



## USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-III-1162/2014

Zagreb, 19. ožujka 2019.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, 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 pokrenuo Mladen Veršić iz Zagreba, kojeg zastupa Mate Knezović, odvjetnik u Zagrebu, na sjednici održanoj 19. ožujka 2019. donio je

### O D L U K U

**I.** Ustavna tužba se usvaja te se ukida presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Uss-187/2013-2 od 20. studenoga 2013.

**II.** Predmet se vraća Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske na ponovni postupak.

### O b r a z l o ž e n j e

#### I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

**1.** Ustavnu tužbu podnio je Mladen Veršić iz Zagreba (u daljnjem tekstu: podnositelj), kojeg zastupa Mate Knezović, odvjetnik u Zagrebu. Ustavna tužba je pravodobna i dopuštena.

Ustavna tužba podnesena je u povodu presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Uss-187/2013-2 od 20. studenoga 2013. (u daljnjem tekstu: osporena presuda), kojom je odbijena tužba podnositelja, u pravnoj stvari radi poništenja raskida ugovora o rasporedu ugovornog diplomata na određeno vrijeme.

**2.** Podnositelj u ustavnoj tužbi tvrdi da su mu osporenim presudom povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 14. stavkom 2., 19. stavkom 2. i 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), te članak 19. stavak 1. Ustava, kao i članak 6. stavak 1. Konvencije 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.; u daljnjem tekstu: Konvencija).

## II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

**3.** Podnositelj i Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija (u daljnjem tekstu: tuženik) sklopili su 14. srpnja 2006. Ugovor o rasporedu ugovornog diplomata na određeno vrijeme klasa: 112-03/06-01/272, ur.broj: 521-03-08-02-02-06-01 (u daljnjem tekstu: Ugovor), te je istim podnositelj, sukladno članku 36. Zakona o vanjskim poslovima ("Narodne novine" broj 48/96.; u daljnjem tekstu: ZoVP/96), s danom 14. srpnja 2006. raspoređen kao ugovorni diplomat na rad na određeno vrijeme do 4 godine u Generalni konzulat Republike Hrvatske u Saveznoj Republici Njemačkoj, na konzularno mjesto konzul prvog razreda.

Ugovor je prestao prije isteka roka od četiri godine Odlukom o raskidu Ugovora o rasporedu ugovornog diplomata na određeno vrijeme klasa: 112-03/06-01/272, ur.broj: 521-T1-02-08-02 od 15. veljače 2008. (u daljnjem tekstu: Odluka o raskidu Ugovora).

**3.1.** Tužbom od 28. ožujka 2008. podnositelj je pred Općinskim građanskim sudom u Zagrebu pokrenuo postupak radi poništenja Odluke o raskidu Ugovora.

Općinski građanski sud u Zagrebu, presudom broj: XXIII PR-2609/08 (kasnije predmet Općinskog radnog suda u Zagrebu broj: Pr-6371/10) od 22. siječnja 2009., djelomično je usvojio tužbeni zahtjev podnositelja te utvrdio da je raskid Ugovora nezakonit (točka I. izreke te presude).

Uvažavajući žalbe stranaka, Županijski sud u Zagrebu, rješenjem broj: 37. Gžr-1178/09-2 od 1. lipnja 2010., ukinuo je prvostupanjsku presudu od 22. siječnja 2009. te je predmet vratio sudu prvog stupnja na ponovni postupak.

U ponovljenom postupku, presudom Općinskog radnog suda u Zagrebu broj: 23 Pr-6371/10-21 od 10. siječnja 2012. odbijen je tužbeni zahtjev podnositelja kao neosnovan.

Rješenjem Županijskog suda u Zagrebu broj: 37. Gžr-1361/12-2 od 18. rujna 2012. ukinuta je prvostupanjska presuda i predmet je ustupljen Upravnom sudu u Zagrebu.

Mjerodavni dio obrazloženja ovog rješenja glasi:

"U smislu odredbe čl. 42. ZVP propisi o državnim službenicima na odgovarajući se način primjenjuju na prava i obveze državnih službenika u službi vanjskih poslova a odredba čl. 63.st.1. i st.3. Zakona o državnim službenicima (NN br. 92/05) propisuje da je rješenje o prestanku državne službe upravni akt.

Imajući u vidu da su citirane zakonske odredbe kogentne naravi, predmetna odluka ministra vanjskih poslova, iako nazvana 'raskidom ugovora' ima značenje rješenja o prestanku službe ugovornom diplomatu i kao takva je upravni akt, neovisno i o tome što su stranke u ugovoru od 14. srpnja 2006. ugovorile mogućnost 'jedностранog raskida'.

Stoga je u konkretnom slučaju o tužbi nadležan odlučivati Upravni sud u Zagrebu, sukladno odredbi čl. 23. Zakona o sudovima ... u svezi odredbe čl. 8. Zakona o izmjenama Zakona o sudovima ..."

**3.2.** Dopisom Općinskog radnog suda u Zagrebu broj: 23 Pr-6371/10-25 od 25. travnja 2013. spis je dostavljen Upravnom sudu u Zagrebu na daljnju nadležnost.

**4.** Rješenjem broj: Usug-2/13-2 od 17. svibnja 2013., Upravni sud u Zagrebu oglasio se stvarno nenadležnim za rješavanje ovog predmeta te je predmet, sukladno članku 90. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 20/10. i 143/12.; u daljnjem tekstu: ZUS), ustupio Visokom upravnom sudu na daljnje postupanje.

**5.** Osporenom presudom odbijena je kao neosnovana tužba podnositelja jer je Visoki upravni sud utvrdio da Ugovorom nije utvrđeno da njegov raspored mora trajati četiri godine, to jest da je ministar vanjskih poslova, na temelju članka 36. stavka 5. ZoVP-a/96, članka 57. Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija te diplomatskih misija i konzularnih ureda Republike Hrvatske u inozemstvu klasa: 011-02/05-03/02, ur.broj: 521-03-08-01-01/05-01-06 od 2. veljače 2006. (u daljnjem tekstu: Pravilnik) i članka 3. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija te diplomatskih misija i konzularnih ureda Republike Hrvatske u inozemstvu klasa: 011-02/06-03/07, ur.broj: 521-T1-01-07-12 od 18. siječnja 2007. (u daljnjem tekstu: PID Pravilnika), mogao donijeti rješenje o povlačenju podnositelja iz konzularnog ureda i prije isteka roka od četiri godine.

Mjerodavni dio obrazloženja osporene presude glasi:

"Analizirajući utvrđeno činjenično stanje i raskid ugovora od 15. veljače 2008. očito je da je tužitelj bio raspoređen s 14. srpnja 2006. godine na konzularno mjesto konzula prvog razreda u Generalni konzulatu RH u Dusseldorfu.

Ocjenjujući zakonitost odluke ministra, nazvanog raskid ugovora o rasporedu ugovornog diplomata na određeno vrijeme, a na temelju sadržaja spisa i citiranih odredbi Zakona (Zakona o vanjskim poslovima, 'Narodne novine' broj 48/96 - op. Ustavnog suda) i Pravilnika ovaj sud zaključuje da odluka ministra, iako nazvana raskid ugovora ima značenje rješenja iz članka 36. stavka 5. Zakona o vanjskim poslovima.

Dakle, u predmetnom slučaju postupljeno je u skladu s navedenim člankom Zakona kada je ministar vanjskih poslova povukao tužitelja iz navedenog konzularnog ureda na način da je raskinuo ugovor o rasporedu, odnosno utvrdio prestanak službe tužitelju prije isteka roka o rasporedu na određeno vrijeme do četiri godine. Činjenica da je isto učinjeno kroz raskid ugovora a ne donošenjem akta nazvanog rješenje nije od utjecaja na drugačije rješavanje predmetne upravne stvari i istim nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

Stoga su neosnovani prigovori tužitelja istaknuti u tužbi i u tijeku sudskog postupka pred redovnim sudom te nemaju utjecaja na drugačije rješavanje predmetne upravne stvari."

### **III. PRIGOVORI PODNOSITELJA**

**6.** U ustavnoj tužbi podnositelj tvrdi da osporena presuda nema "karakter akta" kojim je sudskim putem izvršena kontrola zakonitosti pojedinačnih upravnih akata.

Smatra da je Visoki upravni sud "propustio utvrditi stvarnu nenadležnost za donošenje pobijane presude", to jest da je donio "presudu u predmetu za koji nije stvarno nadležan" jer osporeni akt "nema pravna i činjenična svojstva upravnog akta".

Nadalje, u slučaju da osporena presuda i jest upravni akt, tada je osporenom presudom, smatra podnositelj, povrijeđeno načelo zakonitosti iz članka 4. ZUP-a jer raskid Ugovora nije donesen sukladno članku 36. ZoVP-a/96 odnosno članku 3. PID Pravilnika. Jednako tako, ukazuje na to da je Visoki upravni sud propustio utvrditi da "kontrolirani akt" ne sadrži osnovne elemente upravnog akta kao što su obrazloženje i uputa o pravnom lijeku.

Također, smatra da je Visoki upravni sud provodeći kontrolu zakonitosti bio dužan uvažiti sve dokaze koji su relevantni za predmet, uključujući i materijalne dokaze (podneske) podnesene u parnici, a što nije učinio, zbog čega osporena presuda "nije temeljena na ocjeni svih dokaza".

U nastavku, navodi da je Visoki upravni sud morao uvažiti činjenicu da tuženik nije neuka stranka koja nema znanje o formi u kojoj donosi upravne akte i da je trebao sankcionirati njegovo arbitrarno postupanje. U tom smislu dalje ističe:

"Iz pobijanog Raskida ugovora je razvidno da tuženik nije postupio na opisani način, jer nije obrazložio predmetnu Odluku o raskidu, jer takvo rješenje nije uručio podnositelju, kao ugovornom diplomatu, 30 dana prije povlačenja, niti je u tom raskidu regulirao daljnji radno-pravni položaj tužitelja, u smislu novog rasporeda u Ministarstvo vanjskih poslova ili pak o prekidu službe."

Zaključno, navodi da je Visoki upravni sud "propustio iznijeti pravne argumente zakonitosti Raskida ugovora", zatim da se nije "osvrnuo na povredu mjerodavnih propisa", te da "sama konstatacija da naziv akta nije relevantan" ne čini obrazloženje, a samim time ni osporenu presudu "zakonitom".

Ustavnom sudu predlaže usvajanje ustavne tužbe.

#### **IV. MJERODAVNO PRAVO**

##### **7. Članak 36. stavak 5. ZoVP-a/96 glasi:**

"Članak 36.

(...)

Ministar vanjskih poslova može donijeti rješenje o povlačenju ugovornog diplomata iz diplomatske misije ili konzularnog ureda i prije isteka roka na koji je raspoređen i o njegovu rasporedu u Ministarstvo vanjskih poslova ili o prekidu službe.

(...)"

##### **7.1. Članak 57. Pravilnika i članak 3. PID Pravilnika, u mjerodavnom dijelu, glase:**

"Članak 57.

Ugovorno diplomatsko ... osoblje, raspoređeno na rad u diplomatsku misiju, odnosno konzularni ured ministar može, i prije isteka roka na koje je raspoređeno na rad u diplomatsku misiju, odnosno konzularni ured, povući s rada i utvrditi prestanak službe ...

(...)"

"Članak 3.

Iza članka 57. dodaje se novi članak 57. a koji glasi:

'Ugovorno diplomatsko ... osoblje iz prethodnog članka može biti povučeno iz diplomatske misije, odnosno konzularnog ureda i prije isteka roka iz ugovora na koji je raspoređeno, te će se utvrditi prestanak službe u Ministarstvu, kada se na osnovi rada, pokazanog znanja i učinkovitosti ocijeni da ne izvršava uspješno poslove radnog mjesta u diplomatskoj misiji, odnosno konzularnom uredu.

Rješenje o povlačenju i prestanku službe u Ministarstvu mora biti uručeno trideset dana prije povlačenja.

Rješenje iz stavka 1. je konačno, a donosi ga ministar temeljem obrazloženog prijedloga Povjerenstva iz članka 56.a, na inicijativu šefa diplomatske misije, odnosno konzularnog ureda."

**7.2.** Ustavni sud napominje da kada se u daljnjem tekstu obrazloženja ove odluke poziva na Pravilnik, uključujući i njegove izmjene i dopune, koristi se kraticom: Pravilnik/06-07.

## V. OCJENA USTAVNOG SUDA

**8.** S obzirom na navode ustavne tužbe, Ustavni sud razmotrio je ustavnu tužbu podnositelja s aspekta eventualne povrede članka 29. stavka 1. Ustava odnosno članka 6. stavka 1. Konvencije, čija se jamstva primjenjuju i na sudski postupak pred Visokim upravnim sudom (upravni spor) koji je uređen člankom 19. stavkom 2. Ustava (v. odluku Ustavnog suda broj: U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010., "Narodne novine" broj 90/10.).

**8.1.** Članak 29. stavak 1. Ustava i članak 6. Konvencije, u mjerodavnom dijelu, glase:

"Članak 29.

Svatko ima pravo da ... sud pravično ... odluči o njegovim pravima i obvezama

...

(...)"

"Članak 6.

PRAVO NA POŠTENO SUĐENJE

1. Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ... svatko ima pravo da ... sud pravično ... ispita njegov slučaj. (...)

(...)"

Sadržaj ustavnog i konvencijskog prava na pravično suđenje ograničen je na postupovna jamstva pravičnog suđenja. Ustavni sud, ocjenjujući navode ustavne tužbe sa stajališta navedenog prava, ispituje eventualno postojanje postupovnih povreda u postupcima pred sudovima te na temelju toga, sagledavajući postupak kao jedinstvenu cjelinu, ocjenjuje je li postupak bio vođen na način koji podnositelju osigurava pravično suđenje. Također, 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.

**8.2.** Ustavna je obveza Ustavnog suda zaštita ustavnih (i konvencijskih) prava podnositelja ustavnih tužbi u slučajevima kada su ta prava povrijeđena presudom suda ili drugim pojedinačnim aktom nadležnog tijela državne ili javne vlasti. Ustaljeno je stajalište Ustavnog suda da je zadaća u prvom redu nadležnih tijela državne i

javne vlasti da tumače i primjenjuju pravo. Koju će metodu interpretacije pritom primijeniti, stvar je njihovog odabira i nije predmet ustavnosudske ocjene, pod uvjetom da način na koji tumače i primjenjuju mjerodavno pravo u svakom pojedinom slučaju ima racionalnu osnovu i objektivno opravdanje i ne dovodi do povrede ustavnih prava stranaka u postupku. Uloga Ustavnog suda 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 Ustavni sud 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 ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom. Ustavni sud u tom smislu svoje odluke zasniva na činjenicama utvrđenima u sudskom postupku, osim ako podnositelj ustavne tužbe ne iznese ozbiljnije, relevantne i dostatne razloge zbog kojih je od tog pravila potrebno odstupati.

**9.** Primjenjujući navedena pravila na konkretan slučaj, zadaća je Ustavnog suda ispitati je li Visoki upravni sud u konkretnom slučaju protumačio mjerodavno materijalno pravo na ustavnopravno prihvatljiv način koji ne dovodi do povrede prava podnositelja na djelotvornu zaštitu njegovih prava.

**10.** Uvidom u osporenu presudu razvidno je da je stvarna nadležnost za odlučivanje o zahtjevu podnositelja utvrđena na temelju članka 90. ZUS-a, zbog čega navode podnositelja o tome da je Visoki upravni sud "propustio utvrditi stvarnu nenadležnost za donošenje pobijane presude" Ustavni sud ne prihvaća.

Jednako tako, Ustavni sud ne prihvaća ni navode podnositelja o tome da "pobijani akt" nije upravni akt jer je Visoki upravni sud ocjenu o tome zašto odluka ministra iako nazvana "raskid ugovora" ima značenje rješenja iz članka 36. stavka 5. ZoVP-a/96 obrazložio na ustavnopravno prihvatljiv način.

**11.** Nadalje, iz obrazloženja osporene presude razvidno je da je Visoki upravni sud kao mjerodavno pravo za slučaj podnositelja ocijenio i primijenio ZoVP/96 i Pravilnik/06-07.

U tom smislu, a što je razvidno i iz obrazloženja osporene presude, Visoki upravni sud svoju ocjenu o neosnovanosti tužbe temeljio je na članku 36. stavku 5. ZoVP-a/96 i člancima 57. stavku 1. i 57.a stavku 1. Pravilnika/06-07 (koji sadržajno odgovaraju članku 36. stavku 5. ZoVP-a/96) jer je utvrdio da je ministar, sukladno s navedenim odredbama ZoVP-a/96 i Pravilnika/06-07, mogao podnositelja povući iz službe te mu utvrditi prestanak službe i prije isteka roka o rasporedu na određeno vrijeme do četiri godine.

**12.** Međutim, Ustavni sud primjećuje da je podnositelj tijekom parničnog postupka (predmet je kasnije ustupljen Visokom upravnom sudu koji je na temelju parničnog spisa, to jest činjenica utvrđenih u parničnom postupku donio osporenu presudu) tvrdio da se "raskid ugovora trebao temeljiti" i na člancima 56. i 57.a Pravilnika/06-07, zatim da nije upoznat "ni sa kakvim prijedlogom povjerenstva", niti da mu je tijekom trajanja mandata bilo tko ukazao na činjenicu da nešto nepravilno radi. Jednako tako,

u svojim podnescima (primjerice podnesak od 27. veljače 2008.) više je puta istaknuo kako u svakom rješenju, a posebno u rješenju o prestanku službe u Ministarstvu vanjskih poslova i europskih integracija mora postojati obrazloženje i uputa o pravnom lijeku, a što Odluci o raskidu Ugovora nedostaje.

Iz obrazloženja osporene presude ne proizlazi da je Visoki upravni sud, iako se pozvao i na članak 3. PID Pravilnika (članak 57.a Pravilnika/06-07), pri donošenju osporene presude imao u vidu ove navode podnositelja, to jest njegove tvrdnje o nezakonitosti raskida ugovora iz razloga što mu rješenje o povlačenju i prestanku službe nije uručeno trideset dana prije povlačenja iz službe (stavak 2. članka 57.a Pravilnika/06-07) i da odluka o prestanku službe ne sadrži obrazloženje iz kojih razloga mu je služba prestala (stavak 3. članka 57.a Pravilnika/06-07) jer osporena presuda o ovim tvrdnjama podnositelja ništa ne govori. Jednako tako, obrazloženje osporene presude ne sadrži ni razloge zbog kojih je Visoki upravni sud ocijenio da stavci 2. i 3. članka 57.a Pravilnika/06-07 nisu mjerodavni za slučaj podnositelja ili zbog kojih nisu bili od utjecaja na drugačiju ocjenu od one kakva je osporenom presudom dana.

**12.1.** Iz spomenutih razloga, ocjena je Ustavnog suda da tumačenje i primjena mjerodavnih zakonskih, a posebno podzakonskih odredaba u dijelu koji se odnosi na pitanje (ne)zakonitosti raskida ugovora o rasporedu podnositelja (osim u dijelu koji se odnosi na ocjenu Visokog upravnog suda o karakteru akta kojim je ugovor raskinut i pravu tuženika da raskine ugovor kojim je podnositelj raspoređen u konzularni ured), polazeći od njihovog jasnog sadržaja, upućuju na zaključak o arbitrarnosti.

**13.** Slijedom navedenog, Ustavni sud utvrđuje da je osporenom presudom podnositelju povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava odnosno člankom 6. Konvencije.

**14.** Na temelju članaka 73. i 76. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) odlučeno je kao u izreci.

PREDSJEDNIK  
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.