

Odluka:

U-III/2291/2018

Zbirni podatci

Broj odluke: U-III/2291/2018

Datum odluke: 19.06.2018

Vrsta odluke: Odluka

Poveznica do dokumenta na portalu IUS-INFO

Tekst

Broj: U-III-2291/2018

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Drugom vijeću za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sutkinja Ingrid Antičević Marinović, predsjednica Vijeća te suci Mato Arlović, Snježana Bagić, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić i Miroslav Šumanović, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenula Vesna Povijač iz Zagreba, koju zastupa Milan Rimay, odvjetnik u Zagrebu, na sjednici održanoj 19. lipnja 2018. jednoglasno je donio

podnositeljica), koju zastupa Milan Rimay, odvjetnik u Zagrebu.

Podnositeljica u ustavnoj tužbi tvrdi da su rješenjem Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-1325/18-2 od 21. ožujka 2018. povrijeđena njezina ustavna prava zajamčena člancima 19. stavkom 2., 26. i 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

ODLUKU

2. Tim rješenjem, povodom žalbe Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (u daljnjem tekstu: HZMO), Središnje službe, uvažena je žalba, poništena točka II. rješenja Upravnog suda u Zagrebu broj: UsI-174/18-4 od 9. veljače 2018. te je odbijen podnositeljičin zahtjev za naknadu troškova upravnog spora.

I. Ustavna tužba se usvaja.

Prvostupanjskim rješenjem od 9. veljače 2018. obustavljen je upravni spor (točka I. izreke) te je naloženo HZMO-u da naknadi podnositeljici troškove upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kuna u roku od 15 dana od dana dostave rješenja.

II. Ukida se rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-1325/18-2 od 21. ožujka 2018.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

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

3. Podnositeljica, kao majka djeteta sa težim smetnjama u razvoju, podnijela je 3. svibnja 2016. HZMO-u, Područnoj službi u Zagrebu zahtjev za priznavanje prava na doplatku za djecu. Taj zahtjev odbijen je rješenjem tog tijela broj: 1026730 od 15. veljače 2017. jer je utvrđeno da prosječni mjesečni dohodak po članu kućanstva prelazi 50 % proračunske osnovice od 1.663,00 kuna, u smislu članka 16. točke 1. Zakona o doplatku za djecu ("Narodne novine" broj 94/01., 128/06., 107/07., 61/11., 112/12. i 82/15.; u daljnjem tekstu: ZoDD).

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Ustavnu tužbu podnijela je Vesna Povijač iz Zagreba, majka djeteta s težim smetnjama u razvoju (u daljnjem tekstu:

Žalba podnositeljice protiv tog rješenja odbačena je kao nepravodobna rješenjem HZMO-a, Središnje službe klasa:

UP/II-143-02/17-01, urbroj: 341-99-05/3-17-3710 od 4. prosinca 2017. jer je utvrđeno da je prvostupanjsko rješenje dostavljeno podnositeljici 21. ožujka 2017., a žalbu je podnijela 7. travnja 2017. dakle izvan žalbenog roka od 15 dana od dana dostave tog rješenja.

4. Protiv tog rješenja podnositeljica je pravodobno (18. siječnja 2018.) podnijela tužbu Upravnom sudu u Zagrebu, u kojoj je tvrdila da je žalba pravodobno podnesena jer je prvostupanjsko rješenje primila 21. ožujka 2017., a žalba je podnesena 5. travnja 2017. (unutar žalbenog roka), i poslana je preporučenom pošiljkom. Stoga je zatražila poništenje rješenja HZMO-a, Središnje službe od 4. prosinca 2017. kao nezakonito, uz naknadu troškova upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kuna. Tužba je dostavljena HZMO-u, Središnjoj službi 29. siječnja 2018.

4.1. HZMO, Središnja služba u odgovoru na tužbu od 6. veljače 2018. predložila je obustavu upravnog spora jer je u međuvremenu, rješenjem klasa: UP/II-143-02/17-91, urbroj: 341-99-05/3-17-10041 od 31. siječnja 2018. poništeno osporeno rješenje istoga tijela od 4. prosinca 2017., uvažena je žalba podnositeljice i poništeno je prvostupanjsko rješenje od 15. veljače 2017. te je predmet vraćen prvostupanjskom tijelu radi donošenja novog rješenja. U obrazloženju tog rješenja je, između ostaloga, navedeno:

"Protiv navedenog rješenja (od 15. veljače 2017., nap. Ustavnog suda) žaliteljica je podnijela žalbu koja je rješenjem ove Središnje službe broj gornji, od 4. prosinca 2017. odbačena kao nepravovremeno podnesena, sukladno odredbi članka 114. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine broj, 47/09).

Ponovnim uvidom u spise predmeta ustanovljeno je da je žalba žaliteljice na rješenje Područne službe u Zagrebu, broj 1026730 od 15. veljače 2017. pravodobno podnesena.

Naime, iz poštanske povratnice je razvidno da je rješenje od 15. veljače 2017. ostavljeno u poštanskom sandučiću 21. ožujka 2017. u 11 sati, te je žaliteljica preporučenom pošiljkom uložila žalbu na spomenuto rješenje dana 5. travnja 2017., te valja utvrditi da je u skladu sa odredbom članka 72. stavak 1. i 2. ZUP-a, žalba podnesena u roku propisanim odredbom članka 109. ZUP-a. te je ovo drugostupanjsko tijelo žalbu ponovno uzelo u postupak. (...)

U provedenom prvostupanjskom postupku utvrđeno je da žaliteljica ne ispunjava uvjete za priznanje prava na doplatku za djecu temeljem dohodovnog cenzusa prema odredbi članka 16. stavak 1. Zakona o doplatku za djecu, budući prosječni mjesečni prihod po članu kućanstva prelazi 50% proračunske osnovice od 1663,00 kn, te je zahtjev žaliteljice odbijen kao na zakonu

neosnovan.

Međutim, odredbom članka 22. Zakona o doplatku za djecu propisano je, da se za dijete s težim oštećenjem zdravlja prema posebnim propisima, doplatka za djecu određuje se u svoti od 25% od proračunske osnovice, neovisno o ukupnom dohotku po članu kućanstva mjesečno.

Rješenjem ove Središnje službe, broj gornji od 5. prosinca 2017. poništeno je rješenje Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Područne službe u Zagrebu, KLASA: 143-02/16-01, URBROJ: 341-25-05/3-16-4626, broj: 1026730 od 7. veljače 2017. doneseno u povodu zahtjeva za priznanje prava na doplatku za djecu od 18. siječnja 2016. i predmet vraćen navedenoj Područnoj službi radi donošenja novog rješenja, budući je u povodu žalbe, a u svrhu utvrđivanja težine invaliditeta - oštećenja funkcionalnih sposobnosti djeteta L. P. rođ. 10. prosinca 2014., pribavljen nalaz i mišljenje vijeća viših vještaka Središnjeg ureda Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, KLASA: 551-01/16-06/517, URBROJ: 426-04-01/18-17-7 od 23. kolovoza 2017., prema kojem kod djeteta L. P. postoji teži invaliditet, te mu je prijeko potrebna privremena pomoć i njega druge osobe u punom opsegu.

S obzirom da je rješenjem Središnje službe od 5. prosinca 2017. poništeno rješenje Područne službe u Zagrebu, broj spisa 1026730 od 7. veljače 2017. i predmet vraćen tijelu prvog stupnja radi donošenja novog rješenja o pravu žaliteljice na doplatku za dijete L. P. u smislu odredbe članka 22. Zakona, za razdoblje od 18. siječnja 2016. do 29. veljače 2016., te s obzirom na činjenicu da je ponovnim uvidom u spise predmeta nedvojbeno utvrđeno da je žalba žaliteljice na rješenje Područne službe u Zagrebu, broj spisa, 1026730 od 15. veljače 2017. pravodobno podnesena, valjalo je odlučiti kao u izreci ovoga rješenja."

5. Nakon toga, odgovor na tužbu je dostavljen podnositeljici, a Upravni sud u Zagrebu je rješenjem od 9. veljače 2018. obustavio upravni spor te naložio HZMO-u, Središnjoj službi, da podnositeljici isplati iznos od 3.125,00 kuna na ime troškova spora u roku od 15 dana (točka II. izreke). U obrazloženju je, između ostaloga, navedeno:

"Tuženik je nakon sudskog poziva za dostavu odgovora na tužbu u spis dostavio svoje rješenje KLASA: UP/II-143-02/17-01, URBROJ: 341-99-05/3-17-10041 od 31. siječnja 2018. godine kojim je sam poništio osporavano rješenje (kao i prvostupanjsko rješenje od 15. veljače 2017. godine).

Iz navedenog proizlazi da je tuženik u tijeku ovog upravnog spora u cijelosti postupio prema tužbenom zahtjevu, što znači da više nema predmeta upravnog spora u smislu čl. 3. st. 1. t. 1. Zakona o upravnim sporovima (ZUS).

Stoga je na temelju čl. 43. st. 1. i čl. 46. st. 1. t. 2. ZUS-a ovaj upravni spor obustavljen.

Tuženik je u podnesku uz koji je dostavio rješenje od 31. siječnja 2018. godine sam naveo da je to rješenje donio tek u povodu dostavljene tužbe na odgovor, što znači da je tužba bila potrebna i nužna procesna radnja tužiteljice kojom je uspjela ostvariti svoj zahtjev na poništavanje osporenog rješenja od 04. prosinca 2017. godine.

U tom smislu je na temelju čl. 79. st. 1, 4, 5. i 6. Zakona o upravnim sporovima valjalo naložiti tuženiku plaćanje opravdanog troška tužiteljici, koja ostvaruje pravo na naknadu odvjetničkog troška za sastav tužbe. Vrijednost predmeta spora je neprocjenjiva pa tužiteljici na temelju Tbr. 23/1 Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (NN 142/12, 103/14, 118/14 i 107/15) pripada trošak u visini odvjetničke nagrade od 250 bodova, što uz vrijednost boda od 10,00 kuna i uz PDV 25% sveukupno iznosi 3.125,00 kuna."

6. Povodom žalbe HZMO-a, Središnje službe, Visoki upravni sud je osporenim rješenjem od 21. ožujka 2018. poništio točku II. izreke prvostupanjskog rješenja Upravnog suda u Zagrebu te je odbio zahtjev podnositeljice za naknadu troška upravnog spora iz sljedećih razloga:

"Prema članku 79. stavku 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. - odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17. u daljnjem tekstu: ZUS) stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove, ako zakonom nije drugačije 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.

Prvostupanjski je sud ocijenio da je tužiteljica u cijelosti uspjela u sporu, s obzirom da je žalitelj u povodu tužbe donio novo rješenje kojim je u povodu upravnog spora poništio osporeno rješenje od 4. prosinca 2017. Smatrajući stoga da je upravni spor bio potreban, prvostupanjski sud je naložio žalitelju da tužiteljici naknadi trošak upravnog spora u iznosu navedenom u točki II. izreke pobijanog rješenja.

Odbredbama važećeg ZUS-a nije propisana mogućnost naknade troškova upravnog spora u slučaju kada sud obustavi spor.

Stoga je Sud poništio rješenje u pobijanom dijelu i odbio tužiteljčin zahtjev za naknadu troškova upravnog spora."

III. PRIGOVORI PODNOSITELJICE

7. U ustavnoj tužbi podnositeljica smatra da joj je povrijeđeno pravo na pristup sudu jer je odbijen njezin zahtjev za naknadu troškova upravnog spora. Navodi da bi bez pokretanja upravnog spora ostala bez prava na doplatak za djecu, a kada upravno tijelo nakon pokretanja upravnog spora u cijelosti postupi prema postavljenom tužbenom zahtjevu i upravni spor se obustavi, stranka koja je pokrenula takav spor ima pravo na naknadu troškova spora. U konkretnoj situaciji podnositeljica je obvezana na snošenje troškova spora "čije je pokretanje bilo nužno, opravdano i inicirano nezakonitim radom upravnog tijela".

7.1. Daljnja svoja stajališta iznosi na sljedeći način:

"Uvodno, podnositeljica ukazuje na to da je o pitanju naknade troškova upravnog spora Ustavni sud RH odlučivao u postupku broj U-I-2753/12, u kojem je, dana 27.09.2016. godine, donesena Odluka kojom je ukinut ranije važeći članak 79. Zakona o upravnim sporovima (NN br. 20/10, 143/12 i 152/14).

Stavovi Ustavnog suda RH, izraženi u toj odluci mogu se izravno primijeniti i na ovaj konkretan predmet, a radi se o sljedećim odlučnim stajalištima:

(...)

U ovom konkretnom slučaju, HZMO-2 je donio nezakonitu odluku kojom je odbacio žalbu podnositeljice, čime bi podnositeljica u cijelosti izgubila pravo na dječji doplatak.

Pokretanje upravnog spora, pred Upravnim sudom u Zagrebu, za nju je stoga bio jedini pravni put da ishodi poništavanje nezakonitog upravnog akta.

Posebno se naglašava da, u postupku pred upravnim tijelima, podnositeljica nije koristila pravnu pomoć odvjetnika, vjerujući da će ti postupci biti provedeni sukladno zakonu i da će se sama upravna tijela brinuti o poštivanju načela zakonitosti. Međutim, nakon što su upravna tijela počinila grube povrede zakona na štetu podnositeljice, ona je izgubila takvo povjerenje, te se sasvim opravdano odlučila zatražiti stručnu pomoć odvjetnika i pokrenuti upravni spor protiv nezakonitog upravnog akta (Rješenja HZMO-2, od 04.12.2017. godine). (...)

S druge strane, Visoki upravni sud RH, ograničio se na vrlo usko i rigidno tumačenje Zakona o upravnim sporovima, navodeći da tim Zakonom nije predviđena naknada troškova upravnog spora u slučaju kada sud obustavi postupak. Zbog toga je poništio prvostupanjsko rješenje i odbio zahtjev podnositeljice na naknadu troškova upravnog spora. Međutim, taj sud je, pri tome, propustio adekvatno ocijeniti sve bitne okolnosti. Konkretno, time što je u cijelosti udovoljio tužbenom zahtjevu podnositeljice, HZMO je na

taj način izgubio predmetni upravni spor. Člankom 79. stavak 4. Zakona o upravnim sporovima, propisano je da stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora. Ovu odredbu Visoki upravni sud RH u potpunosti je zanemario pa tako ispada da je odredbe Zakona o upravnim sporovima samo parcijalno primijenio i to na štetu podnositeljice. (...) To iz razloga što je, ovakvom odlukom, obveza naknade troškova stručne pomoći odvjetnika pala na samu podnositeljicu, iako je ona potpuno osnovano pokrenula upravni spor i u njemu je u cijelosti uspjela jer je uspjela ishoditi poništavanje nezakonitog upravnog akta. (...)

S jedne strane, ovakve odluke će zasigurno imati odvratajući učinak jer će građani većinom odustajati od eventualnog pokretanja upravnih sporova, kao jedinog kontrolnog mehanizma zakonitosti upravnih akata. Navedeno iz razloga što, iako će biti svjesni nezakonitosti upravnog akta, oni će ujedno biti svjesni i činjenice da će u konačnici morati samostalno podmirivati troškove stručne pomoći odvjetnika, neovisno o tome što je pokretanje upravnog spora bilo nužno, opravdano i inicirano nezakonitim radom i odlukom upravnog tijela.

S druge strane, postoji realna opasnost da ovakva odluka dovede i do toga da upravna tijela, u upravnim postupcima, još i manje paze na poštivanje zakona jer će biti svjesni da svoju pogrešku mogu, bez ikakvih posljedica, naknadno ispraviti tako što će, nakon pokretanja upravnog spora, jednostavno udovoljiti tužbenom zahtjevu i poništiti nezakonitu odluku. Naravno, ako takav upravni spor uopće bude pokrenut, iz prethodno spomenutog razloga. Takav pravni scenarij jednostavno se ne smije dozvoliti. (...)

Naime, iako je pravo na sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih upravnih akata formalno osigurano kroz institut tužbe u upravnom sporu, sukladno Zakonu o upravnim sporovima, u praksi i efektivno, ono je u bitnoj mjeri suženo i ograničeno, ako sudovi građanima ne pružaju adekvatnu sudsku zaštitu i kroz pitanje prava na naknadu troškova takvih postupaka.

Ako će građani, čija prava su povrijeđena nezakonitim radom i odlukama upravnih tijela, morati sami snositi troškove upravnih sporova, čak i u situacijama kada je nesporno utvrđeno da su upravna tijela zaista donijela nezakonite odluke (koje su onda tijekom upravnog spora ona sama poništila) tada ovo ustavno pravo u praksi neće moći biti ostvarivo i provedivo."

7.2. Zaključno, Ustavnom sudu je predložila usvajanje ustavne tužbe.

IV. DOPUŠTENOST USTAVNE TUŽBE

8. Podnositeljica u bitnome tvrdi da joj je osporenim rješenjem Visokog upravnog suda povrijeđeno pravo na pristup sudu jer je taj sud pretjerano formalistički primijenio članak 79. ZUS-a. Smatra da je u konkretnom slučaju prvostupanjsko rješenje zakonito jer je upravni spor bio nužan kako bi ishodila pravo koje joj po ZoDD-u pripada. HZMO, Središnja služba je tek povodom upravne tužbe izmijenila svoje rješenje i priznala pravo na dječji doplatak, a da podnositeljica nije pokrenula upravni spor to pravo bi nepovratno izgubila.

9. Prigovore podnositeljice u pogledu odluke o troškovima postupka, Ustavni sud razmotrio je s aspekta eventualne povrede prava na pristup sudu, jednog od aspekata prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava.

10. Ustavni sud podsjeća da kada su u pitanju odluke redovnih sudova o troškovima postupka, u pravilu, ne prihvaća svoju nadležnost za odlučivanje jer odluka o troškovima postupka, prema ustaljenoj praksi Ustavnog suda, ne predstavlja pojedinačni akt u smislu članka 62. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) u povodu kojih bi Ustavni sud bio nadležan pružiti ustavnosudsku zaštitu (v. primjerice rješenje broj: U-III-7417/2014 od 8. prosinca 2014.; www.usud.hr).

10.1. Međutim, Ustavni sud podsjeća da je u odluci broj: U-III-4029/2013 od 19. prosinca 2017. ("Narodne novine" broj 10/18.) primjenom stajališta Europskog suda za ljudska prava iz predmeta Klauz protiv Hrvatske (br. 28963/10, presuda od 18. srpnja 2013.) i Cindrić i Bešlić protiv Hrvatske (br. 72152/13, presuda od 6. rujna 2016.), kao i na stajališta Ustavnog suda zauzetog u rješenju broj: U-I-3004/2014 od 6. lipnja 2017. (www.usud.hr), uzimajući u obzir sve okolnosti tog slučaja, ocijenio ustavnopravno relevantnim prigovore podnositelja u pogledu odluke o troškovima postupka te ocijenio da oni mogu biti raspravljani pred Ustavnim sudom kao prigovori ograničenja prava na pristup sudu i prava vlasništva.

10.2. Zbog navedenog, a uzimajući u obzir sve osobite okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud ocijenio je ustavnopravno relevantnim prigovore podnositeljice u pogledu odluke o troškovima upravnog spora te je ocijenio da oni mogu biti raspravljani pred Ustavnim sudom kao prigovori ograničenja prava na pristup sudu.

V. MJERODAVNO PRAVO

članka 79. ZUS-a s danom 31. ožujka 2017.

Naknada troškova stranaka u upravnom sporu

11. Naknada troškova stranaka u upravnom sporu prvotno je bila uređena člankom 79. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 20/10.), koji je glasio:

"Članak 79.

(1) Troškove spora čine 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) 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 predujmljuju se iz sredstava suda.

(3) 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.

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

(5) Pri odlučivanju koji će se troškovi stranci nadoknaditi sud će uzeti u obzir samo troškove koji su bili potrebni radi vođenja spora."

11.1. Ta je odredba izmijenjena člankom 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 143/12.), te je od tada članak 79. glasio:

"Članak 79.

U upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove."

11.2. Izmijenjeni članak 79. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 20/10. i 143/12.) ukinut je odlukom Ustavnog suda broj: U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016. ("Narodne novine" broj 94/16. / u daljnjem tekstu: ukinuti članak 79. ZUS-a). Ustavni sud je odredio prestanak važenja ukinutog

11.3. Članak 79. Zakona o upravnim sporovima je nakon toga izmijenjen člankom 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 29/17. - stupio na snagu 1. travnja 2017.), koji glasi:

"Članak 2.

Članak 79. mijenja se i glasi:

(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 predujmljuju 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."

Kad se u ovoj odluci Ustavni sud poziva na Zakon o upravnom sporu koji je danas na snazi, Ustavni sud koristi se kraticom ZUS/10-17.

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

12. U ovom ustavnosudskom postupku bilo je potrebno odgovoriti na pitanje je li podnositeljci povrijeđeno pravo na

pristup sudu zbog toga što joj je uskraćeno pravo na naknadu troškova upravnog spora.

13. Pitanjem uskraćuje li se zakonodavnim rješenjem o naknadi troškova u upravnom sporu pravo na pristup sudu, Ustavni sud se bavio u predmetu broj: U-I-2753/2012 i dr. U toj odluci naveo je sljedeće:

"7.4. (...) 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 upravnosudskog postupka, pravnu sigurnost objektivnog pravnog poretka, određenost, pristupačnost, predvidljivost i pravnu izvjesnost normi, te procesnu ravnopravnost položaja stranaka u upravnosudskim 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 (članak 3. Ustava). Ustavna je zadaća Ustavnog suda osigurati da ti zahtjevi budu poštovani.

8. U odnosu na pitanje troškova upravnog spora koje iziskuje primjena ZUS-a, Ustavni sud podsjeća da način zakonskog uređenja naknade troškova postupka predstavlja jednu od komponenti prava na pristup pravosuđu, koje je imanentno pravu na pravično suđenje iz članka 29. stavka 1. Ustava, odnosno iz članka 6. 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) (...)

Upravni spor u pravilu pokreće pojedinac protiv akta ili mjere koju poduzima država. U takvom postupku mora mu se omogućiti korištenje svim dokaznim sredstvima, koja, sama po sebi, iziskuju posebne troškove. (...)

10. Promatrajući način organizacije upravnog spora u dva stupnja, nameće se ocjena da takav postupak ne može biti pravičan ukoliko se ne osigura da stranka koja spor izgubi protivnoj stranci plati troškove postupka, koji su, u biti, izazvani nezakonitim aktom ili postupanjem države ili javnopravnih tijela.

U obrazloženju uz Konačni prijedlog ZID-a ZUS-a/12, Vlada Republike Hrvatske je kao razlog izmjene članka 79. ZUS-a navela da se time u velikoj mjeri sudovi čine dostupnima građanima, pa se time smanjuju troškovi. U svom očitovanju na navode prijedloga, Vlada Republike Hrvatske je navela da u najvećem broju slučajeva stranke ne uspijevaju u upravnim sporovima pred upravnim sudovima (točke 5. i 6. obrazloženja odluke i rješenja).

Ustavni sud, polazeći do navedenoga, ocjenjuje da se ne može

utvrditi koji bi to bio legitimni cilj koji bi opravdao takvu zakonsku izmjenu, odnosno nisu dani objektivni i ustavnopravno opravdani razlozi za takvu izmjenu zakonskog uređenja.

Stoga Ustavni sud ocjenjuje da izmjena prvotnog članka 79. ZUS-a nije imala legitiman cilj, te je bila usmjerena na zaštitu financijskih interesa države (budući da upravo ona mora naknaditi trošak postupka u situaciji kada izgubi spor).

11. Zbog navedenog, ocjena je Ustavnog suda da se zakonodavac nije razborito kretao unutar slobodne procjene gospodarskih i drugih prilika u državi u smislu članka 2. stavka 4. Ustava kada je člankom 17. ZID-a ZUS-a/12 izmijenio odredbe o troškovima postupka na način da ih svaka stranka snosi sama. Naime upravni spor predstavlja kontrolni mehanizam postupanja države i javnopravnih tijela, koja u velikom broju slučajeva, mogu bitno ograničiti ili ukinuti ustavna prava građana (npr. postupci izvlaštenja, gospodarske i građevinske inspekcije, porezni nadzor i sl.)."

Navedena stajališta, iako izražena u predmetu apstraktne kontrole, primjenjiva su na konkretan slučaj.

13.1. Ustavni sud primjećuje da je nakon te odluke Ustavnog suda zakonodavac izmijenio članak 79. ZUS-a (v. točku 11.3. obrazloženja ove odluke) te su propisana osnovna načela za naknadu troškova upravnog spora po kojima stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora. 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.

Dakle, temeljno načelo priznavanja prava na naknadu troška spora je načelo uspjeha u sporu (načelo causae). To podrazumijeva da stranka ima pravo, ovisno o uspjehu u upravnom sporu, na naknadu opravdanih troškova. Drugim riječima, to znači da po okončanju upravnog spora stranka ne može biti "na gubitku" u pogledu troškova koji su joj nastali u upravnom sporu koji je pokrenula radi zaštite njezinih prava i pravnih interesa povrijeđenih nezakonitom odlukom javnopravnog tijela i u kojem je uspjela.

14. Da bi mogao odgovoriti na pitanje je li podnositeljci osporenim rješenjem Visokog upravnog suda (odlukom o troškovima spora) povrijeđeno odnosno neustavno ograničeno pravo na pristup sudu, Ustavni sud morao je prethodno odgovoriti na tri pitanja:

a) je li postojalo ograničenje podnositeljice u pravu na pristup sudu;

b) ako jest, je li ograničenje težilo legitimnom cilju; te

c) ako jest, je li ograničenje bilo razmjerno legitimnom cilju koji se želio postići.

a) Je li postojalo ograničenje podnositeljice u pravu na pristup sudu?

15. Člankom 79. ZUS-a, propisana su osnovna načela za naknadu troškova upravnog spora, po kojima stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora. 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. Stranka koja je povukla tužbu, žalbu ili drugi prijedlog kojim je prouzročio troškove drugim strankama snosi troškove i tim strankama.

Dakle, temeljno načelo priznavanja prava na naknadu troška spora jest načelo uspjeha u sporu (načelo *causae*) koje se primjenjuje i u parničnom postupku prema kome dužnost naknade troškova tereti stranku koja je u sporu pretrpjela neuspjeh. Kada stranka djelomično uspije u sporu, sud toj stranci može naložiti da nadoknadi odgovarajući dio troškova druge stranke.

15.1. Upravni spor, za razliku od parničnih postupaka, specifičan je po tome što se kao tuženik gotovo uvijek javljaju pojedina tijela Republike Hrvatske ili tijela i ustanove s javnim ovlastima.

Za HZMO je Ustavni sud utvrdio da se on u ustavnosudskim postupcima, može poistovjetiti s državom ("ustavnu tužbu nije ovlaštena podnijeti ni ustanova /javnoopravno tijelo/ čiji je osnivač Republika Hrvatska i koja je s osnivačem u obavljanju svoje djelatnosti kao javne službe usko organizacijski i funkcionalno povezana" - stajalište iz rješenja broj: U-III-2806/2012 od 1. ožujka 2016., "Narodne novine" broj 32/16.).

Budući da je u konkretnom slučaju Visoki upravni sud utvrdio da ZUS ne poznaje mogućnost naknade troškova u slučaju obustave spora, takvo stajalište Visokog upravnog suda predstavlja (u svjetlu okolnosti da se s druge strane u upravnom sporu nalazi

javnoopravno tijelo s javnim ovlastima koje se može poistovjetiti s državom) ograničenje koje ometa pravo na pristup sudu.

16. Međutim, ograničenje koje utječe na pravo na pristup sudu neće biti nespojivo s ustavnim i konvencijskim pravom na pravično suđenje ako teži legitimnom cilju te postoji razuman odnos razmjernosti između iskorištenih sredstava i legitimnog cilja koji se težio postići.

b) Je li ograničenje težilo legitimnom cilju?

17. Ustavni sud primjećuje da se svrha pravila po kojima se strankama koje pokreću upravne sporove troškovi spora mogu i samo djelomično naknaditi, odnosno uopće ne naknaditi (kao u ovome slučaju) sastoji u izbjegavanju neopravdanog pokretanja upravnih sporova i nerazumno visokih troškova sporova odvracanjem potencijalnih tužitelja od pokretanja neutemeljenih sporova ili podnošenja previsokih tužbenih zahtjeva bez snošenja posljedica. Ovim pravilom želi se zaštititi tuženike od tužitelja koji ističu previsoke zahtjeve (inače pravno utemeljene) i time ujedno nerazumno povećavaju troškove tuženiku.

17.1. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud prihvaća da pravilo prema kojem kod obustave upravnog spora nema naknade troškova spora (uključujući odvjetničku nagradu) općenito teži legitimnom cilju osiguranja pravilnog djelovanja pravosudnog sustava i zaštite prava drugih.

c) Je li ograničenje bilo razmjerno legitimnom cilju kojem se teži?

18. Ustavni sud ponavlja svoje ustaljeno stajalište prema kome su redovni sudovi prvi pozvani interpretirati zakone i da je zadaća Ustavnog suda ograničena na ispitivanje jesu li učinci takve interpretacije sudova suglasni s Ustavom s aspekta zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, posebno kada je riječ o tumačenju i primjeni pravila postupovne naravi, kao u konkretnom slučaju.

Stoga pitanje o troškovima postupka koji nisu priznati rješenjem Visokog upravnog suda na koje Ustavni sud, s aspekta zaštite prava na pristup sudu zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava,

mora odgovoriti jest je li odbijanjem zahtjeva za naknadu troškova upravnog spora podnositeljici u konkretnom predmetu protuustavno ograničeno pravo na pristup sudu.

19. U odnosu na povlačenje tužbe u sudskoj praksi parničnih sudova utvrđeno je pravilo: "Tužitelj koji povuče tužbu dužan je protivnoj stranci nadoknaditi parnične troškove, ali, ako je tužba povučena odmah nakon što je tuženik udovoljio zahtjevu tužitelja, troškove postupka dužan je tužitelju nadoknaditi tuženik." (Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gzz-3/95 - cit. prema Siniša Triva, Mihajlo Dika, Građansko parnično procesno pravo, Zagreb, 2004., str. 470.).

20. Iz naprijed navedenih specifičnosti upravnog spora, razvidno je da je podnositeljica pokrenula upravni spor nakon što joj je rješenjem HZMO-a, Središnje službe od 4. prosinca 2017. odbačena žalba izjavljena protiv prvostupanjskog rješenja od 15. veljače 2017. kao nepravodobna. U tužbi je zatražila naknadu troška spora od 3.125,00 kuna.

Nakon što je zaprimila tužbu, HZMO, Središnja služba je rješenjem od 31. siječnja 2018. poništila svoje rješenje od 4. prosinca 2017., utvrdila žalbu pravodobnom i osnovanom te poništila prvostupanjsko rješenje od 15. veljače 2017. utvrdivši da podnositeljica ima pravo na dječji doplatak za dijete koje ima teže smetnje u razvoju.

20.1. Iz toga proizlazi da je podnositeljica osnovano pokrenula upravni spor (jer je naknadno utvrđeno da su upravni akti nezakoniti) i da bi bez njegova pokretanja ostala bez prava utemeljenog na članku 22. ZoDD-a.

21. Zadaća Ustavnog suda u ovom predmetu, kako je to već prethodno spomenuto, ne svodi se na pitanje interpretacije članka 79. ZUS-a, već na ispitivanje jesu li učinci njegove interpretacije Visokog upravnog suda u okolnostima konkretnog slučaja suglasni s Ustavom s aspekta zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda podnositelja.

Imajući u vidu navedeno Ustavni sud prije svega primjećuje da je u ovom slučaju tužena strana javnopravno tijelo s javnim ovlastima te da je upravnom sporu prethodio žalbeni postupak u kome je utvrđeno da žalba nije pravodobna, da bi tek povodom upravnog spora isto tijelo (HZMO, Središnja služba) utvrdilo da je žalba podnositeljice ne samo pravodobna već i osnovana.

21.1. Imajući u vidu takvo utvrđenje, a posebno legitimni cilj pravila o nenaknadi troškova spora u slučaju povlačenja tužbe koje je dao Visoki upravni sud tumačeći članak 79. ZUS-a, Ustavni sud utvrđuje da u slučaju podnositeljice nisu primjenjiva dva glavna razloga za sankcioniranje procesne discipline - izbjegavanje neopravdanog pokretanja sporova i nerazumno visokih troškova upravnih sporova.

22. Slijedom navedenog, ocjena je Ustavnog suda da je Visoki upravni sud članak 79. ZUS-a u konkretnom predmetu primijenio mehanički, bez obraćanja dovoljno pažnje na posebne okolnosti ovog slučaja u kome je podnositeljica osnovano pokrenula upravni spor radi zaštite ostvarenja svog prava na dječji doplatak. Ocjena je Ustavnog suda da je stajalište Visokog upravnog suda u konkretnom slučaju arbitrarno i da ne teži ostvarenju legitimnog cilja te da se ne može opravdati s aspekta pravičnog suđenja.

Stoga, Ustavni sud ocjenjuje da rješenje Visokog upravnog suda nije razmjerno legitimnom cilju kojem teži članak 79. ZUS-a i da je njegova primjena u ovom predmetu rezultirala ograničenjem koje je umanjilo samu bit podnositeljčinog prava na pristup sudu, zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava.

23. Slijedom navedenog, na temelju članaka 73. i 76. Ustavnog zakona odlučeno je kao u izreci.

PREDSJEDNICA VIJEĆA

Ingrid Antičević Marinović, v. r.

Zagreb, 19. lipnja 2018.