



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-III-4362/2021

Zagreb, 14. studenoga 2023.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenula Zdenka Krznarić iz Slavanskog Broda, koju zastupa Marko Židić, odvjetnik u Zagrebu, na sjednici održanoj 14. studenoga 2023. donio je

O D L U K U

- I. Ustavna tužba se usvaja.
- II. Ukida se:
 - rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-924/21-2 od 5. svibnja 2021. i
 - rješenje Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-1480/15-32 od 8. siječnja 2021.
- III. Predmet se vraća Upravnom sudu u Zagrebu na ponovni postupak.
- IV. Podnositeljčin zahtjev za naknadu troškova ustavnosudskog postupka se odbija.

O b r a z l o Ź e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Dopuštenu i pravodobnu ustavnu tužbu podnijela je 21. srpnja 2021. Zdenka Krznarić iz Slavanskog Broda (u daljnjem tekstu: podnositeljica), koju u postupku pred Ustavnim sudom zastupa Marko Židić, odvjetnik u Zagrebu.
2. Ustavna tužba podnesena je u povodu rješenja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-924/21-2 od 5. svibnja 2021. (u daljnjem tekstu: drugostupanjsko rješenje) i rješenja Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-1480/15-32 od 8. siječnja 2021. (u daljnjem tekstu: prvostupanjsko rješenje).

3. Drugostupanjskim rješenjem točkom I. izreke odbijena je žalba podnositeljice (tužiteljice u upravnom sporu) i potvrđeno je prvostupanjsko rješenje, te je točkom II. izreke odbijen zahtjev podnositeljice za naknadu troška žalbenog postupka.

Prvostupanjskim rješenjem odbijen je podnositeljičin zahtjev za naknadu troška upravnog spora od 18.193,75 kn.

4. Podnositeljica u ustavnoj tužbi navodi da su joj osporenim odlukama povrijeđena sljedeća prava zajamčena Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.):

- pravo na pravično suđenje (članak 29. stavak 1. Ustava) i
- pravo vlasništva (članak 48. stavak 1. Ustava).

5. U ustavnoj tužbi podnositeljica je postavila zahtjev za naknadu troška ustavnosudskog postupka.

Na poziv Ustavnog suda podnositeljica je u ostavljenom roku, 13. veljače 2023., dodatno obrazložila svoj zahtjev i dostavila relevantnu dokumentaciju.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

6. Odlukom Ustavnog suda broj: U-III-4286/2018 od 15. travnja 2020. (www.usud.hr) usvojena je podnositeljičina ustavna tužba te su ukinute: presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-3970/17-2 od 19. travnja 2018. (u daljnjem tekstu: ukinuta drugostupanjska presuda), presuda Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-1480/15-12 od 10. listopada 2017. (u daljnjem tekstu: ukinuta prvostupanjska presuda), rješenje Ministarstva financija, Samostalnog sektora za drugostupanjski upravni postupak klasa: UP/II-410-20/14-01/3118, urbroj: 513-04/15-3 od 18. veljače 2015. i rješenje Ministarstva financija, Porezne uprave, Područnog ureda Zagreb, Ispostave Zagreb za nekretnine klasa: UP/I-410-20/2011-001/3328, urbroj: 513-007-01-60/2014-04 od 23. travnja 2014. i predmet je vraćen na ponovno odlučivanje Ministarstvu financija, Poreznoj upravi, Područnom uredu Zagreb, Ispostavi Zagreb za nekretnine.

Ukinutom drugostupanjskom presudom odbijena je podnositeljičina žalba i potvrđena je prvostupanjska presuda, te je odbijen zahtjev podnositeljice za naknadu troška upravnog spora.

Ukinutom prvostupanjskom presudom točkom I. izreke odbijen je podnositeljičin tužbeni zahtjev za poništenje navedenih rješenja poreznih tijela, te je točkom II. izreke odbijen podnositeljičin zahtjev za naknadu troška upravnog spora od 6.250,00 kn.

7. Podnositeljica je 18. svibnja 2020. Upravnom sudu u Zagrebu podnijela zahtjev za naknadu troška upravnog spora u kojem su bile donesene navedene presude (ukupno 18.193,75 kn).

8. Osporenim prvostupanjskim rješenjem odbijen je podnositeljičin zahtjev.

U obrazloženju prvostupanjskog rješenja istaknuto je:

"Kako tužiteljica zahtjev za naknadu troškova podnesen 18. svibnja 2020. temelji na članku 79. Zakona o upravnim sporovima, kako u skladu s člankom 79. stavkom 5. Zakona o upravnim sporovima o troškovima spora sud može odlučiti o troškovima spora zajedno s odlukom o glavnoj stvari ili posebnim rješenjem u roku od 15 dana od dana objave presude te kako je odlukom Ustavnog suda broj: U-III-4286/2018 od 15. travnja 2020. predmet vraćen Ministarstvu financija Republike Hrvatske, Poreznoj upravi, Područnom uredu Zagreb, Ispostavi Zagreb za nekretnine na ponovno odlučivanje, a ne ovom sudu, valjalo je na temelju članka 79. stavka 6. Zakona o upravnim sporovima odlučiti kao u izreci."

9. Osporenim drugostupanjskim rješenjem odbijena je žalba podnositeljice i potvrđeno je prvostupanjsko rješenje.

U obrazloženju drugostupanjskog rješenja istaknuto je:

"7. Prema ocjeni ovog Suda, pravilno je prvostupanjski sud ocijenio da nema zakonske osnove za usvajanje podnesenog zahtjeva tužiteljice pozivom na odredbu članka 79. stavka 6. Zakona o upravnim sporovima. Naime, prema navedenoj odredbi o troškovima upravnog spora sud može odlučiti zajedno s odlukom o glavnoj stvari ili posebnim rješenjem u roku od 15 dana od dana objave presude. O zahtjevu za naknadu troškova tužiteljice već je pravomoćno odlučeno navedenom presudom upravnog suda, a odlukom Ustavnog suda predmet nije vraćen prvostupanjskom sudu na ponovni postupak u kojem bi se ponovno odlučivalo o tužbenom zahtjevu već je predmet vraćen prvostupanjskom tijelu na ponovno odlučivanje. Posebno se napominje tužiteljici da se u okviru upravnog spora ne može odlučivati o troškovima za sastav ustavne tužbe."

III. PRIGOVORI PODNOSITELJICE

10. U ustavnoj tužbi podnositeljica je istaknula:

"Iz svega navedenog jasno proizlazi da odluku o troškovima nastalim u upravnosudskom postupku može donijeti jedino i isključivo upravni sud pred kojim se vodio spor. Činjenica da Ustavni sud RH u svojoj odluci od 15. travnja 2020. godine, broj: U-III-4286/2018 nije predmet radi donošenja odluke od troškovima upravnog spora izrijekom vratio Upravnom sudu u Zagrebu na ponovno odlučivanje ne može i ne smije predstavljati razlog da se o troškovima upravnog spora koji su nastali podnositeljici ustavne tužbe više ne može odlučivati.

(...)

Dakle, Visoki upravni sud RH, odnosno država, suprotno odredbi čl. 79. ZUS-a, ali i dosadašnjim odlukama Ustavnog suda RH, ponovno ograničava podnositeljici ustavne tužbe pravo na pristup sudu jer joj ne priznaje troškove upravnog spora i to u slučaju kada je ista uspjela u upravnom sporu (na način da su ukinuta nezakonita rješenja države, odnosno Ministarstva pravosuđa i presude upravnih sudova), a predmet vraćen na ponovni postupak prvostupanjskom tijelu (čime je predmet pred Upravnim sudom o glavnoj stvari okončan).

U konkretnom slučaju dolazimo do apsurdne situacije u kojoj je podnositeljica ustavne tužbe u cijelosti uspjela sa svojim tužbenim zahtjevom u upravnom sporu u kojem je utvrđeno da je javnopravno tijelo (država) donijelo nezakonitu odluku na štetu podnositeljice ustavne tužbe, ali da neovisno od toga ista mora sama snositi troškove upravnog spora i to : trošak sastava tužbe u iznosu od 2.500,00 kn uvećano za PDV, trošak zastupanja na ročištu u iznosu od 2.500,00 kn uvećano za PDV i

trošak sastava žalbe u iznosu od 3.125,00 kn uvećano za PDV, kao i troškove sudskih pristojbi."

IV. MJERODAVNO PRAVO

11. Člankom 79. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. - odluka i rješenje USRH broj: U-I-2753/2012 i dr., 29/17. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS:20/10-110/21) propisano je:

"Četvrti dio
TROŠKOVI UPRAVNOG SPORA
Troškovi upravnog spora
Članak 79.

(1) Troškove spora čine opravdani izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu spora. Troškovi spora obuhvaćaju i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu.

(2) Vrijednost predmeta spora smatra se neprocjenjivom.

(3) Svaka stranka prethodno sama podmiruje troškove koje je prouzročila svojim radnjama, osim ako zakonom nije drukčije propisano. Troškovi proizašli iz poduzimanja radnji po službenoj dužnosti suda predujmaju se iz sredstava suda.

(4) Stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu.

(5) Stranka koja je povukla tužbu, žalbu ili drugi prijedlog koji je prouzročio troškove drugim strankama snosi troškove i tim strankama.

(6) O troškovima spora sud može odlučiti zajedno s odlukom o glavnoj stvari ili posebnim rješenjem u roku od 15 dana od dana objave presude.

(7) Protiv rješenja iz stavka 6. ovoga članka žalba je dopuštena."

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

12. Ustavni sud utvrđuje da s obzirom na razloge i navode istaknute u ustavnoj tužbi, te činjenica i okolnosti konkretne pravne stvari postoje pretpostavke za odlučivanje o biti stvari u konkretnom slučaju.

13. Prigovori podnositeljice istaknuti u ustavnoj tužbi otvaraju pitanje povrede prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava, koji glasi:

"Članak 29.

Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično ... odluči o njegovim pravima i obvezama ...

(...)"

1) Načelna stajališta Ustavnog suda

14. Sadržaj ustavnog prava zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava ograničen je na jamstva pravičnog suđenja. Sukladno tome, ocjenjujući navode ustavne tužbe sa stajališta tog ustavnog prava, Ustavni sud 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.

Pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava jamči zaštitu od arbitrarnosti u odlučivanju sudova i drugih državnih tijela. Obrazloženja sudskih odluka odnosno odluka drugih nadležnih tijela koja ne sadrže ozbiljne, relevantne i dostatne razloge za ocjenu kakva je odlukom dana, upućuju na zaključak o arbitrarnosti u postupovnom i/ili materijalnopravnom smislu.

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

Nadalje, Ustavni sud u svojoj dosadašnjoj praksi iznio je višekratno i stajalište da pretjerani (ekscesivni) formalizam pri 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., točka 26.1., "Narodne novine" broj 145/14.).

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

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

2) Primjena načelnih stajališta na konkretan slučaj

15. U konkretnom slučaju, tijekom upravnog spora pokrenutog protiv rješenja poreznih tijela navedenih u točki 5. obrazloženja ove odluke, podnositeljica je

postavila određeni zahtjev za naknadu troška upravnog spora koji je bio odbijen presudama navedenim u točki 5. obrazloženja ove odluke, jer je tim presudama također bio odbijen podnositeljičin tužbeni zahtjev za poništenje navedenih rješenja.

Međutim, Ustavni sud usvojio je odlukom broj: U-III-4286/2018 od 15. travnja 2020. podnositeljičinu ustavnu tužbu i ukinuo navedene presude i rješenja poreznih tijela te je predmet vratio nadležnom prvostupanjskom poreznom tijelu na ponovno odlučivanje. Naime, Ustavni je sud utvrdio da je tim presudama i rješenjima poreznih tijela podnositeljici povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava, kao i da joj je tim presudama povrijeđeno jamstvo sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti propisano člankom 19. stavkom 2. Ustava.

Imajući u vidu da je nadležno porezno tijelo u provedbi navedene odluke Ustavnog suda dužno donijeti novo rješenje, protiv kojeg podnositeljica (unutar nastavljenog upravnog postupka) ima pravo podnošenja (nove) žalbe, kao i da protiv odluke drugostupanjskog poreznog tijela o njezinoj žalbi, podnositeljica ima pravo tužbom pokrenuti (novi) upravni spor, ali koji ne predstavlja nastavak ili ponavljanje upravnog spora u kojem su donesene presude navedene u točki 5. obrazloženja ove odluke, Ustavni sud ocjenjuje da, bez obzira na to što još nije donesena meritorna odluka o glavnoj stvari, nakon donošenja odluke Ustavnog suda broj: U-III-4286/2018 od 15. travnja 2020. ostao je neriješen podnositeljičin zahtjev za naknadu troška tog upravnog spora, odnosno o tome pitanju nije pravomoćno odlučeno u upravnom sporu (kao što to pogrešno ocjenjuje Visoki upravni sud Republike Hrvatske - vidi točku 8. obrazloženja ove odluke), a u tom pogledu nije odlučna činjenica da je predmet vraćen prvostupanjskom poreznom tijelu na ponovi postupak (kao što to pogrešno smatra Upravni sud u Zagrebu - vidi točku 7. obrazloženja ove odluke).

Stoga, u okolnostima konkretnog slučaja, u kojem je Ustavni sud odlukom broj: U-III-4286/2018 od 15. travnja 2020. ukinuo i presude upravnih sudova i rješenja nadležnih javnopravnih tijela te predmet vratio nadležnom prvostupanjskom javnopravnom tijelu na ponovni postupak, bez obzira na to kako će i kada biti donesena konačna odluka o upravnoj stvari, podnositeljica nije u mogućnosti, u mogućem novom upravnom sporu, ishoditi odluku o trošku, kojom bi bili obuhvaćeni i troškovi prethodnog upravnog spora.

Slijedom navedenog, Ustavni sud ocjenjuje da u okolnostima konkretnog slučaja postoji razumno opravdanje za smislenu primjenu članka 79. stavaka 1. i 4. ZUS-a:20/10-110/21, te da tumačenje i primjena članka 79. stavka 6. ZUS-a:20/10-110/21 vezana uz objavu ukinutih presuda ima značaj prekomjernog (ekscesivnog) formalizma.

16. Slijedom svega navedenog, Ustavni sud utvrđuje da je osporenim rješenjima podnositeljici povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

17. Ustavni sud nije razmotrio i ocijenio u ustavnoj tužbi iznesen podnositeljičin prigovor povrede prava vlasništva zajamčenog člankom 48. stavkom 1. Ustava, jer je ustavnu tužbu usvojio zbog povrede prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava.

18. Na temelju članaka 73. i 76. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) odlučeno je kao u točkama I., II. i III. izreke.

19. Podnositeljica je u ustavnoj tužbi postavila zahtjev za naknadu troška ustavnosudskog postupka od 6.250,00 kn, te je u prilogu podneska od 13. veljače 2023. dodatno obrazložila svoj zahtjev i dostavila relevantnu dokumentaciju.

20. Imajući u vidu sadržaj dostavljene dokumentacije (podatke o plaći podnositeljice u 2021. godini i prijavu poreza na dohodak za podnositeljičina supruga za 2021. godinu), Ustavni sud ocjenjuje da snošenje troškova ustavne tužbe podnositeljici nameće značajan, ali ne i prekomjeran financijski teret.

Stoga, u okolnostima konkretnog slučaja ne bi bilo opravdano naložiti da se troškovi ustavnosudskog postupka nadoknade podnositeljici na teret državnog proračuna.

21. Slijedom navedenog, na temelju članka 23. Ustavnog zakona odlučeno je kao u točki IV. izreke.

PREDSJEDNIK

dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.