikad preneseno na povezano trgovačko društvo OŠJAK d.o.o. i ostalo je u imovini poreznog dužnika, te ako je cesijom tražbine kupoprodajne cijene podmiren dug poreznog dužnika iz druge pravne osnove, a što su u dosadašnjem tijeku postupka bile nesporne činjenice (vidi točke 18.3. - 18.4. obrazloženja ranije ukidne odluke Ustavnog suda).

Ako u ponovljenom postupku VUSRH utvrdi da je, pored pretpostavke nemogućnosti naplate poreznog duga od poreznog dužnika, ispunjena i pretpostavka umanjenja imovine poreznog dužnika, čime bi se ispunile sve pretpostavke odgovornosti poreznog jamca iz čl. 26.b) st.4. toč.4. OPZ/08 i stoga osporena porezna mjera bila utemeljena na zakonu (zakonita), VUSRH će dalje izrijekom odgovoriti na navode podnositelja o nerazmjernosti (neproporcionalnosti) osporene porezne mjere (vidi točke 11.4. i 25. obrazloženja ranije ukidne odluke USRH te točku 14.5. obrazloženja ove ukidne odluke USRH). Ovom ukidnom uputom ne prejudiciraju se stajališta koja će u ponovljenom postupku VUSRH zauzeti o podnositeljevim prigovorima.

II. DIO NOVA PRAKSA VRHOVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

II.1. IZVANREDNO PREISPITIVANJE ZAKONITOSTI PRAVOMOĆNE PRESUDE DONESENE U UPRAVNOM SPORU

II.1.1. Uvodno

Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude je izvanredni pravni lijek uveden Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. („Narodne

novine“, broj 20/10)¹ umjesto zahtjeva za zaštitu zakonitosti i zahtjeva za izvanredno preispitivanje sudske odluke² iz prijašnjeg Zakona o upravnim sporovima³, uvedenog u pravni sustav Republike Hrvatske iz bivše SFRJ, Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, br. 53/91), a koji je, nakon preuzimanja, još dva puta noveliran i to Zakonom o izmjenama Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ br.9/92 i 77/92).

Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude propisan je samo jednom odredbom Zakona o upravnim sporovima⁴ (dalje u tekstu: ZUS), koja je 2010., u prvoj verziji zakona glasila:

„Članak 78.

(1) Stranke u upravnom sporu mogu zbog povrede zakona predložiti Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke upravnog suda ili Visokog upravnog suda.

(2) Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke može podnijeti Državno odvjetništvo Republike Hrvatske u roku od šest mjeseci od dana dostave pravomoćne sudske presude strankama. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske ovaj zahtjev može podnijeti i po službenoj dužnosti.

(3) O zahtjevu odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske u vijeću koje čini pet sudaca.

(4) Ako Vrhovni sud Republike Hrvatske usvoji zahtjev, može ukinuti presudu i vratiti predmet na ponovno rješavanje ili preinačiti presudu.“.

Novelom ZUS-a iz 2012.⁵ odredba članka 78. stavka 1. je, zbog terminološke dvojbe o dosegu pojma „sudska odluka“, izmijenjena te je, umjesto ovog izričaja, u odredbu unesen pojam „presuda“ i dodan je stavak 4. pa je odredba ovog članka do stupanja na snagu treće novele ZUS-a⁶, glasila:

„Članak 78.

(1) Stranke u upravnom sporu mogu zbog povrede zakona predložiti Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude upravnog suda ili Visokog upravnog suda.

(2) Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke može podnijeti Državno odvjetništvo Republike Hrvatske u roku od šest mjeseci od dana dostave pravomoćne sudske presude strankama. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske ovaj zahtjev može podnijeti i po službenoj dužnosti.

(3) O zahtjevu odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske u vijeću koje čini pet sudaca.

(4) Sud protiv čije presude je podnesen zahtjev iz stavka 2. ovoga članka i javnopravno tijelo kao tuženik dužni su bez odlaganja dostaviti Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, na njegov zahtjev, sve spise predmeta.

(5) Ako Vrhovni sud Republike Hrvatske usvoji zahtjev, može ukinuti presudu i vratiti predmet na ponovno rješavanje ili preinačiti presudu.“.

¹ Zakon o upravnim sporovima iz 2010. je stupio na snagu 1. siječnja 2012.,

² prijašnji izvanredni pravni lijekovi su bili ponavljanje postupka, zahtjev za zaštitu zakonitosti i zahtjev za izvanredno preispitivanje sudske odluke

³ Zakon o upravnim sporovima (SL SFRJ 4/77); preuzet kao republički - NN 53/91, zamijenjen je 2012. novim Zakonom o upravnim sporovima (NN 20/2010).

⁴ "Narodne novine", broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OIRUSRH, 29/17 i 110/21

⁵ stupio na snagu 28. prosinca 2012.

⁶ na snazi od 30. prosinca 2014.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz 2014.⁷, u članku 78. st. 1. se dodaju veznik i riječ: „i rješenja“ i iza stavka 3., dodani novi stavci, 4., 5. i 6. pa ta odredba do današnjeg dana glasi:

„Glava III.

ZAHTJEV ZA IZVANREDNO PREISPITIVANJE ZAKONITOSTI PRAVOMOĆNE PRESUDE

Podnošenje zahtjeva i odlučivanje

Članak 78.

(1) *Stranke u upravnom sporu mogu zbog povrede zakona predložiti Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude i rješenja upravnog suda ili Visokog upravnog suda.*

(2) *Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude može podnijeti Državno odvjetništvo Republike Hrvatske u roku od šest mjeseci od dana dostave pravomoćne sudske presude strankama. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske ovaj zahtjev može podnijeti i po službenoj dužnosti.*

(3) *O zahtjevu odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske u vijeću koje čini pet sudaca.*

(4) *Nepravodoban zahtjev ili zahtjev koji je podnijela neovlaštena osoba sud će odbaciti rješenjem.*

(5) *Ako nadležni sud ne odbaci zahtjev, dostavit će ga protivnoj stranci koja može u roku od 30 dana podnijeti odgovor na zahtjev.*

(6) *Vrhovni sud Republike Hrvatske rješava o zahtjevu na nejavnoj sjednici, a pobijanu odluku ispituje samo u granicama zahtjeva.*

(7) *Sud protiv čije presude je podnesen zahtjev iz stavka 2. ovoga članka i javnopravno tijelo kao tuženik dužni su bez odlaganja dostaviti Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, na njegov zahtjev, sve spise predmeta.*

(8) *Ako Vrhovni sud Republike Hrvatske usvoji zahtjev, može ukinuti presudu i vratiti predmet na ponovno rješavanje ili preinačiti presudu.“*

II.1.2. O Zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude donesene u upravnom sporu (u daljnjem tekstu: ZIPZPP), danas

Prema važećoj odredbi članka 78. ZUS-a, ZIPZPP može Vrhovnom sudu Republike Hrvatske podnijeti jedino Državno odvjetništvo Republike Hrvatske i to protiv pravomoćne presude ili rješenja upravnog ili Visokog upravnog suda, na prijedlog stranke upravnog spora, u roku od šest mjeseci od dana dostave pravomoćne sudske presude ili rješenja strankama, a zahtjev može podnijeti i po službenoj dužnosti.

Vrhovni sud Republike Hrvatske o ZIPZPP-u odlučuje u vijeću petorice na nejavnoj sjednici, a zahtjev može odbaciti ako je nepravovremen ili ako ga je podnijela neovlaštena osoba. Pri odlučivanju, ako zahtjev ne odbaci, Vrhovni sud Republike Hrvatske ispituje pobijanu odluku samo u granicama ZIPZPP-a. Zahtjev se, radi ispunjenja načela jednakosti oružja, šalje na odgovor protivnoj stranci, kojoj je u tu svrhu ostavljen rok od 30 dana da se očituje na zahtjev. Kad ocijeni da je zahtjev osnovan Vrhovni sud Republike Hrvatske je ovlašten ukinuti presudu

⁷ Narodne novine, broj 152/14

odnosno rješenje te predmet vratiti na ponovno odlučivanje ili može preinačiti pobijanu presudu/rješenje.

Iako odredba stavka 8. članka 78. ne navodi mogućnost ukidanja ili preinake rješenja iz odredbe stavka 1. ovog članka, u kojoj su određeni objekti ZIPZPP-a, proizlazi da se ovlast na ukidanje ili preinaku odnosi i na rješenje.

Unatoč poboljšicama odredbe članka 78. ZUS-a, intervencijom u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz 2014., institut ZIPZPP-a i dalje trpi nedorečenosti, poglavito u pogledu imena samog pravnog lijeka, zatim u pogledu upitnog određenja roka za podnošenje zahtjeva protiv rješenja koja se ne dostavljaju strankama, već se objavljuju na raspravi s učinkom od objave⁸. Upitan je krug stranaka na koje se odnosi odredba - to su samo stranke spora (tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba), nije razrađena ni procedura pred Vrhovnim sudom Republike Hrvatske i konačno nisu regulirane posljedice normirane ovlasti tog suda kad je ZIPZPP-om osporeno rješenje ili presuda donesena u tzv. objektivnom upravnom sporu, dakle u postupku ocjene zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu.

S obzirom na to da ZUS ne propisuje protiv kojih i kakvih rješenja i presuda se ovaj izvanredni pravni lijek može podnijeti, proizlazi da se može podnijeti protiv svih presuda i rješenja koja donesu upravni sudovi ili Visoki upravni sud Republike Hrvatske (dalje u tekstu: VUSRH) pa se u novijoj teoriji zastupa stav da se može inicirati i protiv presuda i rješenja donesenih u postupku ocjene zakonitosti općeg akta.⁹

II.2. Ocjena zakonitosti općih akata u praksi Vrhovnog suda Republike Hrvatske (dalje: VSRH)

U postupku ocjene zakonitosti općih akata, reguliranom u šestom dijelu ZUS-a, VUSRH, kad utvrdi da opći akt nije suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela, može presudom ukinuti cijeli, ili pojedine odredbe općeg akta¹⁰. Ukinuti opći akt, odnosno ukinute pojedine odredbe, prestaju važiti, danom objave presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u Narodnim novinama, a podnositelj zahtjeva za ocjenu zakonitosti tog akta ima pravo podnijeti zahtjev nadležnom javnopravnom tijelu za izmjenu pojedinačne odluke javnopravnog tijela kojom je povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes u roku od tri mjeseca od dana objave presude u Narodnim novinama.¹¹

Važeća odredba članka 78. ZUS-a ne uređuje pravne posljedice koje bi mogla izazvati odluka VSRH donesena povodom ZIPZPP-a protiv sudske odluke o zakonitosti općeg akta¹², a sistematizacija pravnih lijekova u ZUS-u upućuje na zaključak da protiv odluka donesenih u postupku ocjene zakonitosti općih akata nisu

⁸ čl. 65. st. 4. ZUS-a

⁹ Dr. sc. Marko Šikić: Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 1/2017., str. 179.-201.

¹⁰ čl. 86. st. 3. ZUS-a

¹¹ čl. 87. ZUS-a

¹² vidi više: F. Staničić: „Mogućnost primjene izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude protiv odluka Visokog upravnog suda – u upravnom sporu ocjene zakonitosti općeg akta, Informator br. 6399 od 4. 1. 2016.

propisani pravni lijekovi pa VSRH kontrolu odluka VUSRH-a donesenih u objektivnom upravnom sporu vrši odlučivanjem o pravima i interesima stranaka u subjektivnom upravnom sporu.¹³

Prema dostupnim podacima, do danas su pred VSRH bila inicirana samo dva zahtjeva kojima se osporavaju odluke VUSRH-a donesene u objektivnom sporu, jedan je zahtjev odbačen, a drugi postupak je obustavljen jer je Državno odvjetništvo RH povuklo zahtjev.

ZIPZPP o kojem se odlučivalo,¹⁴ odnosio se na presudu VUSRH-a, Usoz-126/2012-9 od 28. ožujka 2014., kojom je bio djelomično usvojen zahtjev stranke i ukinut dio odredbe članka 117. st. 2. Odluke o komunalnom redu Grada T., u dijelu koji glasi: »i odgovorna osoba u pravnoj osobi«, jer je VUSRH zauzeo stav da je taj dio općeg akta u suprotnosti je s odredbom članka 33. stavka 6. Prekršajnog zakona, u pogledu visine kazne koja se može izreći za prekršaj naveden u tom općem aktu. VSRH je zahtjev odbacio kao nedopušten s obrazloženjem da ne radi se o upravnom sporu obzirom na to da se ne radi o nekom pojedinačnom pravu stranke o kojem se odlučuje u upravnom postupku i jer zakonom nije propisano da bi se protiv presude Visokog upravnog suda u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, mogao podnositi zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude¹⁵.

II.2.1. Neki brojni pokazatelji o rješavanu i podnošenju ZIPZPP-a

U razdoblju od 1. siječnja 2013. do 31. prosinca 2021. u Vrhovnom sudu RH je zaprimljeno 410 zahtjeva, od čega je 178 riješeno. Od ukupno 178 riješenih predmeta, u njih 79 ili 44,38% odlučeno je o odbijanju zahtjeva, a 36,52% ili 68 zahtjeva je usvojeno. Od preostalih 34 zahtjeva neki su odbačeni, a drugi riješeni na drugi način.¹⁶

Od ukupnog broja od 95 riješenih zahtjeva u 2021. godini VSRH je 40 zahtjeva usvojio, 46 odbio, dok je 9 predmeta riješeno odbačajem ili obustavom.¹⁷

Prema podacima Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, zahtjeve koji su podneseni VSRH tijekom 2017. i 2021. godine, karakterizira mnoštvo predmeta iz iste činjenične i pravne osnove i to povrede ZUS-a: 232 predmeta, porezi 143 predmeta, pristup informacijama, sukob interesa i dr., a tijekom 2021. uočen je trend porasta broja prijedloga stranaka.

Više od 50% prijedloga odnosi na porezno pravo (problematične prijelazne i završne norme OPZ-a), zatim prijedlozi iz oblasti građenja i legalizacije te prava na pristup informacijama.

¹³ Berlengi Fellner, A., Karlovčan Đurović, Lj., Pravni lijekovi u objektivnom upravnom sporu, Informator, br. 6368 od 1. lipnja 2015., str. 3.

¹⁴ U-zpz 10/14-4 od 4. veljače 2015. – ZIPZPP se odbacuje kao nedopušten.

¹⁵ vidi više: F. Staničić: „Mogućnost primjene izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude protiv odluka Visokog upravnog suda – u upravnom sporu ocjene zakonitosti općeg akta, Informator br. 6399 od 4. 1. 2016.

¹⁶ O zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude u praksi VSRH, sudac VSRH, Dragan Katić, videokonferencija Znanstvenog vijeća za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti -Okrugli stol na temu Reforma upravnoga sudovanja – deset godina poslije, 25. siječnja 2022., <https://www.info.hazu.hr/znanstvena-vijeca/znanstveno-vijece-za-drzavnu-upravu-pravosuđe-i-vladavinu-prava/>

¹⁷ iz prezentacije zamjenika DORH, Joze Jurčevića, <https://www.info.hazu.hr/znanstvena-vijeca/znanstveno-vijece-za-drzavnu-upravu-pravosuđe-i-vladavinu-prava/>

Od 161 zahtjeva DORH-a podnesenih 2021.godine, 128 se odnosi na porezno pravo, 10 na pravo na pristup informacijama, 5 legalizaciju i 5 na službeničke odnose.¹⁸

VSRH ispituje pobijanu odluku u granicama zahtjeva¹⁹ i to samo u odnosu na povredu koje je istaknuo DORH u zahtjevu pa je, shodno tome, VSRH dosad zauzimao stanovišta o dopuštenosti ili nedopuštenosti Zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude odnosno rješenja, aktivnoj legitimaciji za podnošenje ZIPZPP-a, o rješavanju upravnog spora bez rasprave, o naplati koncesijske naknade, o naknadi troškova postupka za zastupanje po ŽDO, o Poreznoj zastari, o nadležnosti za odlučivanje o obnovi spora i drugo.²⁰

II.3. Recentna Sudska praksa VSRH, povodom ZIPZPP-a

II.3.1. o zastari u poreznim stvarima

U predmetu U-zpz 15/2016-8, presudom od 20. siječnja 2021. VSRH je odbio ZIPZPP.

Predmet postupka je bilo pobijanje presude Upravnog suda u Rijeci koji je ocijenio da je u predmetnoj upravnoj stvari nastupila relativna zastara prava poreznog tijela na utvrđivanje obveze plaćanja poreza na promet nekretnina budući je od dana dostave prvostupanjskog rješenja tužiteljici (18. travnja 2012.) do dana donošenja drugostupanjske odluke (1. lipnja 2015.), odnosno dostave tog rješenja tužiteljici (8. srpnja 2015.) prošlo više od tri godine, a u kojem periodu porezno tijelo nije poduzelo nikakvu službenu radnju usmjerenu na utvrđivanje predmetne porezne obveze.

Državno odvjetništvo zastupa stajalište da se po prirodi stvari, kad je doneseno prvostupanjsko porezno rješenje o utvrđivanju porezne obveze, ne može više govoriti o nastupu relativne zastare za utvrđivanje porezne obveze, jer je porezna obveza utvrđena, konkretno tvrdi da od donošenja prvostupanjskog poreznog rješenja do donošenja rješenja po žalbi, relativna zastara ne teče već samo apsolutna te ističe da je sud pogrešno primijenio odredbe čl. 94. st. 1. i 3. čl. 95. st. 1. i čl. 96. st. 1. Općeg poreznog zakona ("Narodne novine", broj 147/08 i 18/11).

O tome kad se porezna obveza smatra utvrđenom, VSRH je odgovorio da treba razlikovati utvrđivanje porezne obveze od naplate porezne obveze.

U Presudi se navodi: "...zastara prava na utvrđenje porezne obveze počinje teći nakon isteka godine u kojoj je trebalo utvrditi poreznu obvezu, a zastara prava na naplatu poreza počinje teći nakon isteka godine u kojoj je porezno tijelo utvrdilo poreznu obvezu. Slijedom toga, tijekom zastarnog roka na naplatu poreza ne može započeti prije nego se porezna obveza utvrdi. Prema odredbi iz čl. 167. st. 1. OPZ, žalba na rješenje o utvrđivanju porezne obveze odgađa izvršenje tog rješenja. Prema

¹⁸ iz prezentacije zamjenika DORH, Joze Jurčevića, <https://www.info.hazu.hr/znanstvena-vijeca/znanstveno-vijece-za-drzavnu-upravu-pravosude-i-vladavinu-prava/>

¹⁹ članak 78. stavak 6. ZUS-a

²⁰ O zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude u praksi VSRH, sudac VSRH, Dragan Katić, <https://www.info.hazu.hr/znanstvena-vijeca/znanstveno-vijece-za-drzavnu-upravu-pravosude-i-vladavinu-prava/>

tome, porezna se obveza smatra utvrđenom nakon nastupa ovršnosti tog rješenja, jer bi u suprotnom proizlazilo da bi zastara prava na naplatu poreza počela teći prije nego je rješenje o utvrđivanju porezne obveze postalo ovršno.

Slijedom toga, porezna se obveza ne može smatrati utvrđenom donošenjem prvostupanjskog rješenja, ako je protiv tog rješenja podnesena žalba koja po zakonu odgađa izvršenje tog rješenja.

U konkretnom slučaju, prema OPZ koji je u primjeni na konkretni slučaj, treba razlikovati relativnu zastaru od apsolutne zastare, a u odnosu na utvrđivanje porezne obveze.

Relativna zastara utvrđivanja porezne obveze prekida se svakom radnjom službene osobe usmjerenom na utvrđivanje poreza, a nakon toga ponovno počinje teći.

Apsolutna zastara utvrđivanja porezne obveze nastupa nakon šest godina od dana kada je zastara počela prvi puta teći i ona se ne prekida radnjom službene osobe.

Prema tome, Upravni je sud pravilno zaključio da je nastupila relativna zastara utvrđivanja porezne obveze, jer je od donošenja prvostupanjskog rješenja (18. travnja 2012.) do dostave drugostupanjskog rješenja (8. srpnja 2015.), kojim je odlučeno o žalbi na prvostupanjsko rješenje, proteklo više od tri godine, u kojem razdoblju službeno tijelo nije poduzelo niti jednu radnju (tako i ovaj sud u U-zpz 15/16 od 4. travnja 2018., a u tom smislu i Ustavni sud Republike Hrvatske u odlukama U-III-1749/2017 od 9. listopada 2018. i U-III-3552/2016 od 9. srpnja 2019.).²¹

Predmet: U-zpz 14/2021-6 od 13. listopada 2021.

Zbog značaja i višekratno ponovljenog stava VSRH o primjeni prijelaznih odredbi članka 94., 95. i 96. Općeg poreznog zakona iz 2008., zbog čega je usvojio veći broj zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, interpretira se sadržaj presude U-zpz 14/2021-6 od 13. listopada 2021.

U ovom predmetu je u prvom stupnju upravnog postupka utvrđena obveza manje obračunatog poreza na dobit za razdoblje od 1. siječnja 2013. do 31. prosinca 2014., te poreza na dodanu vrijednost za razdoblje 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2014. godine, što je potvrđeno u žalbenom postupku, a poništeno u upravnom sporu.

Zahtjevom se osporavalo stajalište upravnih sudova prema kojem je, u ovom slučaju, nastupila relativna zastara prava poreznog tijela na utvrđivanje predmetne porezne obveze, odnosno sporna je bila pravilnost primjene odredbi čl. 94. do 96. Općeg poreznog zakona (OPZ/08). Prigovor pogrešne primjene materijalnog prava Državno odvjetništvo RH nalazi u stavu da je propušteno primijeniti odredbu čl. 197. st. 2. OPZ/16, kojom je propisana iznimka od st. 1. te odredbe, a prema kojoj odredbi će se postupci za utvrđivanje zastare započeti po zahtjevu poreznog obveznika prema odredbama OPZ/2008., u kojima je do 1. siječnja 2017. nastupila relativna

²¹ nakon ovih odluka je Visoki upravni sud Republike Hrvatske pod brojem Su-574/2019-3 od 18. studenoga 2019. objavio zaključak o pravnom shvaćanju sa sjednice sudaca održane 18. studenoga 2019. koji glase: Stavljaju se izvan snage zaključci doneseni na sjednicama Financijskog i radno pravnog odjela broj: Su-424/2015-2 od 13. studenoga 2015. koji glasi: "Ostaje se kod dosadašnje prakse po kojoj se porezna obveza utvrđuje prvostupanjskim poreznim rješenjem. Od donošenja prvostupanjskog poreznog rješenja do donošenja rješenja po žalbi relativna zastara ne teče, već samo apsolutna" i broj: Su-122/2016-3 od 4. ožujka 2016. koji glasi: "Drugostupanjsko rješenje kojim je odbijena žalba protiv prvostupanjskog rješenja o utvrđivanju porezne obveze nije nezakonito zato što je doneseno nakon nastupa apsolutnog roka zastare.

zastara, dovršiti prema odredbama tog zakona, pa Državno odvjetništvo RH argumentum a contrario zaključuje da će se prema novom zakonu (OPZ/16) dovršiti postupci u slučajevima u kojima do njegova stupanja na snagu zastara nije nastupila.

U konkretnom slučaju, tužitelju je prvostupanjsko rješenje od 27. lipnja 2016., dostavljeno 30. lipnja 2016., a drugostupanjsko rješenje od 31. svibnja 2019. dostavljeno je 16. srpnja 2019., s time da unutar tog razdoblja porezno tijelo nije pouzimalo radnje iz čl. 95. st. 1. OPZ-a. Zastara poreznih obveza poreza na dobit za 2013. počela je teći od 1. siječnja 2015., a poreza na dobit i PDV-a za 2014. od 1. siječnja 2016. pa na dan stupanja na snagu OPZ/16 (1. siječnja 2017.), koji je ukinuo institut relativne zastare, nije nastupila relativna zastara prava na utvrđenje porezne obveze, to se, prema tumačenju Državnog odvjetništva RH na pitanje zastare više nije mogao primijeniti ranije važeći OPZ/08, odnosno nije bilo moguće utvrditi nastup relativne zastare u ovom slučaju primjenom odredbi toga Zakona.

VRSH je ocijenio:“ da je OPZ/16 ukinuo razlikovanje relativne i apsolutne zastare koje je predviđao OPZ/08 te je sada propisan jedinstveni šestogodišnji zastarni rok. Takva je izmjena zahtijevala propisivanje i odgovarajućeg prijelaznog režima koji poštuje činjenicu da je u nekim postupcima pokrenutim prema odredbama OPZ/08 do dana stupanja na snagu OPZ/16 nastupila relativna ili apsolutna zastara. U skladu s tim, prijelazni režim za pitanje zastare uređen je kao iznimka citiranom odredbom čl. 197. st. 2. OPZ/16. Prema shvaćanju ovoga suda, tom je odredbom iz područja primjene općeg prijelaznog režima isključeno upravo pitanje u vezi nastupa zastare prema odredbi čl. 197. st. 2. OPZ/16, jer pravilno tumačenje sadržaja navedene odredbe dovodi do zaključka da u postupcima utvrđivanja nastupanja zastare porezne obveze kao i u postupcima utvrđivanja i naplate porezne obveze, pokrenutim prema OPZ/08 relativna zastara može teći i nastupiti samo do 1. siječnja 2017. Nakon toga relativna zastara ne teče, pa nije moguće niti utvrditi njeno nastupanje.

Dakle, iz navedenog je za zaključiti kako će se oni postupci za utvrđivanje porezne obveze započeti prema odredbama OPZ/08 u kojima do 1. siječnja 2017. nije nastupila relativna zastara, dovršiti prema odredbama OPZ/16.

Samo oni postupci u kojima je do 1. siječnja 2017. nastupila relativna zastara dovršit će se, u smislu odredbe čl. 197. st. 1. OPZ/16, po ranijem zakonskom propisu, odnosno OPZ/08.“

II.3.2 stranka u inspekcijskom postupku

U predmetu **U-zpz 13/2019-6** se postavilo pitanje može li suvlasnik etažnog dijela zgrade (u ovom slučaju Grad P.) biti stranka u postupku obnove sudskog spora koji se odnosi na inspekcijski postupak radi uklanjanja građevine. Naime, presudom Upravnog suda u Rijeci²² poništeno je rješenje, kojim je investitoru naloženo uklanjanje antenskog prihвата postavljenog na terasi trećeg kata postojeće višestambene zgrade u P. Grad P. je kao zainteresirana osoba, zatražio obnovu sudskog spora, Sud je prijedlog za obnovu spora odbacio, kao podnesen po neovlaštenoj osobi, zaključivši u bitnom da Grad P. nije stranka.

U ZIPPP-u se prigovara stavu suda da Grad P. nije osoba koja bi bila obuhvaćena odredbom čl. 18. Zakona o građevinskoj inspekciji, a time i stranka u postupku, tvrdnjom da je takav stav posljedica pogrešne primjene odredbe čl. 66. st.

²² US R, broj Usl-1378/17-10 od 27. lipnja 2018.

1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine" broj 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 141/06 i 146/08 - dalje: ZV).

VSRH nalazi osnovanim podneseni izvanredni pravni lijek i zaključuje da, prema odredbi čl. 66. st. 1. ZV-a, vlasništvo određenog posebnog dijela nekretnine (etažno vlasništvo) jest neodvojivo povezano s odgovarajućim suvlasničkim dijelom (idealnim dijelom) nekretnine na kojoj je uspostavljeno pa činjenica da je Grad P., kao vlasnik posebnih dijelova nekretnine, suvlasnik zemljišta na kojem je zgrada sagrađena, dakle, da je nositelj stvarnog prava na zemljištu, daje mu svojstvo stranke i u smislu čl. 18. ZGI.

II.3.3. zaštita tržišnog natjecanja/ zaštita potrošača

Presudom VUSRH-a, poslovni broj UsII-70/2014 od 5. ožujka 2015., bila je uvažena tužba i poništeno rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, kojim je bilo utvrđeno da je Udruženje poduzetnika Hrvatsko društvo ortodonata, u vremenu od 1. listopada 2010. do 9. listopada 2013. dokumentom „Minimalni cjenik ortodontskih usluga“, utvrdilo minimalne cijene ortodontskih usluga, čime je sklopljen zabranjeni sporazum u smislu članka 8. stavak 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“ broj 79/09 i 80/13 u daljnjem tekstu: ZZTN) te je Udruženju izrečena simbolična upravno-kaznena mjera. VUSRH je takvu odluku donio zaključivši da se sporazumom ni izravno, a ni neizravno ne utvrđuje najniža cijena dentalnih usluga, jer je određivanje cijene u isključivoj nadležnosti Komore dentalne medicine, a ne Udruženja.

Državno odvjetništvo ukazuje na pogrešnu primjenu materijalnog prava i to članka 8. stavak 1. ZZTN.²³

VSRH²⁴ zaključuje da kad zakonom nije dana ovlast nekom udruženju poduzetnika da utvrđuje cijene proizvoda i usluga svojih članova, svako utvrđivanje cijena u takvom slučaju, a pogotovo utvrđivanje minimalnih ili fiksnih cijena, u suprotnosti je s propisima o tržišnom natjecanju pa Udruženje poduzetnika neće biti podložno sankcioniranju od strane tijela za zaštitu tržišnog natjecanja samo onda kada je takva ovlast izričito navedena u zakonskim odredbama koje uređuju djelokrug i ovlasti tog udruženja poduzetnika.

II.3.3.1. Tržišno natjecanje - VSRH i Ustavni sud RH

Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (dalje: HZZO ili Zavod) je na Popis pomagala uvrstio uređaj za neograničeno skeniranje razine glukoze - FreeStyle Libre Flash Glucose Monitoring System - Reader tvrtke Abbott, a koji se mogu isporučivati u ljekarnama i specijaliziranim prodavaonicama. Međutim, unatoč navedenom, ti proizvodi nisu dostupni nigdje drugdje osim u specijaliziranim prodavaonicama poduzetnika Bontech Research Co d.o.o., sa sjedištem u Splitu, Šimićeva 48 (dalje:

²³ Čl. 8. st. 1. ZZTN propisano je da su zabranjeni svi sporazumi između dva ili više neovisnih poduzetnika, odluke udruženja poduzetnika i usklađeno djelovanje, koje kao cilj ili posljedicu imaju narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu, a osobito oni kojima se: izravno ili neizravno utvrđuju kupovne ili prodajne cijene, odnosno drugi trgovinski uvjeti, ograničava ili nadzire proizvodnja, tržište, tehnološki razvoj ili ulaganje, dijele tržišta ili izvori nabave, primjenjuju nejednaki uvjeti na istovrsne poslove s različitim poduzetnicima, čime ih se dovodi u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurenciju, uvjetuje sklapanje ugovora prihvaćanjem od drugih ugovornih strana dodatnih obveza, koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u vezi s predmetom tih ugovora.

²⁴ U-zpz 16/2015-4

Bontech). Podnositelj inicijative za pokretanje postupka pred Agencijom za zaštitu tržišnog natjecanja smatra kako bi opisani model distribucije mogao predstavljati zlouporabu vladajućeg položaja u smislu članka 13. ZZTN-a i članka 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Službeni list C 115, 9. svibnja 2008.; dalje: UFEU) i/ili zabranjeni vertikalni sporazum između poduzetnika Abbott Laboratories d.o.o., sa sjedištem u Zagrebu, Koranska 2 (dalje: Abbott) i Bontecha, u smislu članka 8. stavka 1. ZZTN-a, odnosno članka 101. UFEU-a.

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja ocijenila je da nije bilo narušavanja tržišnog natjecanja, a VUSRH potvrdio takvu odluku. Povodom zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude koji je podnesen radi procesne povrede - neodržavanja rasprave pred sudom, koji je u predmetima zaštite tržišnog natjecanja jedini sud, VSRH je u predmetu: U zpz-37/21 od 22.02.2022., pozvavši se na odredbu članka 7. u vezi s člankom 36. ZUS-a, ukinuo presudu Visokog upravnog suda RH zaključivši da tužbom nije bila osporena primjena prava, već činjenično stanje pa da je počinjena bitna povreda sudskog postupka te da u takvom slučaju ne dolazi do primjene odredba članka 73. stavka 3. ZUS-a, koja propisuje da VUSRH može (ali i ne mora) održati raspravu.

Ustavni sud RH u istom predmetu, baveći se inicijativom za pokretanje postupka, a nažalost ne i eventualnom povredom prava na pristup sudu, potvrdio je stavove Agencije i Visokog upravnog suda RH.

II.3.4. naknada za korištenje pomorskog dobra bez koncesije

Predmet postupka, oznake **U-zpz 43/2017-6** je, između ostalog, plaćanje promjenjivog dijela naknade za koncesiju na pomorskom dobru za razdoblje od 01. siječnja 2011. do 30. lipnja 2011. i kamata zbog nepravovremenog plaćanja promjenjivog dijela naknade. Presudom Upravnog suda u Splitu poslovni broj Uslpor-13/15-9 od 17. svibnja 2017. poništeno je rješenje Ministarstva financija Republike Hrvatske i predmet vraćen na ponovni postupak. Naime, sporno je pravo tuženice na naplatu koncesijske naknade kroz utuženo razdoblje jer u to vrijeme tužitelj, iako je, nesporno koristio pomorsko dobro, nije imao zaključen ugovor o koncesiji za korištenje plaže.

U ZIPZPP se navodi da je neovlaštenim korištenjem pomorskog dobra stečena gospodarsku korist pa je u skladu sa odredbom čl. 10. Općeg poreznog zakona („Narodne novine” broj 147/08, 18/11, 78/12 i 136/12 - dalje: OPZ) obračunata i utvrđena obveza plaćanja naknade, jer se prema toj odredbi javna davanja obračunavaju i na stjecanja bez pravne osnove.

VSRH je zahtjev odbio, pozvavši se na već izraženo stanovište da iz odredbi čl. 7. st. 1., čl. 16., i čl. 25. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama („Narodne novine“ broj 158/03, 100/04, 141/06, 38/09 i 123/11 - dalje: ZPDML-a), te čl. 26. st. 4. i čl. 28. st. 1. Zakona o koncesijama („Narodne novine“ broj 125/08 - dalje: ZOK-a) proizlazi da je koncesija pravo kojim se dio pomorskog dobra isključuje iz opće uporabe i daje na posebnu uporabu ili gospodarsko korištenje te prava i obveze na temelju koncesije nastaju sklapanjem ugovora o koncesiji. Člankom 28. st. 1. ZOK-a propisano je da je koncesionar dužan plaćati novčanu naknadu za koncesiju u iznosu i na način kako je to uređeno ugovorom o koncesiji. Stoga kad nema ugovora o koncesiji nema ni mogućnosti naplate koncesijske naknade i nije moguće primijeniti

odredbu čl. 2., čl. 10. st. 2. i čl. 16. st. 5. Općeg poreznog zakona („Narodne novine” broj 147/08, 18/11, 78/12, 136/12 i 73/13).²⁵

II.3.5. o vraćanju u vlasništvo imovine oduzete za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine- javno vodno dobro

U predmetu **U-zpz 7/2019-11**, DORH smatra da su sudovi povrijedili zakon jer je suprotno odredbi čl. 55. toč. 2. Zakona o naknadi u vezi sa Zakonom o vodama ("Narodne novine" broj 107/95 – dalje: ZV/1995), odnosno Zakonom o vodama ("Narodne novine" broj 153/09, 130/11, 56/13, 14/14 i 46/18 – dalje: ZV/2009) vraćena u vlasništvo imovina koja je izuzeta iz pravnog prometa odnosno na kojoj nije moguće stjecanje prava vlasništva jer se radi o nekretninama koje su javno vodno dobro u vlasništvu Republike Hrvatske.

Naime, VUSRH je ocijenio, pozivom na odredbu čl. 207. ZV/1995 i čl. 49. st. 1. Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine ("Narodne novine" broj 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02 i 81/02 – dalje: Zakon o naknadi), da nema zapreke za povrat tih nekretnina u naravi ovlašteniku naknade neovisno o tome što je, nakon donošenja prvostupanjskog rješenja o povratu doneseno rješenje kojim se predmetne nekretnine utvrđuju kao javno vodno dobro u općoj uporabi te je u zemljišnoj knjizi izvršen upis.

VS RH je preinačio presudu VUSRH-a i presudu US Osijek, poništio rješenje Ministarstva i oglasio ništavim prvostupanjsko rješenje o povratu nekretnine.

U svojoj presudi od 3. veljače 2021., VSRH navodi da je, u smislu odredbe čl. 55. toč. 2. Zakona o naknadi, isključeno vraćanje u naravi oduzetih nekretnina koje predstavljaju javno vodno dobro, jer je javno vodno dobro neotuđivo i može biti samo u vlasništvu Republike Hrvatske (čl. 61. ZV/1995, čl. 11. ZV/2010), iz čega proizlazi da pravo vlasništva na javnom vodnom dobru nije u prometu. Nekretnine vodnog dobra stekle su status javnog vodnog dobra u vlasništvu Republike Hrvatske ex lege na dan stupanja na snagu ZV/1995 (čl. 60. ZV/1995, čl. 11. ZV/2010), a ne donošenjem rješenja Ministarstva i uknjižbom javnog vodnog dobra u zemljišnim knjigama. Prema odredbi čl. 207. st. 2. ZV/1995 nije se mogla vršiti uknjižba javnog vodnog dobra koje su bile oduzete prijašnjim vlasnicima dok se u skladu s posebnim zakonom ne riješi njihov pravni položaj. Stupanjem na snagu Zakona o naknadi riješeno je pitanje prava prijašnjih vlasnika na tim nekretninama budući se sukladno čl. 55. toč. 2. Zakona o naknadi te nekretnine ne vraćaju pa prijašnji vlasnici, odnosno njihovi nasljednici mogu na temelju Zakona o naknadi ostvariti pravo na naknadu za te nekretnine, ali ne i njihov povrat u vlasništvo. Stoga su sudovi povrijedili odredbu čl. 55. toč. 2. Zakona o naknadi u vezi sa ZV/1995 i ZV/2010 kada su ocijenili zakonitim rješenja javnopravnih tijela, time da je prvostupanjsko rješenje ništavo u smislu čl. 267. toč. 3. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine" broj 53/91.) jer njegovo izvršenje, odnosno davanje u vlasništvo javnog vodnog dobra fizičkoj osobi, nije pravno moguće.

II.3.6. pravo na pristup informacijama

U slučaju pokrenutom po zahtjevu novinara da mu HBOR dade informaciju-preslike dokumenata o održanim sjednicama Nadzornog odbora HBOR-a,

²⁵ Takvo pravno shvaćanje ovaj sud je izrazio u svojim ranijim odlukama, U-zpz 31/2017-9 od 8. siječnja 2020., U-zpz 9/2019-5 od 11. veljače 2020 i U-zpz-2/17 od 20. svibnja 2020.

dnevnom redu tih sjednica i pozivima za pisano izjašnjavaње. Povjerenik za informacije je odobrio takav zahtjev, a VUSRH potvrdio rješenje Povjerenika. Iz zahtjeva DORH-a proizlazi da je sporno odnose li se tražene informacije na raspolaganje javnim podacima ili sredstvima i jesu li neke od njih "klasificirani podatak".

VSRH ocjenjuje da je novinar imao pravo na pristup takvim podacima jer su za to bile ostvarene pretpostavke iz odredbe članka 16. st. 3. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine" broj 25/13, 85/15, dalje: ZPPI), jer je HBOR kao razvojna izvozna banka u sto postotnom vlasništvu Republike Hrvatske osnovan sa svrhom kreditiranja obnove i razvitka hrvatskog gospodarstva, a njegov položaj i ustroj, njegovi poslovi, njegovo vlasništvo i njegova ovlaštenja kao posebne financijske institucije uređeni su Zakonom o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak ("Narodne novine", broj 138/06 i 25/13) pa kako sredstva iz Državnog proračuna Republike Hrvatske spadaju u javna sredstva - to i podaci koji se odnose na ta sredstva, a time i na postupak odlučivanja o njima (o čemu je ovdje riječ) moraju biti dostupni i podložni provjeri javnosti - i na njih se u svakom slučaju primjenjuje navedena odredba članka 16. st. 3. ZPPI-a: ovdje prijeporne (navedene) informacije ne predstavljaju klasificirane podatke.

Svoj stav VSRH potvrđuje slijedećim navodom: "Primjer potvrde prvenstva javnog interesa u odnosu na zaštitu osobnih podataka izražen je u odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-2599/12 od 7. travnja 2016. u odnosu na traženje životopisa osoba koje su se prijavile za članove ili predsjednika Povjerenstva za sprečavanje sukoba interesa, kao i u odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-5112/11 od 7. travnja 2016. u odnosu na dostavljanje ili omogućavanje uvida u evidenciju ulazaka i izlazaka fizičkih osoba iz zgrade Vlade Republike Hrvatske, pri čemu su obje odluke donesene prema ranijem važećem Zakonu o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", broj 172/03 i 38/11)."

II.3.7. komunalna naknada

Drugostupanjskim rješenjem tuženika odbijena je žalba tužitelja i potvrđeno prvostupanjsko rješenje kojim je tužitelju, isključivo kao korisniku građevinskog zemljišta koje služi za obavljanje njegove poslovne djelatnosti skladištenja i deponiranja otpada - kao odlagalište otpada, određena obveza plaćanja komunalne naknade za 2013. godinu, kad više nije imao pravo koristiti to zemljište. Upravni sud je potvrdio rješenje tuženika, a iz presude VUSRH-a proizlazi pravno shvaćanje prema kojem se obveza plaćanja komunalne naknade, osim vlasniku, može odrediti samo korisniku koji nekretninu koristi na temelju valjane pravne osnove.

VSRH je u odluci posl. br. U-zpz 3/2018-8 od 29. kolovoza 2018., ponovio svoje stanovište kao u odluci posl. br. U-zpz 2/2016-6 od 20. svibnja 2020. i zaključio da je, prema odredbi čl. 22. st. 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu²⁶, komunalna naknada prihod proračuna jedinice lokalne samouprave, a sredstva komunalne naknade namijenjena su financiranju obavljanja ovih komunalnih djelatnosti te da iz navedene odredbe proizlazi namjena komunalne naknade kao prihoda proračuna jedinice lokalne samouprave. Zbog toga je, prema pravnom shvaćanju ovoga suda kod utvrđivanja obveze plaćanja komunalne naknade - u situaciji kad neka osoba nekretninu koristi bez pravne osnove - odlučno ostvaruje li ta osoba koristi od

²⁶ („Narodne novine“, br. 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03. – pročišćeni tekst, 82/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13., 147/14. i 36/15.)

obavljanja komunalnih djelatnosti koje se financiraju iz komunalne naknade, a nije odlučno ima li ona za korištenje pravni temelj ili ne.

II.3.8. Izvlaštenje

U predmetu **U-zpz 5/2016-9** VSRH je odbio zahtjev DORH-a.

Naime, ovdje je prvostupanjskim upravnim rješenjem bilo utvrđeno da postoji interes Republike Hrvatske za građenje, rekonstrukciju i održavanje javnih cesta koji je određen čl. 26. st. 1. Zakona o javnim cestama (točka 1.), prihvaćen je prijedlog tužitelja te su radi izgradnje A. Z.-S., potpuno izvlaštene nekretnine u k.o. B. Prihvaćen je prijedlog zainteresirane osobe D. V. za izvlaštenje preostalog dijela nekretnine (točka 3.), i određena naknada za izvlaštene nekretnine i to D. V. u ukupnom iznosu od 707.189,22 kune (točka 4.a), i S. P. u ukupnom iznosu od 139.000,25 kuna (točka 4.b). Vlasnicima, odnosno korisnicima, je naloženo predati u posjed izvlaštene nekretnine danom pravomoćnosti rješenja (točka 5). Rješenjem je određeno da će na temelju tog pravomoćnog rješenja i dokaza o isplaćenoj naknadi, a na prijedlog tužitelja ili prijašnjeg vlasnika, Zemljišno-knjižni odjel Općinskog građanskog suda izvršiti zemljišnoknjižnu provedbu tog rješenja (točka 6). Tužitelju je naloženo na ime troškova pravnog zastupanja odvjetniku zainteresirane osobe naknaditi troškove zastupanja. Rješenjem Ministarstva odbijena je žalba tužitelja i potvrđeno je prvostupanjsko rješenje. Upravni sud u Zagrebu je presudom Usl-1706/14-14 od 15. rujna 2015. odbio tužbeni zahtjev tužitelja kojim je traženo poništenje rješenja Ministarstva, a presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj odbijena je žalba tužitelja i potvrđena je prvostupanjska presuda.

Protiv presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj Usž-2144/15-2 od 16. prosinca 2015. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske je podnijelo zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude zbog pogrešne primjene odredbi čl. 32. i čl. 33. Zakona o izvlaštenju, s obrazloženjem da su vlasnici izvlaštenih nekretnina ostvarili nerazmjerno veća prava u odnosu na prava koja su imali prije izvlaštenja.

U navedenim presudama oba su suda zauzela pravno shvaćanje da su tuženik i prvostupanjsko tijelo pravilno odredili vrijednost spornog zemljišta time što su ga kategorizirali kao građevinsko, namijenjeno za gradnju komunalne infrastrukture. VUSRH je istaknuo da u postupcima izvlaštenja treba prihvatiti značaj prostorno-planske dokumentacije kojom je određeno da se na nekom zemljištu treba izgraditi cestovna infrastruktura, što utječe na određivanje visine naknade za izvlaštenu nekretninu pa se visina naknade ne može određivati isključivo prema vrijednosti poljoprivrednog zemljišta. Isto tako sudovi ističu da se položaj vlasnika u postupku izvlaštenja ne može poistovjetiti s pozicijom dobrovoljne ugovorne prodaje, jer se kod izvlaštenja radi o isključivo prisilnom oduzimanju prava vlasništva radi općeg interesa, radi čega je opravdano naknaditi vrijednost oduzete nekretnine. Pritom dosuđenu visinu naknade za oduzetu nekretninu prvostupanjski sud je utvrdio na temelju nalaza vještaka koji je sporno zemljište procijenio kao građevinsko.

Cijeneći bitne činjenice koje su bile utvrđene u upravnom sporu i to: da su nekretnine izvlaštene za potrebe izgradnje autoceste Z.-S. na dionici J.-V. G., da su u vrijeme izvlaštenja bile poljoprivredno zemljište, da je naknada za izvlaštene nekretnine određena prema tržišnim cijenama za neizgrađeno građevinsko zemljište, da je za planirani zahvat u prostor koji obuhvaća i predmetne izvlaštene nekretnine izdana lokacijska dozvola od strane nadležnog ministarstva te da je vještak izračunao

tržišnu vrijednost tog zemljišta u skladu s pravilima struke, VSRH je obrazložio slijedeće:

"Polazeći od odredbe čl. 32. i čl. 33. Zakona o izvlaštenju ("Narodne novine", broj 9/94, 35/94, 112/00, 114/01, 79/06, 45/11 i 34/12 - dalje: ZI) i odredbi Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 152/08 - dalje: ZPZ) kao i u ovakvim predmetima već postojeće odnosno neizmijenjene prakse Vrhovnog suda Republike Hrvatske (Uzpz-17/18- s pripadajućim pravnim shvaćanjem Građanskog odjela Vrhovnog suda RH od 11. lipnja 2018 Uzpz-44/17-8, Uzpz-1/19, Uzpz-1/16-8, ...) , ovaj sud ocjenjuje da je visina naknade za izvlašteno zemljište pobijanom presudom pravilno određeno.

Naime, odredbom čl. 32. i čl. 33. ZI propisano je da se naknada za izvlaštenu nekretninu određuje davanjem u vlasništvo druge nekretnine koja odgovara visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje, u istoj općini ili gradu, a kojom se vlasniku nekretnine koja se izvlašćuje omogućavaju isti uvjeti korištenja kakve je imao koristeći tu nekretninu. Ako vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje ne prihvati na ime naknade drugu odgovarajuću nekretninu, i ako korisnik izvlaštenja ne može osigurati takvu nekretninu, naknada se određuje u novcu i visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju, odnosno u vrijeme sklapanja nagodbe. Tržišna vrijednost se određuje u cijeni koja se može postići na tržištu i koja ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezinog utvrđivanja.

Vrhovni sud Republike Hrvatske u cijelosti prihvaća pravilnim razloge navedene u presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske ali i Upravnog suda u Zagrebu u kojima ističe kako pravni režim poljoprivrednog zemljišta uređuje ZPZ koji propisuje da je poljoprivredno zemljište dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu, pa se isto koristi, zaštićuje i njime raspolaže na način određen zakonom.

Poljoprivrednim zemljištem u smislu ZPZ smatraju se poljoprivredne površine: oranice, vrtovi, livade, pašnjaci, voćnjaci, maslinici, vinogradi, ribnjaci, trstici i močvare, te drugo zemljište koje se može privesti poljoprivrednoj proizvodnji. Za zemljište u građevinskom području, zemljišta izvan tog područja predviđena dokumentima prostornog uređenja za izgradnju, koja još nisu izgrađena, premda se ne smatraju poljoprivrednim zemljištem, također vrijedi posebni režim dok se ne izgrade. Sve dok se ta zemljišta ne privedu nepoljoprivrednoj namjeni, tj. dok se na njima ne sagradi građevina, ona se koriste kao poljoprivredno zemljište i moraju sadržavati sposobnost za poljoprivrednu proizvodnju (čl. 2. st. 3. ZPZ). Pod održavanjem se smatra sprječavanje njegove zakorovljenosti i obrastanja višegodišnjim raslinjem, pri čemu obveza takvog održavanja postoji sve dok se zemljište ne privede namjeni kao građevno. Zemljište će biti privedeno namjeni kao građevno danom konačnosti građevne dozvole i drugog akta koji se odobrava gradnjom.

Svrha i cilj navedenih odredbi ZPZ je da se vlasnike neizgrađenog zemljišta prisili da do njegovog privođenja namjeni određenoj prostornim planom i plaćanjem naknade za prenamjenu, zemljište se obrađuje kao poljoprivredno. Ograničavanje mogućnosti prenamjene poljoprivrednog zemljišta, te obveza plaćanja naknada za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne svrhe obrazlaže se time da je poljoprivredno zemljište dobro od interesa za Republiku Hrvatsku.

No, u postupku izvlaštenja nekretnina se može izvlastiti kada je to potrebno radi izgradnje objekta ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske i kad se ocjeni da će se korištenjem nekretnine za koju se namjerava predložiti izvlaštenje u

novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem nekretnine na dosadašnji način.

Nekretnina se može izvesti prema ZI radi izvođenja radova ili izgradnje objekta gospodarske infrastrukture i telekomunikacijskih objekata, objekata za potrebe hrvatskog pravosuđa, vojske i policije, te za istraživanje eksploatacije rudnog i drugog blaga.

Država se za ostvarenje svog interesa miješa u mirno uživanje vlasništva, vlasništvo pojedinca pa je u postupku izvlaštenja potrebno postići ravnotežu između zahtjeva općeg interesa zajednice i zahtjeva za zaštitu temeljnih prava pojedinca. Upravo je naknada za izvlaštenu nekretninu i njezina visina i način izračuna bitna za procjenu postoji li tražena ravnoteža interesa i nameće li se izvlašteniku nerazmjern teret.

Već je rečeno da se prema ZI vlasniku pripada za izvlaštenu nekretninu naknada u visini tržišne vrijednosti, time da metodologija izračuna naknade treba u konkretnom slučaju polaziti od činjenice da se radi o neizgrađenom građevinskom zemljištu.

Odredbom čl. 2. st. 1. alineja 2. Zakona o prostornom uređenju i gradnji ("Narodne novine", broj 76/07, 38/09, 55/11 i 90/11) propisano je da je građevinsko zemljište ono zemljište "unutar izvan građevinskog područja koji je izgrađeno ili prostornim planom namijenjeno za izgradnju građevina i uređenja javnih površina". Kako je u konkretnom slučaju izgradnja ceste Z.-S., dionica J.-V. G. predviđena prostornim planom G. Z. ("Službeni glasnik", broj 8/01, 16/02, 11/03 i 2/06), generalnim urbanističkim planom G. Z. ("Službeni glasnik", broj 14/03, 8/06, 18/06, 3/07 i 7/07), te urbanističkim planom ("Službeni glasnik", broj 10/05 i 18/06), te da je za planirani zahvat u prostoru izdana lokacijska dozvola od strane Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Uprave za prostorno uređenje, s izrađenim i potvrđenim elaboratom, to je pravilan zaključak suda da je sporno zemljište građevinsko zemljište jer mu je i sam zakon dao takav status.

Kako je vještak izračunao tržišnu vrijednost tog zemljišta u skladu s pravilima struke, neosnovan je navod zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude da je određena previsoka naknada za navedeno zemljište kao i tvrdnja da se radi o poljoprivrednom zemljištu. "

II.3.9. troškovi spora

U predmetu **U-zpz 1/2020-6**, koji se vodio radi priznavanja inozemne stručne kvalifikacije, odlučujući o zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude protiv dijela presude Visokog upravnog suda Republike zauzeto je stajalište glede naknade troškova spora Državnom odvjetništvu.

U konkretnom sporu presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj Usž-1710/18-6 od 11. travnja 2019., između ostalog, poništena je toč. III. izreke presude Upravnog suda u Rijeci broj 3 Usl-1242/17-12 od 12. veljače 2018. kojom je tužiteljici naloženo da tuženiku naknadi trošak upravnog spora u iznosu od 2.500,00 kn.

U svojoj presudi VUSRH zauzeo je pravno shvaćanje, suprotno pravnom shvaćanju prvostupanjskog suda, da tuženiku ne pripadaju troškovi upravnog spora na temelju odredbe čl. 79. ZUS-a. VUSRH ocijenio je da su radnje za tuženika u ovom sporu sukladno odredbi čl. 20. st. 3. ZUS-a mogli poduzeti službenici Ministarstva znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske, a ne nužno Županijsko

državno odvjetništvo, slijedom čega VUSRH smatra da takav trošak nije nužan i opravdan izdatak u sporu, to iz razloga jer su takvim zastupanjem nastali stvarni troškovi veći od onih koji bi nastali da je tuženika zastupala službena osoba zaposlena u javnopravnom tijelu. Pritom VUSRH ukazuje na odredbu čl. 8. ZUS-a te ukupno zaključuje da bi obvezivanjem tužiteljice na plaćanje troškova postupka za zastupanje po Županijskom državnom odvjetništvu tuženika bilo otežano tužiteljici pravo na pristup sudu.

VSRH u svojoj odluci n zaključuje: " *Ovaj sud prihvaća pravno shvaćanje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske da kod primjene odredbe čl. 79. st. 1. ZUS-a, a u vezi s čl. 20. st. 3. ZUS-a tuženiku ne pripada trošak zastupanja po državnom odvjetništvu sukladno propisima o nagradama i naknadama za rad odvjetnika. Naime, u čl. 20. st. 3. ZUS-a navedeno je da za tuženika radnje u sporu može poduzimati službena osoba javnopravnog tijela koja je donijela ili propustila donijeti odluku, postupila ili propustila postupiti, odnosno službena osoba javnopravnog tijela čija je odluka potvrđena osporavanom odlukom te druga osoba određena propisima o unutarnjem ustrojstvu javnopravnog tijela. Iz navedenog proizlazi da primarno zastupanje tuženika u upravnom sporu vrši službena osoba javnopravnog tijela u odnosu na koje javnopravno tijelo se odnosi odluka. Pored takve osobe zastupanje može vršiti i druga osoba koju čelnik javnopravnog tijela ovlasti za zastupanje. Tek kao fakultativna mogućnost predviđeno je da tijela državne uprave i druga državna tijela po punomoći čelnika može zastupati državno odvjetništvo.*

Dakle, iz analize odredbe čl. 20. st. 3. ZUS-a te iz analize analognih odredbi u ZPP-u proizlazi da fakultativno zastupanje stranke od strane državnog odvjetništva temeljem punomoći ne daje pravo stranci na naknadu troškova postupka sukladno propisima o nagradama i naknadama za rad odvjetnika. Također treba istaknuti da bi se zauzimanjem suprotnog pravnog shvaćanja strankama u upravnom sporu nametao prekomjerni teret i onemogućavao pristup sudu kako to pravilno zaključuje Visoki upravni sud Republike Hrvatske, a posebno imajući u vidu vrste i narav upravnog spora u kojem državno tijelo često nastupa s pozicije iure imperii, a ne iure gestionis."

II.3.10. obnova spora- nadležnost za odlučivanje

U predmetu **U-zpz 15/2019-4** odlučivalo se o zakonitosti rješenja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, kojim je bio odbačen prijedlog tužitelja Z. L. za obnovu spora okončanog presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.

U tom predmetu podnositelj je na temelju odredbe čl. 76. st. 1. toč. 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17 - dalje: ZUS) podnio prijedlog za obnovu spora okončanog presudom navedenog suda poslovni broj Usž-1240/17-2 od 26. travnja 2018., a VUSRH, pozivom na odredbu čl. 77. st. 1. ZUS prijedlog je odbacio. DORH je osporio nadležnost za odlučivanje o prijedlogu, a VSRH istakao:"

U konkretnom slučaju Visoki upravni sud Republike Hrvatske u žalbenom postupku nije poništio presudu prvostupanjskog suda i sam riješio predmetnu stvar već je potvrdio presudu Upravnog suda u Rijeci poslovni broj UsI-1378/16-11 od 2. veljače 2017. kojim je odbijena tužba tužitelja radi poništenja rješenja tuženika Odbora za državnu službu Klasa: UP/II-112-07/16-01/447, Ur. broj: 566-01/1-16-5 od

14. ožujka 2016., pa kako je prvostupanjski sud meritorno odlučio o tužbenom zahtjevu on je stvarno nadležan donijeti i odluku o prijedlogu za obnovu spora.

Slijedom navedenog u pravu je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske u svom zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnog rješenja da nije bilo osnove da Visoki upravni sud Republike Hrvatske odlučuje o predmetu.

Naime, Vrhovni sud Republike Hrvatske u svom rješenju poslovni broj Gr1-430/17-2 od 19. siječnja 2018. odlučujući o sukobu nadležnosti između Upravnog suda u Zagrebu i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske zauzeo je pravno shvaćanje prema kojem u slučaju kad Visoki upravni sud Republike Hrvatske u žalbenom postupku ne poništi presudu prvostupanjskog suda i sam ne riješi predmet u upravnoj stvari već potvrdi prvostupanjsku presudu, pa je na taj način prvostupanjski sud meritorno odlučio o tužbenom zahtjevu, prvostupanjski sud je nadležan donijeti odluku o obnovi spora."

II.3.11. komunalni doprinos- u odnosu na što se utvrđuje

U predmetu **U-zpz 31/2016-10** postavilo se pitanje za koji obujam građevine koje treba utvrditi komunalni doprinos. Presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj Usž-157/16-2 od 4. veljače 2016. odbijena je žalba tužitelja Grada Z i potvrđena je presuda Upravnog suda u Zagrebu broj Usl-4228/12-13 od 14. rujna 2015. kojom je odbijen tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika, kojim je poništeno rješenje Grada Z i predmet vraćen na ponovni postupak. DORH prigovara visini obračuna jer je izgrađeno više negoli je odobreno građevinskom dozvolom.

VSRH zaključuje: " *Pravilno Visoki upravni sud Republike Hrvatske navodi, a što prihvaća i ovaj sud, da je za obračun komunalnog doprinosa relevantno ono što je odobreno građevinskom dozvolom, a ne ono što je izgrađeno iz razloga što ako je nešto izgrađeno u suprotnosti s građevnom dozvolom radi se o nelegalnoj građevini koja podliježe uklanjanju i za koju nema osnove utvrđivati komunalni doprinos. Obzirom da u postupku nije pravilno utvrđen obujam građevine za koju je utvrđen komunalni doprinos prvostupanjskim rješenjem od 8. lipnja 2012., pravilno su nižestupanjski sudovi ocijenili da odlučne činjenice za zakonito rješenje ove upravne stvari nisu utvrđene na propisani način i da je pravilno drugostupanjsko upravno tijelo poništilo prvostupanjsko rješenje i vratilo predmet na ponovni postupak."*

II.3.12. ozakonjenje bespravno izgrađenih građevine- što može biti dokaz

U ovoj pravnoj stvari poništeno je rješenje Ministarstva graditeljstva...te je predmet vraćen tuženiku na ponovni postupak. Predmet spora je zahtjev tužitelja za ozakonjenje nezakonito izgrađene zgrade na temelju Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama ("Narodne novine", broj 86/12 i 143/13 - dalje: ZPNIZ). U presudi Upravnog suda u Rijeci zauzeto je pravno shvaćanje da se na postupak ozakonjenja nezakonitih izgrađenih građevina osim ZPNIZ, primjenjuje supsidijarno Zakon o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj 47/09 - dalje: ZUP) te u situaciji kad je sporno pitanje smatra li se gradnja nezakonitom u smislu ZPNIZ, jer nije jasno vidljiva, nema zapreke da se ta činjenica utvrđuje i drugim dokaznim sredstvima prikladnim za dokazivanje, jer se radi u upravnoj stvari u kojoj se primjenjuju odredbe ZUP.

U svojoj odluci **U-zpz 7/2017-7** VSRH zauzima slijedeći stav: " Državno odvjetništvo Republike Hrvatske u podnesenom zahtjevu pravilno ukazuje da se sukladno odredbi čl. 2. ZPNIZ može ozakoniti isključivo zgrada koja je vidljiva na karti DOF5/2011 ili ako ista nije nedvojbeno vidljiva, da mora biti vidljiva na nekoj drugoj digitalnoj foto karti Državne geodetske uprave izrađenoj na temelju aerofotogrametrijskog snimanja do 21. lipnja 2011. odnosno da je takva zgrada evidentirana na katastarskom planu ili drugoj službenoj kartografskoj podlozi. Stoga osnovano Državno odvjetništvo Republike Hrvatske ukazuje da su materijalnopravni uvjeti koji moraju biti ispunjeni da bi se zgrada mogla ozakoniti na temelju ZPNIZ da je zgrada vidljiva na DOF5/2011 ili da je zgrada vidljiva na nekoj drugoj ortofoto karti Državne geodetske uprave ili da je zgrada od ranije evidentirana u katastarskom planu ili drugoj službenoj kartografskoj podlozi.

Kako u konkretnom slučaju sporna zgrada nije vidljiva u digitalnoj ortofoto karti (DOF5/2011) to je Upravni sud u Rijeci nepravilno primijenio odredbe čl. 2. i čl. 16. ZPNIZ kada je poništio pobijano rješenje te predmet vratio na ponovni postupak. Kod toga treba napomenuti da je ovaj sud u svojim presudama U-zpz 46/17-5 od 10. svibnja 2018. te broj U-zpz 10/2017-5 od 29. kolovoza 2018. već izrazio pravno shvaćanje da se u postupku ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada, odlučna činjenica je li izgrađena zgrada do 21. lipnja 2011. do određenog stupnja izgrađenosti, ne može dokazivati drugim dokaznim sredstvima, osim onih koja su navedena u čl. 2. ZPNIZ, odnosno ovisno o tome je li zgrada vidljiva ili nije vidljiva na DOF5/2011.

Obzirom na navedeno, valjalo je na temelju odredbe čl. 78. st. 8. ZUS usvojiti zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti te preinačiti pobijanu presudu i odbiti tužbeni zahtjev tužitelja."

II.3.13. naknada za deposedirano zemljište (Zakon o naknadi c/a Zakon o izvlaštenju)

Pobijanom presudom prihvaćena je žalba tužitelja Općine B. pa je poništena presuda Upravnog suda u Rijeci broj 7 Usl-504/13-13 od 29. travnja 2015. tako što je usvojen tužbeni zahtjev tužitelja, poništeno rješenje Ministarstva pravosuđa, poništeno je rješenje Ureda državne uprave u Primorsko-goranskoj županiji i odbijen zahtjev M. Č., I. K. i M. B. za određivanje naknade za deposedirano, neizgrađeno građevinsko zemljište.

VUSRH suprotno stajalištu Upravnog suda u Rijeci i upravnih tijela, zauzeo je pravno stajalište da prijašnjim vlasnicima pripada naknada za deposedirano građevinsko zemljište temeljem Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine („Narodne novine“ broj 92/96, 80/02 i 81/02), a ne temeljem Zakona o izvlaštenju („Narodne novine“ broj 97/94, 35/94, 112/00 - OUSRH, 114/01, 79/06, 45/11 i 34/12).

Državno odvjetništvo Republike Hrvatske u podnesenom zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude tog suda smatra da u konkurenciji više propisa prema kojima prijašnjim vlasnicima pripada naknada za oduzeto zemljište da prijašnjem vlasniku pripada pravo odlučiti se o nastavku postupka i ishođenju naknade za oduzeto zemljište po zakonu koji je za njega povoljniji.

VSRH u svojoj presudi **U-zpz 11/2016-7** pojašnjava: " ...u konkretnom predmetu nije sporno da se traži naknada za nacionalizirane nekretnine koje su bile u vlasništvu M. Č. iz R., I. K. iz B. i M. B. iz O., koje su kao prijašnje vlasnice deposedirane s tih nekretnina temeljem rješenja Općine B. od 1. travnja 1994. pozivom na odredbe Zakona o građevinskom zemljištu („Narodne novine“ broj 48/88 - pročišćeni tekst, 16/90 i 53/90).

Nadalje, nije sporno da prijašnjim vlasnicama nije isplaćena naknada za ovo deposedirano zemljište te da su one 30. lipnja 1997. podnijele zahtjev za naknadu temeljem odredbi Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine ali su tijekom tog postupka zatražile da se taj postupak započet po tom zahtjevu prekine te da im se odredi naknada prema Zakonu o izvlaštenju.

U konkretnom slučaju sporno je ima li se naknada za oduzeto nacionalizirano zemljište isplatiti primjenom Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine - dalje: Zakon o naknadi ili temeljem odredbi Zakona o izvlaštenju, jer je Zakon o naknadi drugačije od Zakona o izvlaštenju uredio pitanje naknade za oduzeto građevinsko zemljište i to kako u smislu obvezanika naknade tako i u pogledu naknade.

O navedenom spornom pravnom pitanju Vrhovni sud Republike Hrvatske se već izjasnio u više odluka (Rev-2214/2012-3 od 2. prosinca 2015., Uzz-5/1999 od 8. svibnja 2002., U-zpz 5/2014-9 od 24. rujna 2019.) pri čemu je navedeno da, u okolnostima kada je postupak za određivanje naknade pokrenut nakon stupanja na snagu Zakona o naknadi tj. nakon 1. siječnja 1997. kada je taj Zakon stupio na snagu, naknada za oduzeto građevinsko zemljište određuje se u postupku i na način propisan odredbama Zakona o naknadi.

S obzirom da u konkretnom predmetu nije sporno da je zahtjev za naknadu podnesen 30. lipnja 1997., dakle nakon stupanja na snagu Zakona o naknadi koji je stupio 1. siječnja 1997. na snagu, to se u konkretnom slučaju naknada ima utvrditi prema Zakonu o naknadi."

II.3.14. stranka u upravnom sporu

Dopunskim rješenjem Istarske županije određeno je da je tužitelj-prvostupanjsko javnopravno tijelo dužno trgovačkom društvu A. turist d.d. platiti trošak postupka od 138.983,25 kn (koji trošak je nastao u postupku određivanja naknade za priključak na komunalni sustav odvodnje otpadnih voda). Prvostupanjskom presudom odbijen je tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje navedenog dopunskog rješenja tuženika.

Presudom VUSRH-a poništena je prvostupanjska presuda te je rješenjem odbačena tužba.

Suština spora ogleda se u pitanju da li pravna osoba s javnim ovlastima koja je kao javnopravno tijelo vodilo upravni postupak u prvom stupnju (tužitelj) ima ovlaštenje podnijeti tužbu Upravnom sudu protiv odluke drugostupanjskog javnopravnog tijela (ovdje tuženika) o troškovima tog postupka.

U svojoj odluci **U-zpz 24/2020-8** VSRH navodi slijedeće:

" Prema odredbi čl. 1. ZUS-a u upravnom sporu upravni sudovi odlučuju o zakonitosti odluka javnopravnih tijela o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba i drugih osoba te o zakonitosti postupanja javnopravnih tijela iz područja upravnog prava.

Prema odredbi čl. 17. st. 1. ZUS-a u upravnom sporu tužitelj je fizička ili pravna osoba koja smatra da su joj prava i pravni interesi povrijeđeni pojedinačnom odlukom, postupanjem javnopravnog tijela, odnosno propuštanjem donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku ili sklapanjem, raskidom ili izvršavanjem upravnog ugovora.

Prema stavku 3. istog zakonskog članka u upravnom sporu tužitelj može biti javnopravno tijelo koje je sudjelovalo ili je trebalo sudjelovati u donošenju odluke, postupanju ili sklapanju upravnog ugovora.

U konkretnom slučaju u upravnom postupku koji je prethodio ovom upravnom sporu nije odlučivano o pravima i obvezama ili interesima tužitelja, već je tužitelj kao prvostupanjsko javnopravno tijelo odlučivalo o pravima, obvezama i interesima zainteresirane osobe (odnosno njezinog prednika A. t. d.d.) (upravna stvar - čl. 2. Zakona o općem upravnom postupku - NN 47/2019 - dalje ZUP). Stoga je pravilan zaključak drugostupanjskog suda da tužitelj u konkretnom slučaju nije bio ovlašten na podnošenje predmetne tužbe (sve u smislu odredbe čl. 17. st. 1. ZUS-a). Okolnost da je predmetnim dopunskim rješenjem tuženika kao drugostupanjskog javnopravnog tijela određen trošak tog upravnog postupka na teret tužitelju, ne znači da je predmet (meritum) tog postupka bio pravo, obveza ili pravni interes samog tužitelja. Trošak tog upravnog postupka je tek nastao povodom samog predmeta (merituma) postupka, te kao takav niti ne može imati značaj predmeta postupka.

Pravilan je i zaključak drugostupanjskog suda da tužitelj nije ovlašten podnijeti predmetnu tužbu niti na temelju odredbe čl. 17. st. 3. ZUS-a (što podnositelj Zahtjeva niti ne osporava). Naime, navedena odredba se odnosi na postupak donošenja zajedničke odluke u upravnoj stvari (čl. 21. ZUP) kada se radi o vezanim aktima (što u konkretnom slučaju nije riječ)."

ZAKLJUČNO:

Iako nema propisa koji određuje da su odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske obvezujuće za suce nižih stupnjeva, iz izloženih odluka koje povodom zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude u upravnom sporu donosi Vrhovni sud Republike Hrvatske, ogleda se njegova uloga da kao najviši sud osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni čime ostvaruje svoju Ustavnu i zakonsku ulogu i doprinosi ujednačavanju sudske prakse, a time i pravnoj sigurnosti.

S druge strane, a shodno odredbama članaka 31. i 77. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, odluke i rješenja Ustavnog suda obvezatni su i dužna ih je poštovati svaka fizička i pravna osoba, a sva tijela državne vlasti dužna su u okviru svoga ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi odluke i rješenja Ustavnog suda. Stoga, pri donošenju novog akta iz članka 76. stavka 2. Ustavnog zakona, nadležno sudbeno ili upravno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravna osoba s javnim ovlastima obvezni su poštivati

pravna stajališta Ustavnog suda izražena u odluci kojom se ukida akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo podnosioca ustavne tužbe.

PITANJA ZA KVIZ

1. Je li prepreka za ponovno podnošenje tužbe u zakonskom roku, ako je po ranije podnesenoj tužbi obustavljen postupak?
 - a) da
 - b) ne

2. Poštuje li se pravo na pravično suđenje ako u upravnom sporu upravni sud izvrši uvid u klasificirane podatke i tom prilikom ocjeni jesu li činjenični razlozi koji se odnose na sigurnosne zapreme dokazani
 - a) da, ako ih iznese u obrazloženju presude
 - b) da, ako iznese razloge radi kojih ih ne može iznijeti u obrazloženju presude.
 - c) ne, jer njihovim ne iznošenjem stranka ne može iznijeti pravovaljanu obranu

3. Da bi zaštita prava stranke bila osigurana u upravnom postupku službenici MUP-a moraju na temelju certifikata imati mogućnost uvida u klasificirane podatke kako bi mogli donijeti odluku?
 - a) točno
 - b) ne točno

4. „Premda ZOPHBDR propisuje povoljniji način računanja staža osiguranja hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata za vrijeme zaposlenja i to u dvostrukom trajanju, ovaj Sud smatra pravilnim stav žalitelja prema kojem se taj staž u dvostrukom trajanju ne uračunava kod priznanja prava prema članku 35. ZOMO-a”
 - a) shvaćanje VUSRH
 - b) shvaćanje Upravnog suda u Osijeku

5. Može li VUSRH pokloniti vjeru nalazima i mišljenjima vještaka HZZO-a, a ne neovisnom sudskom vještaku
 - a) jer je njihov nalaz jasan i argumentiran
 - b) ako obrazloži oprečna mišljenja vještaka i iznese razloge radi kojih se s obzirom na zdravstveno stanje podnositelja priklanja nalazima i mišljenjima vještaka HZZO

6. Je li se prilikom odlučivanja o nastupu zastare u poreznim stvarima odlučan zaključak VUSRH da za utvrđivanje zastare prava poreznog tijela na utvrđivanje obveze predujma poreza na dohodak od imovine i imovinskih prava mjerodavno je kada je porezno tijelo saznalo za poreznu obvezu.
 - a) da
 - b) ne, jer nisu izrijekom kao takve propisane poreznim zakonima i imaju posljedicu postupanje poreznih tijela izvan vremenskih ograničenja generalno propisanih zakonom

VJEŽBE

1. komunalna naknada

Drugostupanjskim rješenjem tuženika odbijena je žalba tužitelja i potvrđeno je prvostupanjsko rješenje kojim je tužitelju, kao korisniku građevinskog zemljišta koje služi za obavljanje poslovne djelatnosti obrade, skladištenja i deponiranja otpada - odlagalište otpada P., k.č.br. 3082/60 smetište u P., površine 11 jutara, odnosno 63.360 m², određena obveza plaćanja komunalne naknade za 2010. godinu.

U provedenom postupku utvrđeno je:

- da je tužitelj 2010. godine koristio predmetno građevinsko zemljište za obavljanje poslovne djelatnosti,
- da tužitelj nije s vlasnikom - Općinom K. I. sklopio ugovor na temelju kojega bi imao pravo koristiti navedenu nekretninu,
- da je presudom Općinskog suda u Koprivnici, poslovni broj P-1515/09 od 3. studenog 2009. naloženo tužitelju da preda Općini K. I. u isključivi posjed predmetnu nekretninu, što tužitelj odbija izvršiti, pa je doneseno rješenje o ovrsi Općinskog suda u Koprivnici, poslovni broj Ovr-541/12 od 30. ožujka 2012.

VUSRH je potvrdio prvostupanjsku presudu kojom su poništena rješenja javnopravnih tijela uz obrazloženje da nema temelja za utvrđivanje obveze plaćanja komunalne naknade tužitelju s obzirom da je u postupku utvrđeno da tužitelj nema valjanu pravnu osnovu za korištenje predmetne nekretnine.

Državno odvjetništvo smatra da je takvo shvaćanje pogrešno jer se obveza plaćanja komunalne naknade može odrediti i korisniku zemljišta koji faktično koristi određeno zemljište za obavljanje poslovne djelatnosti, dakle neovisno o tome ima li pravni temelj za to ili ne.

PRAVNI TEMELJ: Prema odredbi čl. 22. st. 1. ZKG komunalna je naknada prihod proračuna jedinice lokalne samouprave, a sredstva komunalne naknade namijenjena su financiranju obavljanja ovih komunalnih djelatnosti: 1. odvodnja atmosferskih voda, 2. održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina, 3. održavanje javnih površina, 4. održavanje nerazvrstanih cesta, 5. održavanje groblja i krematorija i 6. javna rasvjeta.

Odgovorite: Kako biste odlučili kao suci Vrhovnog suda Republike Hrvatske i s kakvim obrazloženjem?

2. predmet naknade za oduzetu imovinu

Presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske odbijena je žalba tužitelja i potvrđena presuda Upravnog suda u Rijeci.

U postupku je utvrđeno:

- da je hotel „D.“ M. proglašen poduzećem od značaja za republikansku privredu Ukazom Predsjedništva Prezidijuma Sabora Narodne Republike Hrvatske od 29. travnja 1948.,
- da je rješenjem Okružnog suda u Rijeci od 7. siječnja 1949. navedeni hotel nacionaliziran i kao privredno poduzeće u privatnom vlasništvu prestao postojati,

- da je u skladu s rješenjem Skupštine općine K. broj: 01-3692/1-1981 od 11. prosinca 1981. ugovorom o prijenosu Općina K. prenijela Domu ... K. pravo korištenja 1/3 dijela predmetne zgrade - u naravi prizemlje zgrade u M., P. 2 za potrebe ambulante M.,

- da u vrijeme podnošenja zahtjeva za naknadu oduzete imovine predmetni prostor nije korišten kao poduzeće,

- da predmetni prostor nije ušao u sastav društvenog kapitala bilo kojeg društvenog poduzeća u skladu sa Zakonom o pretvorbi društvenih poduzeća, kao i da u naravi predstavlja poslovni prostor - ambulantu u M. u vlasništvu Doma ... K..

Protiv navedene presude Državno odvjetništvo Republike Hrvatske podnijelo je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude zbog pogrešne primjene materijalnog prava iz Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine („Narodne novine“, broj 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 117/01, 80/02 i 81/02 - u nastavku teksta: Zakon o naknadi).

U zahtjevu u bitnome navodi da naknada za oduzetu imovinu nije pravilno određena jer da je određena za poslovni prostor, a predmet nacionalizacije u konkretnom slučaju nije bio poslovni prostor nego hotel koji se zakonskom odredbom (članak 2.a. Zakona o nacionalizaciji privatnih privrednih poduzeća, „Narodne novine“, broj 53/91) izjednačava s poduzećem, slijedom čega da je naknadu trebalo odrediti u udjelima ili dionicama društva iz portfelja F., sukladno članku 45. stavak 5. i članak 47. Zakona o naknadi.

Materijalno pravo: Odredba članka 45. Zakona o naknadi: „Poduzeća oduzeta prijašnjem vlasniku na temelju propisa iz članka 2. te akata i načina propisanih člankom 3. ovoga Zakona ne vraćaju se. Pod poduzećem u smislu ovoga Zakona smatra se vrijednost oduzetih nekretnina uključujući i poslovni prostor. Za poduzeća iz stavka 1. ovoga članka prijašnjem vlasniku, odnosno kada je prijašnji vlasnik pravna osoba, dioničarima ili imateljima udjela prijašnjega vlasnika pripada naknada. Pravo na naknadu utvrđuje rješenjem nadležna služba ureda državne uprave. Pravomoćno rješenje iz stavka 3. ovoga članka provodi Hrvatski fond za ..., odnosno udjela u društvima koja su provela pretvorbu sukladno zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća.“.

Odredba članka 47. stavak 1. i 2. Zakona o naknadi: „Prijašnji vlasnik ostvaruje pravo na naknadu u dionicama ili udjelima u društvima u kojima se nalazi imovina poduzeća oduzetoga prijašnjem vlasniku na temelju propisa iz članka 2. te akata i načina propisanih člankom 3. ovoga Zakona. Ako ostvarenje prava iz stavka 1. ovoga članka nije moguće zbog već stečenih prava trećih osoba, prijašnji vlasnik ostvaruje pravo na naknadu u dionicama ili udjelima društva iz portfelja Hrvatskoga fonda za ..., na način propisan Zakonom o pretvorbi društvenih poduzeća.“.

Pitanje: Što mislite o tvrdnjama DORH-a? Kako biste odlučili o zahtjevu i s kojim obrazloženjem?

3. obnova postupka

Prvostupanjskim rješenjem Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (dalje HZMIO), tužiteljici je, počevši od 1. kolovoza 2015., određena starosna mirovina u svoti od 4.083,38 kn mjesečno te je istim rješenjem u obnovi postupka izmijenjeno prethodno rješenje HZMIO uz obračun isplaćenih mirovinskih primanja. Drugostupanjskim rješenjem HZMIO, odbijena je žalba tužiteljice. Presudom Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Usl-1759/16-13 od 13. srpnja 2018., odbijen je tužbeni zahtjev tužiteljice za poništenje rješenja tuženika te je odbijen zahtjev tužiteljice za naknadom troškova upravnog spora. Presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske potvrđena je presuda Upravnog suda u Zagrebu poslovni broj Usl-1759/16-13 od 13. srpnja 2018. godine.

VUSRH u cijelosti je prihvatio obrazloženje i izraženo pravno shvaćanje prvostupanjskog suda, utvrđujući da je tuženik pravilno novim rješenjem odredio dan od kojeg žaliteljica ima pravo na povoljniju, višu svotu mirovine, prema novim podacima o njezinim plaćama za 1981., te od 1994. do 2005., od prvog dana idućeg mjeseca nakon podnošenja zahtjeva za obnovu primjenom citiranog čl. 134. st. 2. ZOMO-a/13.

Do prvog rješenja o mirovini je došlo na temelju pogrešnih podataka poslodavca, koje HZMIO nije provjeravao, a prvo rješenje tužiteljica nije pobijala.

Državno odvjetništvo Republike Hrvatske u zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne tvrdi da su nižestupanjski sudovi u konkretnom slučaju pogrešno primijenili zakon na štetu tužiteljice jer da je trebalo primijeniti odredbu čl. 123. st. 2. toč. 1. i 3. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ broj 47/09 - dalje: ZUP), a u kojem slučaju bi bila isključena od primjene odredba čl. 134. st. 12. Zakona o mirovinskom osiguranju („Narodne novine“ broj 157/13, 151/14 i 33/15 - dalje ZOMO/13), temeljem koje je tužiteljici uskraćena isplata razlike mirovine u razdoblju od 1. siječnja 2007. do 31. srpnja 2015. Smatra da se, s obzirom da se radi o pogrešci službenika koji je tuženici dostavio krive podatke može govoriti, ako ne o krivotvorenim, onda o „lažnim podacima“ u širem smislu riječi, zbog čega je pogrešnim smatra shvaćanje nižestupanjskih sudova da se važnost „lažnost isprave“ trebalo dokazivati u kaznenom postupku. Ujedno tvrdi da je takvim tumačenjem navedenih odredbi tužiteljici povrijeđeno konvencijsko pravo na pošteno suđenje i mirno uživanje vlasništva pozivajući se na pravno shvaćanje Europskog suda za ljudska prava (Božić protiv Hrvatske zahtjev broj 50636/09 od 24. travnja 2014.), i navodeći da mirovina predstavlja vlasništvo u smislu članka 1. protokola broj 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine - Međunarodni ugovori“ broj 18/97, 6/99, 8/99, 147/02 i 1/06), uz mišljenje da građani nisu dužni snositi posljedice pogrešnog rada tijela javne uprave.

Pitanje: Kako biste ocijenili ovaj prigovor DORH-a? Obrazložite odgovor!

Literatura:

1. Ustavni sud Republike Hrvatske sudska praksa (<https://www.usud.hr/hr/praksa-ustavnog-suda>)
2. Vladavina prava i uloga Ustavnog suda Republike Hrvatske u izvršavanju upravnih i upravnosudskih odluka, dr.sc. Mario Jelušić i dr.sc. Duška Šarin, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015., str. 175.-201.
3. Vrhovni sud Republike Hrvatske, sudska praksa (<https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/>)
4. Drezga, Ante, Izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke u upravnom sporu, dostupno na <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2018B1160>, str. 1-8.
5. Kontrec, Damir, Djelotvornost zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, Zbornik radova 5. savjetovanja Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Organizator, Zagreb, 2017, str. 55-64.
6. Staničić, Frane, Mogućnost primjene izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude protiv odluka Visokog upravnog suda – u upravnom sporu ocjene zakonitosti općeg akta, Informator br. 6399 od 4. 1. 2016., str. 13-15.
7. Šikić, Marko, Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, Zbornik radova Pravnog fakulteta, God. 54, 1/2017, str. 179-201.
8. Šprajc, Ivan, Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude: Novo pravno sredstvo u hrvatskom Zakonu o upravnim sporovima, Sveske za javno pravo, 3/2012, str. 58-80.