

NN 94/2018 (24.10.2018.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3197/2017, U-I-3949/2017 od 16. listopada 2018.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1838

Ustavni sud Republike Hrvatske u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 16. listopada 2018. donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukida Zakon o dopuni Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji (»Narodne novine« broj 46/17. i 73/17.).

II. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji donio je šesti (6.) saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 3. prosinca 2010. Proglasio ga je predsjednik Republike Hrvatske odlukom od 6. prosinca 2010. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 137 od 8. prosinca 2010., a stupio na snagu danom objave.

U trenutku donošenja ove odluke na snazi je Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji s izmjenama i dopunama (»Narodne novine« broj 137/10., 76/12., 78/16., 46/17. i 73/17.; u daljnjem tekstu: ZoHRT).

1.1. Zakon o dopuni Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji donio je deveti (9.) saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 4. svibnja 2017. Proglasila ga je predsjednica Republike Hrvatske odlukom od 8. svibnja 2017. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 46 od 12. svibnja 2017., a stupio na snagu 1. siječnja 2018. (u daljnjem tekstu: ZoDZoHRT). ZoDZoHRT ispravljen je Ispravkom objavljenim u »Narodnim novinama« broj 73 od 26. srpnja 2017.

2. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZoDZoHRT-a podnijeli su:

– Hrvatska odvjetnička komora iz Zagreba (u daljnjem tekstu: HOK), zastupana po predsjedniku Robertu Travašu (predmet broj: U-I-3197/2017); i

– Hrvatska radiotelevizija iz Zagreba (u daljnjem tekstu: HRT), zastupana po glavnom ravnatelju Kazimiru Bačiću (predmet broj: U-I-3949/2017).

2.1. Predlagatelji smatraju ZoDZoHRT nesuglasnim s člancima 3., 4., 5., 14., 16., 27., 49. stavkom 2., 54., 117., 118., 134., 141.a stavkom 2. i 141.c Ustava, te s člankom 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).

2.2. Na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske («Narodne novine» broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), predlagatelji su predložili da Ustavni sud privremeno obustavi izvršenje svih mjera ili radnji koje se poduzimaju na temelju ZoDZoHRT-a do donošenja odluke Ustavnog suda o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom.

2.3. Tijekom postupka zatraženo je i zaprimljeno očitovanje na navode prijedloga od Vlade Republike Hrvatske (klasa: 022-03/17-39/17, ur. broj: 50301-27/12-17-8 od 13. prosinca 2017.) i procjena troškova primjene novog modela naplate mjesečne pristojbe koju je dostavilo Ministarstvo kulture Republike Hrvatske (klasa: 612-12/17-01/0051, ur. broj: 532-07/1-18-12 od 17. siječnja 2018.).

Pribavljen je i prijedlog ZoDZoHRT-a te transkripti rasprave i glasovanja sa sjednice Hrvatskog sabora (klasa: 021-21/17-01/23, ur. broj: 6511-1-17-02 od 6. studenoga 2017.).

II. SADRŽAJ ZoDZoHRT-a

3. ZoDZoHRT glasi:

»Članak 1.

U Zakonu o Hrvatskoj radioteleviziji ('Narodne novine', br. 137/10., 76/12. i 78/16.) iza članka 36. dodaje se članak 36.a koji glasi:

Članak 36.a

(1) HRT dospjelu neplaćenu mjesečnu pristojbu protiv pojedinog obveznika naplaćuje izdavanjem naloga za plaćanje.

(2) Nalog za plaćanje protiv obveznika sadrži:

- jedinstvenu internu slovno-brojčanu oznaku HRT-a,
- naziv, adresu i OIB HRT-a,
- ime i prezime, odnosno naziv obveznika, njegovu adresu i OIB (osim ako je riječ o stranoj fizičkoj osobi),
- nalog obvezniku da u roku od osam dana HRT-u plati pojedinačne dužne dospjele iznose mjesečne pristojbe, zatezne kamate na te iznose (s početkom njihovog tijeka i visinom stope) i naknadu za izdavanje naloga od 100,00 kn,
- uputu obvezniku o tome da u roku od osam dana od dana primitka može podnijeti prigovor HRT-u protiv naloga za plaćanje kojim će osporiti svoju obvezu i upozorenje o tome da će se u suprotnom na temelju naloga za plaćanje pokrenuti ovrha, te
- pečat HRT-a i potpis odgovorne ili ovlaštene osobe od Glavnog ravnatelja HRT-a.

(3) HRT nalog za plaćanje dostavlja obvezniku po pravilima dostave u ovršnom postupku, zajedno s ispravom iz koje proizlazi osnovanost tražbine. Danom predaje naloga za plaćanje pošti radi dostave obvezniku prekida se zastara tražbine.

(4) Ako obveznik protiv naloga za plaćanje u roku od osam dana podnese prigovor HRT-u kojim osporava svoju obvezu, nalog za plaćanje ne proizvodi pravne učinke, a HRT može protiv obveznika podnijeti tužbu sudu, uz primjerak naloga za plaćanje, dokumentacije na temelju koje je izdan nalog za plaćanje i prigovora obveznika. Ako tužba sudu bude podnesena u roku od 45 dana od dana primitka prigovora, po pitanju zastare tražbine smatrat će se da je tužba podnesena s danom izdavanja naloga za plaćanje.

(5) Uredno dostavljen nalog za plaćanje, protiv kojeg nije podnesen pravodoban prigovor HRT-u, jest ovršna isprava na temelju koje HRT po pravilima ovršnog postupka može pokrenuti ovrhu pred sudom i koja se može podnijeti FINA-i na izravnu naplatu. Po isteku roka od pet godina od dana kada je nalog za plaćanje postao ovršan, nalog za plaćanje se ne može izvršiti.

(6) O zahtjevu za ukidanje potvrde ovršnosti na nalogu za plaćanje odlučuje u izvanparničnom postupku mjesno nadležan sud prema mjestu prebivališta odnosno sjedišta obveznika. Ako sud ukine potvrdu o ovršnosti, ukinut će nalog za plaćanje i uputiti HRT na parnicu u roku od 15 dana. U tom slučaju će se smatrati da zastara nije nastupila.

(7) HRT-ove tražbine mjesečnih pristojbi nisu prenosive, osim u slučaju posebnog odobrenja osnivača.

(8) HRT je u postupcima naplate mjesečne pristojbe samo u slučaju posebnog odobrenja osnivača ovlašten koristiti naplatne usluge zastupanja putem odvjetnika ili naplatne usluge zastupanja od strane drugih pravnih ili fizičkih osoba, osim u slučaju vođenja postupka pred sudom, kada HRT može koristiti takve naplatne usluge i bez suglasnosti osnivača.

(9) Tijela državne uprave i pravne osobe s javnim ovlastima koji vode zbirke osobnih podataka i druge registre te leasing-društva dužni su bez naknade davati informacije HRT-u u svrhu naplate mjesečne pristojbe.

(10) HRT je oslobođen sudskih i upravnih pristojbi u postupcima naplate mjesečne pristojbe.’

Članak 2.

(1) HRT je dužan uskladiti svoj rad, poslovanje, opće akte i računalne programe obrade podataka o obveznicima i mjesečnim pristojbama s odredbama ovoga Zakona.

(2) Tražbine mjesečnih pristojbi koje dopijevaju do dana stupanja na snagu ovoga Zakona, naplaćivat će se po odredbama Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji (‘Narodne novine’, br. 137/10., 76/12. i 78/16.).

Članak 3.

Ovaj Zakon objavit će se u ‘Narodnim novinama’, a stupa na snagu 1. siječnja 2018.«

3.1. ZoDZoHRT ispravljen je Ispravkom koji glasi:

»Nakon izvršene usporedbe s izvornim tekstom utvrđena je pogreška u Zakonu o dopuni Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji koji je objavljen u ‘Narodnim novinama’ broj 46 od 12. svibnja 2017. te se daje

ISPRAVAK

ZAKONA O DOPUNI ZAKONA O HRVATSKOJ RADIOTELEVIZIJI

U članku 1., dodanom članku 36.a, stavku 5. prva rečenica treba glasiti:

‘Uredno dostavljen nalog za plaćanje, protiv kojeg nije podnesen pravodoban prigovor HRT-u, jest ovršna isprava na temelju koje HRT po pravilima ovršnog postupka može pokrenuti ovrhu pred sudom i koja se može podnijeti FINA-i na izravnu naplatu ako HRT na taj nalog za plaćanje stavi potvrdu ovršnosti.’«

III. POSTUPAK DONOŠENJA ZoDZoHRT-a

4. Klub zastupnika Mosta nezavisnih lista (u daljnjem tekstu: predlagatelj zakona) dostavio je predsjedniku Hrvatskog sabora Prijedlog zakona o dopunama Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji, prvo čitanje, podneskom od 14. listopada 2016. (P.Z. br. 10). O tom prijedlogu raspravio je Odbor za zakonodavstvo na 2. sjednici održanoj 18. listopada 2016. koji je većinom glasova podržao donošenje predloženog zakona. Raspravu je proveo i Odbor za informiranje, informatizaciju i medije na 1. sjednici održanoj 18. listopada 2016. koji je prihvatio prijedlog zakona.

O tom prijedlogu provedena je i rasprava na 1. sjednici Hrvatskog sabora održanoj 18. listopada 2016. Nakon toga, 19. listopada 2016. donesen je zaključak (većinom od 81 zastupnika koji su bili »za« i 49 »suzdržanih«) da se prihvaća prijedlog zakona te da se sve primjedbe, prijedlozi i mišljenja dostavljaju predlagatelju zakona kako bi ih razmotrio pri utvrđivanju teksta konačnog prijedloga zakona.

5. Predlagatelj zakona, podneskom od 15. veljače 2017., dostavio je predsjedniku Hrvatskog sabora Konačni prijedlog zakona o dopuni Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji, drugo čitanje (u daljnjem tekstu: Konačni prijedlog zakona).

Konačni prijedlog zakona raspravljen je na 23. sjednici Odbora za zakonodavstvo održanoj 2. svibnja 2017. te je jednoglasno podržan uz primjedbe na njegove članke 2. i 3.

Vlada je 27. travnja 2017. dostavila mišljenje (klasa: 022-03/17-12/06, ur. broj: 50301-25/12-17-8) s 3 amandmana na Konačni prijedlog (u daljnjem tekstu: amandmani Vlade) u kojem se ne protivi donošenju predloženog zakona, »s tim da se upućuje na moguće probleme u provedbi predloženog Zakona te se slijedom toga predlažu odgovarajuće izmjene i dopune predloženog teksta.«

Rasprava o Konačnom prijedlogu zakona provedena je na 3. sjednici Hrvatskog sabora održanoj 2. svibnja 2017. U nastavku sjednice koja je održana 4. svibnja 2017. predstavnik predlagatelja zakona prihvatio je amandmane Vlade koji su postali sastavni dio Konačnog prijedloga.

IV. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

6. HOK u svom prijedlogu iznosi više prigovora o nesuglasnosti ZoDZoHRT-a s Ustavom, uz prijedlog da se cijeli zakon ukine zbog svoje unutarnje povezanosti.

HOK, prije svega, smatra da je ZoDZoHRT nesuglasan s člankom 3. Ustava odnosno vladavinom prava i načelom ustavnosti »koje podrazumijeva donošenje zakona sukladno diobi vlasti, poštivanju formalne procedure i usklađenosti zakona i drugih propisa s odredbama Ustava« osporavajući legitimnost cilja zbog kojeg je donesen. S tim u vezi navodi:

»Pobijanim Zakonom došlo je do povrede vrednote vladavine prava stoga što se Pobijani Zakon ne povezuje i ne prožima sa već postojećim ovršnim zakonodavstvom u stupnjevito izvedenu, razumljivu i uređenu cjelinu.

Pobijani Zakon ne osigurava niti dosljednu i jednaku primjenu istih pravnih principa na sve koji bi pred zakonom trebali biti jednaki.

Osim toga, Pobijani Zakon nije niti pravedan niti pravičan niti rezultat poštivanja formalne procedure koja polazi od legitimnih ciljeva i potreba.«

6.1. O navodima predlagatelja zakona da »postoji potreba da sva državna i javna tijela trebaju dati doprinos olakšavanju teške gospodarske situacije (uključujući i HRT)« i da postoji »određeno socijalno neosjetljivo poslovanje HRT« koje se sastoji u tome da je HRT provodio naplatu tražbina kroz institute ovrhe na temelju vjerodostojne isprave, uređene Ovršnim zakonom (»Narodne novine« broj 112/12., 25/13., 93/14., 55/16. i 73/17.), HOK navodi:

»Pobijani Zakon ne uređuje mehanizme kojima bi sva državna i javna tijela uključujući i HRT dali doprinos olakšavanju teške gospodarske situacije.

Pobijani Zakon, osim toga, ne predstavlja dio nikakve sustavne cjelovite ili barem značajnije pravosudne ili sudbene reforme, niti reforme procedura postupanja državne sudbene vlasti niti ovlasti koja imaju javna tijela ili javne ustanove.

Isto iz sadržaja Pobijanog Zakona ne proizlazi.

Ne radi se ovdje niti o reformi ovlasti vjerovnika u ovršnim postupcima naplate njihovih dospjelih civilnih potraživanja prema dužnicima a koji postupci su do sada bili u nadležnosti sudbene vlasti (te djelomično u nespornom dijelu postupka povjereni javnobilježničkoj službi).

Osim toga predlagatelju nije poznato niti se isto navodi u obrazloženju zakona da bi usporedivom zakonskom uređenju bile istovremeno podvrgnute neke druge javne ustanove ili javna i državna tijela.

Stoga se u konkretnom slučaju radi jedino o tome da se jedna javna ustanova dovodi u pravno specifičan položaj u odnosu na do sada ustrojen sustav sudbene vlasti (koja se ostvaruje i kroz povjeravanje dijela poslova javnobilježničkoj službi) na način da joj se daje posebno ovlaštenje za namirivanje njenih civilnih tražbina za razliku od ostalih vjerovnika koji takva ovlaštenja nemaju.

Stoga ovdje nema riječi o tome da se ovim zakonom doista provodi nekakva reforma koja bi mogla imati za cilj te mogla olakšati gospodarsku situaciju.

Osim toga obrazloženje prijedloga zakona ne sadrži nikakvu statističku analizu te podlogu koja bi bila temelj i opravdavala ovakvo partikularno uređenje te objašnjavala kako se davanjem ovakvih specifičnih ovlasti jednom subjektu može olakšati gospodarska situacija.

Kako nedostaje adekvatna financijsko-statistička podloga donošenju Pobijanog Zakona, ni iz čega ne proizlazi da će primjenom ovog zakona zaista doći do olakšanja teške gospodarske situacije, niti je uopće jasno što se pod istom sintagmom u kontekstu obrazloženja ovog zakona misli, kako se ista kvantificira, što se smatra olakšanjem, poboljšanjem i sl.

Stoga ova teza, uvodno proklamirana u obrazloženju prijedloga Zakona, ne predstavlja argumentiranu i provjerljivu osnovu osporenome Zakonu, već ostaje jedino na razini paušalne populističke parole.«

6.1.1. U odnosu na »socijalnu osjetljivost« dosadašnjeg postupanja HRT-a navodi se:

»Prvo, HRT je, na primjer, u srpnju 2015. godine pokrenuo inicijativu upućivanjem dopisa Ministarstvu socijalne politike i mladih Republike Hrvatske kojim se predlaže da se prošire mjera iz Sporazuma o mjerama za ublažavanje financijskih teškoća određenog dijela građana koji su ovršenici u postupcima prisilne naplate tražbina male vrijednosti na novčanim sredstvima na način da se uvedu dodatni kriteriji po kojima bi Sporazumom bile obuhvaćene i određene kategorije obveznika plaćanja pristojbe.

(...)

Navedena inicijativa rezultirala je Odlukom Vlade RH od 30.07.2015. o dodatnim mjerama za ublažavanje financijskih teškoća dužnika koji su ovršenici u postupcima prisilne naplate koje je pokrenula Hrvatska radiotelevizija.

(...)

Nakon toga je HRT dana 27.08.2015. donio odluku o otpisu duga te slijedom ove inicijative otpustio ukupno cca kn 78.600.000,00 potraživanja.

(...)

Time je i HRT pristupio od strane Vlade RH koordiniranoj akciji te angažiranju vjerovnika iz javnog sektora ... kao i vjerovnika iz telekomunikacijskog ... i bankarskog sektora ...

S druge strane tom prilikom su bile identificirane određene socijalno ugrožene skupina dužnika na koje se mjera trebala primjeniti (korisnici socijalne pomoći, te osobe koje podliježu određenom imovinskom cenzusu).

Iz navedenog proizlazi da se u tom slučaju radilo o sistemskom pristupu i akciji koja je obuhvatila veliki broj poduzetnika a mjerama se pokušalo kod konkretnih socijalnih skupina postići određene povoljne gospodarske efekte radi ublažavanja teške socijalne situacije.

(...)

Drugo, HRT osim toga već duži niz godina svojim poslovnim Odlukama identificira određene kategorije dužnika koji se u cijelosti ili djelomično oslobađaju plaćanja HRT pristojbe.

Tako su u visini 50% HRT pristojbe oslobođene:

- osobe oboljele od mišićne distrofije i srodnih neuromišićnih oboljenja,
- osobe koje su preboljele cerebralnu ili dječju paralizu s oštećenjem organa za kretanje preko 80%, korisnici doplataka za pomoć,
- osobe s invaliditetom s dijagnozom oboljenja: paraplegija, tetraplegija, sc. multiplex, amputacija donjih ekstremiteta s oštećenjem organa za kretanje preko 80%,
- gluhe osobe (100% oštećenje sluha),
- umirovljenici koji primaju mirovinu iz Državnog proračuna RH u visini do kn 1.500,00 koji su na dan 12.10.2015. evidentirani kao obveznici u evidenciji obveznika plaćanja mjesečne pristojbe u RH. Nadalje, od plaćanja pristojbe oslobođeni u cijelosti:
 - 100% slijepo osobe
 - osobe s invaliditetom I. i II. grupe (100% invaliditeta) koje primaju invalidske naknade kao ratni ili mirnodopski vojni invalidi ili invalidi policije
 - bolesnici koji se liječe dijalizom bubrega
 - određene gluhoslijepo osobe.

(...)

Treće, predškolske ustanove, osnovne i srednje škole oslobođene su plaćanja pristojbe za prijavnike koji im služe za obavljanje djelatnosti.«

6.1.2. Tvrdnja da je postupanje HRT-a socijalno neosjetljivo jer »provodi naplatu pristojbe kroz institut ovrhe na temelju vjerodostojne isprave, uređen Ovršnim zakonom« za HOK nije vjerodostojna te ističe:

»Sukladno ovršnom sustavu ustrojenom temeljem ovršne regulative (Ovršni zakon te Zakon o provedbi ovrhe na novčanoj tražbini) najefikasniji način naplate civilnih tražbina jest upravo na način koji se u obrazloženju zakona predbacuje HRT-u.

Slijedom navedenog, predlagatelj *de facto* u obrazloženju navodi da to što HRT ispunjava sve svoje zakonske obveze u financijskom poslovanju a za što odgovara Hrvatskom Saboru, predstavlja socijalno neosjetljivo postupanje.

Alternativno, nepostupanje na opisani način predstavljalo bi kršenje zakona te također socijalno neosjetljivo postupanje jer bi se radilo o propustu zakonske obveze da se naplati tražbina kojom se sukladno Zakonu o HRT-u financira javna usluga od općeg gospodarskog značaja ... a time i usluga od velike socijalne važnosti.

(...)

Pobijanim Zakonom postiže se se upravo suprotan efekt proklamiranom navodnom poticanju HRT-a na socijalno osjetljivo postupanje. Naime, ukoliko je zakonodavac smatrao daje HRT socijalno neosjetljiv trebao je regulirati dodatne kategorije dužnika koji trebaju imati povoljniji status u pogledu iznosa pristojbe ili koje bi trebalo u cijelosti osloboditi plaćanja pristojbe.

Nadalje, niti u obrazloženju Pobjanog Zakona niti u samom Pobjanom Zakonu se ne identificiraju određene konkretne socijalne kategorije i grupe obveznika plaćanja pristojbe na koje bi zakon bio usmjeren već zakon djeluje na strani dužnika isključivo prema osobama koje ne plaćaju pristojbu, neovisno o tome kakav je njihov socijalni status te iz kojih razloga se ta pristojba ne plaća.

Ovakvim rješenjem, s druge strane, zakonodavac pogoduje svim dužnicima/ovršenicima neplatišama pa tako i svima onima koji ne plaćaju pretplatu iz raznih 1397967985nesocijalnih' razloga.«

6.2. HOK također smatra da nije osnovan niti razlog za donošenje ZoDZoHRT-a koji se sastoji od tvrdnje da su obveznici plaćanja mjesečne pristojbe opterećeni plaćanjem odvjetničkih usluga HRT-u i naknada javnim bilježnicima, a da se to moglo izbjeći »zbog unificiranog masovnog postupanja i postojanja tome prilagođenih računalnih programa« jer za takvu ocjenu nisu dani nikakvi statistički podaci ili relevantni izvori koji bi mogli potkrijepiti podatak da nije postojala potreba angažiranja odvjetnika. Posebno ističe:

»S druge strane i u pogledu angažiranja odvjetnika od strane HRT-a s obzirom na mehanizme kontrole kojima Zakon o HRT-u podvrgava ravnatelja HRT-a nadzoru Nadzornog odbora a njega nadzoru Hrvatskog sabora, za slučaj da je navedena tvrdnja točna konzekvenca bi bila da bi navedena tijela morala zbog dosadašnje prakse biti sankcionirana jer proizlazi da zlorabe svoje ovlasti angažirajući nepotrebno odvjetničke urede za rad.

Predlagatelju nije poznato da je navedeno bio slučaj.

Upravo suprotno, rad odvjetničkih ureda se analizirao i vrednovao kako od strane ravnatelja tako i od strane Nadzornog odbora potičući što više međusobnu kompetitivnost angažiranih odvjetničkih ureda ne bi li se postigli što bolji rezultati rada istih a time i pozitivan efekt za HRT.

Osim toga kao što je rečeno odvjetnički uredi zastupaju HRT u postupcima naplate pristojbe od 2003. godine pa nadalje. U tome razdoblju HRT je bio zastupan od većeg broja ravnatelja raznih političkih, socijalnih i društvenih svjetonazora te je svaki od njih imao mogućnost otkazati suradnju s odvjetnicima i povjeriti vođenje ovih poslova internim službama da je isto smatrao poslovno opravdanim. ...

Ovdje treba istaknuti i činjenicu da je prema javno dostupnim izvješćima HRT-a pristojba pretežiti dio prihoda HRT-a (više od 87% ukupnih prihoda) te da je poslovanje HRT u cijelosti time ovisno o urednoj naplati pristojbe.

(...)

Prema određenim javno dostupnim podacima rad odvjetničkih ureda godišnje HRT-u povećava naplatu pristojbe za cca 40 milijuna kuna godišnje.

(...)

Nadalje, u samom prijedlogu Pobjanog Zakona, ne postoje niti bilo kakvi podaci o tome koji su to poslovni i ljudski kapaciteti HRT-a koje isti sada ne koristi a kojima bi mogao obavljati navedeni posao. Ukoliko bi navedena teza bila točna proizlazilo bi da HRT ima redovno zaposlen velik broj osoba koje očito ne obavljaju nikakve poslove kao i da raspolaze određenom opremom i računalnim programima koji su nabavljeni a da se pri tome ne koriste.

Iz navedenog proizlazi da se i u ovom dijelu radi o paušalnom 'pro forma' obrazloženju prijedloga zakona sa svrhom da se napiše nešto što izgleda populistički i politički angažirano a ne o konkretnoj podlozi koja bi treba predstavljati stvarni temelj, potrebu i rezon za donošenje ovog zakona.«

6.3. HOK navodi da će učinci primjene ZoDZoHRT-a dovesti do pravne nesigurnosti kao odraza neodređenosti pravnih normi, te dodaje:

»Do donošenja Pobjanog Zakona postupak donošenja rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave bio je isključivo povjeren javnim bilježnicima kao povjerenicima suda na temelju Ovršnog zakona. Javni bilježnici između ostaloga obavljaju tako dio sudbenih poslova u onom dijelu postupka u kojemu ne postoji spor između stranaka u konkretnom slučaju ovrhovoditelja i ovršenika.

Reforma ustroja sudbene vlasti povjeravanjem određenog dijela poslova javnim bilježnicima provedena je s ciljem efikasnijeg i boljeg obavljanja navedenih poslova a uz poštivanje uvjeta da se takvim povjeravanja ne ugroze sve one značajke koje sudbena vlast mora imati da bi mogla obnašati svoju ustavom predviđenu funkciju.

(...)

Po mišljenju podnositelja prijedloga Pobjanim Zakonom se navedni principi krše jer se HRT sasvim proizvoljno dovodi u jednu specifičnu povlaštenu poziciju javne vlasti koja je potpuno izdvojena u odnosu na do sada ustrojen sustav sudbene vlasti (općinskih i trgovačkih sudova) i javnobilježničke službe u povjerenim joj ovlastima.

S druge strane svi ostali vjerovnici osim HRT-a koji naplaćuju svoja dospjela građanska, trgovačka, radnopravna i sl. potraživanja protiv svojih dužnika dužni su i dalje poštivati procedure određene Ovršnim zakonom te Zakonom o parničnom postupku koji služi kao daljnji supsidijarni pravni izvor za ona pitanja koja nisu propisana Ovršnim zakonom. Takvi vjerovnici mogu u toj proceduri angažirati i odvjetnike radi pružanja pravne pomoći istima što HRT-u sada nije dopušteno.

(...)

Svi ostali vjerovnici koji naplaćuju srodne tražbine civilne naravi prisiljeni su i dalje predujmljivati sve sudske i bilježničke troškove za razliku od HRT koji isto nije obvezan predujmiti a ima i dodatno pravo naplaćivati naknadu od kn 100,00 za izdavanje naloga za plaćanje.

Gledano iz pozicije dužnika HRT-a, pobijani Zakon također uvodi neravnopravnost istih u odnosu na dužnike ostalih vjerovnika te se i gledano iz dužničke perspektive radi o nomotehnički nedorečenoj i nepravednog regulativi.

Prvo, temeljem Pobijanog Zakona jedino njihov vjerovnik (HRT) može sam sebi protiv dužnika sačiniti odluku (nalog za plaćanje) koja ima karakter ovršne isprave.

Drugo, izrada i donošenje takve ovršne isprave – naloga za plaćanje sukladno Pobijanom Zakonu ne mora biti povjerena osobi niti sa minimalnom pravnom edukacijom.

I u tom pogledu su dužnici HRT-a u pravnom smislu građani nižeg reda temeljem Pobijanog Zakona. Nasuprot navedenom zakonskom rješenju po Ovršnom zakonu su za donošenje rješenja o ovrsi odgovorni javni bilježnici koji ista donose. Javni bilježnici su pravno vrhunski educirane osobe te osobe od javnog povjerenja sve sukladno Zakonu o javnom bilježništvu.

Procedura postupanja javnog bilježnika i pretpostavke za donošenje rješenja o ovrsi detaljno su propisani čl. 281. Ovršnog zakona pri čemu javni bilježnik pri tome primjenjuje sve relevantne odredbe Ovršnog zakona koje se odnose na sadržaj i dopustivost prijedloga za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave te isto provjerava prije donošenja rješenja na temelju istog.

Treće, pobijanim Zakonom uopće nije određen karakter isprave iz koje proizlazi osnovanost tražbine te na temelju koje se donosi nalog za plaćanje. Nasuprot navedenom rješenju, Ovršnim zakonom je jasno propisano koje isprave imaju karakter vjerodostojne isprave (račun, mjenica, ček, javna isprava, izvadak iz poslovnih knjiga i si.).

Četvrto, pobijani Zakon ne sadrži potrebne procesne odredbe za računanje rokova za podnošenje prigovora protiv naloga za plaćanje, niti sadrži uputu za supsidijarnu primjenu nekog drugog propisa po kojem bi se postupalo. Nasuprot tome računanje procesnih rokova u postupku pred javnim bilježnikom određeno je supsidijarnom primjenom Zakona o parničnom postupku.

Peto, niti sadržaj prigovora dužnika protiv naloga za plaćanje ni procedura HRT-ova ocjenjivanja (i procjenjivanja) da li je dužnik u prigovoru osporio svoju obvezu nije zadovoljavajuće određena te otvara prostora za voluntarizam i samovolju HRT-a pri odlučivanju da li se konkretnim prigovorom osporava ili ne nalog za plaćanje. Nasuprot tome čl.57., 58., 281. i 282. Ovršnog zakona detaljno je propisano što treba sadržavati prigovor te ovisno o tome koje su procesne ovlasti javnog bilježnika odnosno suda nakon što isti zaprimi.

Šesto, Pobijanim Zakonom nije propisano tko može podnijeti prijedlog za ukidanje potvrde ovršnosti niti u kojoj formi niti po kojim kriterijima bi o njemu o odlučivao sud u izvanparničnom postupku a što je također ispodstandardno riješeno u odnosu na usporedne odredbe Ovršnog zakona.

(...)

U takvoj situaciji razumno postupanje dužnika moglo bi imati za posljedicu da u ovakvom kasnijem predmetu podnese prigovor samo zbog toga da dođe do sudske kontrole zakonitosti postupka pred HRT-om jer isti u odnosu na postupak pred bilježnikom ne predstavlja odgovarajuće jamstvo pravne sigurnosti te ne odgovara uspostavljenom standardu vladavine prava koja se realizira kroz druge postupovne propise.

Ukoliko dođe do takvog shvaćanja, a što je sasvim moguće, za pretpostaviti je da bi moglo doći do povećanog broja prigovora paušalno već zbog navedenih razloga a što bi onda za posljedicu moglo imati vođenje većeg broja parnica, odgodu naplate takvih potraživanja za nekoliko godina do pravomoćnog okončanja sudskih postupaka te ponovno angažiranje odvjetnika u takvom povećanom broju parnica. Sve navedeno moglo bi imati direktan utjecaj na financijsko poslovanje HRT-a samim time i njegovu financijsku stabilnost i sposobnost da izvršava svoje Zakonom o HRT-u preuzete obveze realiziranja programskog sadržaja.

Navedeni efekt mogao bi biti još nepovoljniji ukoliko bi se ovakav nedorečeni propis u javnosti protumačio kao prilika za evaziju plaćanja pristojbe čime bi onda dugogodišnji efekti pozitivnog usmjerenja obveznika na uredno ispunjavanje svojih obveza (a koje je prethodno podnositelj prijedloga dokazao statističkim podacima) prema HRT-u bio anuliran.«

6.4. Nadalje, HOK smatra da je došlo do povrede načela diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu iz članka 4. Ustava te navedeno obrazlaže:

»Protivno je međutim, čl.4. Ustava to, u slučaju osporenog Zakona, što je, po mišljenju podnositelja prijedloga, zakonodavac u konkretnom slučaju dodijelio određene prerogative sudbene vlasti samo jednom proizvoljno izabranom tijelu (javnoj ustanovi) koje do sada po svojem zakonom propisanom opisu ovlasti nije imala baš nikakve veze sa sudbenim poslovima a koja je nalazi pod direktnom zakonom propisanom subordinacijom Hrvatskom saboru.

S tim u vezi je relevantno i to što je HRT-u obavljanje poslova povjereno bez ikakvih preduvjeta i kriterija u smislu minimalne garancije poštovanja legitimnosti takve procedure te na način da takav postupak ne vode te nalog za plaćanje ne moraju donositi pravno obrazovane osobe jer to Pobjanim Zakonom nije određeno.

Protivno je stoga čl.4. Ustava i to što takvu 1397967985sudačku funkciju u konkretnom slučaju više ne obavlja nepristrana treća osoba (sud, javni bilježnik i sl.), već pristrana tj. neposredno zainteresirana osoba za uspjeh u postupku naplate te tražbine (dakle sam vjerovnik) a istovremeno se radi o ustanovi pod direktnom kontrolom Hrvatskog sabora kroz ovlasti Sabora da nadzire nadzorni odbor te ovlasti nadzornog odbora nad ravnateljem HRT.«

6.5. HOK u posebnom dijelu svog prijedloga razmatra nesuglasnost ZoDZoHRT-a s člankom 27. Ustava te navodi:

»Pobijani Zakon je protuustavan i u odnosu na navedeno ustavno pravo jer se njime zabranjuje HRT-u da u postupcima naplate mjesečne pristojbe, bez posebnog odobrenja osnivača, koristi usluge odvjetnika. U tom dijelu protuustavan je čl.1. Pobijanog Zakona kojim se dodaje čl.36.a.st.8. te se određuje da HRT može samo u slučaju posebnog odobrenja osnivača koristiti naplatne usluge zastupanja putem odvjetnika u postupcima naplate mjesečne pristojbe. Zakonom se dozvoljava korištenje usluga odvjetnika jedino pred sudom.

Prije svega treba reći da je pravo na pravnu pomoć i korištenje usluga odvjetništva univerzalno pravo koje nikome ne može biti uskraćeno ili uvjetovano dodatnim odobrenjem osnivača (tj. u konkretnom slučaju Vlade RH) obzirom da HRT predstavlja poslovno i financijski na svaki način neovisnu pravnu osobu u odnosu na Republiku Hrvatsku kao svog osnivača.

Kao što je uvodno objašnjeno intencija i motiv za donošenje Pobijanog Zakona sastojala se upravo u tome da se HRT-u uskrati mogućnost da angažira konkretne odvjetnike koji u ovom trenutku obavljaju usluge zastupanja HRT-a u naplati pristojbe pred javnim bilježnicima, sudom i FINA-om.

Zakonodavac kao da je htio pobijanim Zakonom višestruko onemogućiti HRT (koji očito za to ima potrebe) da angažira odvjetnike za zastupanje.

Naime ukoliko je pobijanim Zakonom HRT-u dodijeljeno pravo da obavlja poslove sudbenu vlast i donosi naloge za plaćanje tada je potpuno bespredmetna ali svejedno protuustavna odredba po kojoj je HRT-u uskraćeno pravo da angažira odvjetnike.

Jasno je da za donošenje naloga za plaćanje koja ima svojstvo sudbene odluke tijelu koje takvu odluku donosi ne treba angažman odvjetnika jer takvo tijelo po prirodi svoje pozicije i posla koji obavlja mora imati stručna znanja i kompetenciju da takvu odluku donese. Dakle s takvog aspekta je ova odredba o zabrani angažiranja odvjetnika besmislena.

(...)

Osim toga, Pobijani Zakon treba i kao cijelinu promatrati kao povredu prava na pravnu pomoć putem odvjetničke službe jer pobijani Zakon to u svojoj suštini i predstavlja. Naime iz uvodno pobrojanih javnih istupa saborskih zastupnika članova Kluba zastupnika Mosta nezavisnih lista razvidno je daje osnovni cilj i motiv donošenja ovog zakona (a što se mutatis mutandis ublaženo navodi i u obrazloženju Zakona) bio uskratiti HRT-u pravo da angažira odvjetničku pravnu pomoć tamo gdje je to HRT odlučio.

(...)

Jasna je odredba čl. 27. Ustava koji kaže da odvjetništvo kao smostalna i neovisna služba osigurava svakome pravnu pomoć, u skladu sa zakonom. Predlagatelj ponovo naglašava da je ustavno pravo svakoga imati mogućnost angažirati odvjetnika radi pružanja pravne pomoći ...«

6.6. HOK također smatra da je došlo do povrede prava poduzetnika na jednak pravni položaj na tržištu u smislu članka 49. stavka 2. Ustava jer HRT ima status poduzetnika te navodi:

»Iako je HRT temeljem Zakona o HRT-u ustanovljen kao pravna osoba sa statusom javne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska podnositelj prijedloga smatra da se u konkretnom slučaju HRT može smatrati poduzetnikom.

HRT se smatra poduzetnikom koji obavlja usluga od općega gospodarskog interesa u smislu članka 106.st.2. Ugovora o funkcioniranju europske unije kojim je propisano da i poduzetnici kojima je povjereno obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa ili koja su po svojoj naravi monopoli koji ostvaruju prihod, podliježu pravilima sadržanima u Ugovorima, a osobito pravilima o tržišnom natjecanju, i to u mjeri u kojoj primjena takvih pravila ne sprečava, de iure ili de facto, obavljanje posebnih zadaća koje su im povjerene.

(...)

HRT treba smatrati poduzetnikom i temeljem funkcionalne definicije pojma poduzetnik, a kako je isto definirano u Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja, čl. 3. koji jasno propisuje da su poduzetnici sve pravne i fizičke osobe koje djeluju na tržištu, te da pravni oblik, način financiranja i namjera ili činjenica ostvarivanja dobiti nije od utjecaja na određivanje pojma poduzetnika.

Osim toga činjenica je da HRT osim javnih usluga obavlja i određene komercijalne usluge te temeljem istih ostvaruje i određene komercijalne prihode (sve sukladno čl.33. Zakona o HRT-u) te time obavlja i gospodarsku djelatnost pored javnih usluga koje pruža.

(...)

Slijedom navedenog podnositelj prijedloga smatra da je HRT poduzetnik kojeg se Pobjanim Zakonom dovodi u nejednak položaj u odnosu na sve druge poduzetnike u pogledu naplate dospjelih potraživanja od dužnika.«

6.7. HOK posebno ističe da je ZoDZoHRT neusklađen sa sklopljenim i za Republiku Hrvatsku obvezujućim međunarodnim ugovorima te pravima koja proizlaze iz pravne stečevine Europske unije, posebice s Ugovorom između Europske unije i Republike Hrvatske o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, a koji je stupio na snagu 1. srpnja 2013. Njime Republika Hrvatska postaje stranka Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije u dijelu koji se odnosi na državne potpore u okviru pravila o tržišnom natjecanju u kojem području postoji isključiva nadležnost tijela Europske unije. S time u vezi navodi:

»Sukladno čl.107.st.1. UFEU državnim potporom se smatraju a) sredstva koje osigurava država ili smanjeni prihod države, b) kojima poduzetnik ostvaruje ekonomsku prednost, c) koja je selektivna te d) zbog koje postoji stvarni ili potencijalni učinak narušavanja tržišnog natjecanja.

Potpore koje se uvode pobjanim Zakonom ne spadaju niti u jednu od kategorija izuzetaka koje su taksativno određene čl.107. st.2.i st.3. alineje a) do d) UFEU kao dopuštene.

(...)

Stoga podnositelj prijedloga nastavno u tekstu obrazlaže i dokazuje da potpore iz pobjanog Zakona ne spadaju niti u izuzetak dopušten čl. 107. st.3. alineje e)UFEU.

Člankom 106.st.2. UFEU propisano je da i poduzetnici kojima je povjereno obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa ili koja su po svojoj naravi monopoli koji ostvaruju prihod, podliježu pravilima sadržanima u Ugovorima, a osobito pravilima o tržišnom natjecanju, i to u mjeri u kojoj primjena takvih pravila ne sprečava, de iure ili de facto, obavljanje posebnih zadaća koje su im povjerene. Na razvoj trgovine ne smije se utjecati u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno interesima Unije.

Javne televizije jesu poduzetnici koji obavljaju usluga od općega gospodarskog interesa. Navedeno je konstatirano kako u Priopćenju Komisije o primjeni pravila o državnim potporama za javne radiodifuzijske usluge (SI C 257, 27.10.2009.) (u daljnjem tekstu: Priopćenje) tako i u ranijoj Komunikaciji Komisije o primjeni pravila o državnim potporama za javne radiodifuzijske usluge (SI C 320/5, 15.11.2001.) (u daljnjem tekstu: Komunikacija).

(...)

Nadalje u Priopćenju se navodi (pod 1. Uvod čl.4.) da je Komunikacija iz 2001. godine ustanovila okvir koji uređuje državno financiranje javnih radiodifuzijskih usluga te je poslužila Komisiji kao dobra osnova za razvijanje značajne prakse donošenja odluka u ovom području. Od 2001. godine doneseno je više od 20 odluka u vezi financiranja nakladnika javnih usluga.

Stoga se u Priopćenju navodi (pod 2. Uloga ... toč.9) da, iako imaju jasnu gospodarsku važnost, javne radiodifuzijske usluge nisu usporedive s javnim uslugama u bilo kojem drugom gospodarskom sektoru. Ne postoji neka druga usluga koja u isto vrijeme dopire do tako širokog dijela stanovništva, pruža mu toliko informacija i sadržaja te kroz tu djelatnost prenosi i utječe kako na pojedinačno, tako i na javno mnijenje.

Stoga HRT nedvojbeno predstavlja poduzetnika u smislu čl. 106.st.2. UFEU kojem je povjereno obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa te svaku potporu koju mu se dodjeljuje zakonom treba sagledati u kontekstu europske regulative koja to područje regulira.

Zbog toga je i u dosadašnjem tekstu Zakona o HRT-u u čl.3. izričito stajalo da HRT obavlja djelatnost pružanja radiodifuzijskih usluga te joj RH za to osigurava samostalno i neovisno financiranje sukladno ovom Zakonu i pravilima o državnim potporama za radiodifuzijske usluge a sve obzirom na činjenicu da se sukladno čl.33. Zakona o HRT-u djelatnost HRT-a financira između ostaloga pretežno javnim prihodima u vidu sredstva mjesečne pristojbe koja su sredstva državne potpore koja se koriste sukladno pravilima o državnim potporama za javne radiodifuzijske usluge.

(...)

Osim toga u konkretnom slučaju radilo se, u trenutku pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, o zatečenoj potpore koje potpadaju pod potpuno drugačiji pravni režim od novih državnih potpora koje se dodjeljuju poduzetnicima. Naime sukladno citiranom Priopćenju Komisija je omogućavala da se postojeće potpore nastave primjenjivati i dalje pod određenim uvjetima ...

(...)

Konačno svaka potpora koja nije dopuštena ili izrijekom temeljem čl. 107. UFEU ili izričito odobrena od Komisije nije u skladu s UFEU te Komisija može inicirati i provesti postupak iz čl.108. radi ukidanja ili izmjene navedene potpore.«

6.8. Nakon što je na opisani način HOK obrazložio sustav državnih potpora u odnosu na HRT, nadalje ističe da »radiotelevizijska pristojba predstavlja državnu potporu i da pritom dolazi i do davanja selektivne ekonomske prednosti i narušavanja tržišnog natjecanja, no kako je riječ o pokrivanju neto troškova za pružanje usluge od općeg gospodarskog interesa, ista je dozvoljena. Također je potrebno naglasiti da je prilikom pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, u skladu s Prilogom IV, Poglavlje 2, a sukladno čl. 16. Ugovora o pristupanju Europskoj Uniji, na Listi postojećih potpora navedena i RTV pristojba kao državna potpora u vidu subvencije s neograničenim trajanjem.«

Međutim, ZoDZoHRT-om, po mišljenju HOK-a, HRT ostvaruje dodatne državne potpore u obliku naknade za izdavanje naloga od 100,00 kuna, što bi godišnje moglo iznositi oko dodatnih 11 milijuna kuna.

Osim toga, ističe da je HRT oslobođen plaćanja pristojbi javnim bilježnicima u ovršnim postupcima, što godišnje iznosi oko 8 milijuna kuna oslobođenja. HRT oslobođen je i snišanja troškova sudskih i upravnih pristojbi za dostavu podataka iz osobnih podataka i drugih registara dužnika.

7. Predlagatelj HRT u svom prijedlogu ističe gotovo istovjetne prigovore koje je iznio HOK te ih sistematizira na sljedeći način:

»II. Oспоравanim Zakonom Hrvatska radiotelevizija dovodi se u nejednak položaj u odnosu na druge javne ustanove koje djeluju u Republici Hrvatskoj te joj se daju ovlasti i nameću obveze koje su protivne svrsi njenog postojanja i djelatnosti koju obavlja.

(...)

III. Oспорeni Zakon protivan je odredbama Ustava o diobi vlasti i pravu na pravično suđenje od strane neovisnog i nepristranog suda

(...)

IV. Proširenje ovlasti Hrvatske radiotelevizije na poslove naplate pristojbe protivno je svrsi davanja javnih ovlasti i djelatnostima koje obavlja Hrvatska radiotelevizija

(...)

V. Oспоравanim Zakonom protuustavno je ograničeno pravo na korištenje odvjetničkih usluga

(...)

VI. Obrazloženje oспоравanog Zakona sadrži neistine tvrdnje o socijalno neosjetljivom postupanju predlagatelja te o kapacitetima predlagatelja za unificirano masovno postupanje radi naplate pristojbe

(...)

VII. Naposljetku, predlagatelj ističe kako je predloženo rješenje u suprotnosti s obavezama koje je Republika Hrvatska preuzela ulaskom u Europsku uniju, a sa stanovišta Suda Europske unije u Luxembourgju je u najmanju ruku protuustavno.«

7.1. Obrazlažući prva tri prigovora HRT, između ostaloga, navodi:

»... Davanjem ovlasti Hrvatskoj radioteleviziji za poduzimanje radnji iz djelokruga sudbene vlasti (izdavanje naloga za plaćanje, obavljanje dostave naloga obveznicima plaćanja pristojbe, ocjenjivanje pravodobnosti prigovora te stavljanje potvrde ovršnosti) krši se ustavna odredba da sudbenu vlast obavljaju isključivo sudovi a obveznicima pristojbe uskraćuje se ustavno pravo da o njihovim obvezama pravično odlučuje neovisni i nepristrani sud (odnosno drugo neovisno i nepristrano tijelo koje obavlja javnu službu).

Predviđen postupak donošenja naloga za plaćanje od strane Hrvatske radiotelevizije posebno je problematičan s obzirom na manjkavosti u zaštiti temeljnih procesnih prava koja su ovršenima inače zajamčena u ovršnom postupku koji provode sudovi ili javni bilježnici.

(...)

Budući da postupak donošenja naloga za plaćanje od strane vjerovnika ne zadovoljava navedene kriterije (iz odluke broj: U-I-2018/2014 – nap. Ust. suda), tražbina koja je njime utvrđena ne može se smatrati nespornom, a ovrha temeljem naloga za plaćanje je protuustavna i kao takva nedopustiva.

(...)

Hrvatska radiotelevizija osporavanim Zakonom, osim vjerovnika obveznog odnosa, postaje prvostupanjski sudac u vlastitoj stvari što je protivno jednom od osnovnih načela prava *nemo iudex in causa sua*. Ne samo da je svaka donesena odluka samim time upitna iz perspektive pojedinačnog obveznika plaćanja pristojbe, već svaka odluka i postupanje po njoj dovodi u pitanje bazičnu pravičnost pravnog sustava RH.

(...)

Dostava u ovršnom postupku, bez obzira da li ovršni postupak provodi sud ili javni bilježnik, obavlja se sukladno pravilima *Ovršnog zakona (NN 112/2012, 25/2013, 93/2014, 55/2016, 73/2017)* Javni bilježnik u obavljanju poslova dostave ima prava i dužnosti sudskog dostavljača.

Osporavani Zakon predviđa da Hrvatska radiotelevizija dostavlja nalog za plaćanje obvezniku po pravilima dostave u ovršnom postupku, Temeljna je postavka pravne sigurnosti da se svaki građanin može pouzdati da će o postupcima o kojima se odlučuje o njegovim obvezama i pravima biti obaviješten ako osigura uredno preuzimanje pošte na adresi svojeg prijavljenog prebivališta ili drugoj adresi propisanoj zakonom čije su mu odredbe poznate i na čiji odabir može utjecati.

Dostava, a time i obaviještenost o pokretanju postupka, predstavlja osnovni preduvjet zaštite prava stranke.

Osporavano rješenje, prema kojem Hrvatska radiotelevizija kao vjerovnik, a ne neovisno i nepristrano tijelo sudbene vlasti (ili povjerenik te vlasti), obavlja dostavu naloga za plaćanje obvezniku predstavlja kršenje temeljnih prava stranaka.«

7.2. HRT osporava da raspolaže dostatnim kapacitetima za unificirano masovno postupanje radi naplate pristojbe i da nikada realno nije imao potrebu za angažiranje odvjetnika radi naplate neplaćene pristojbe (kako je navedeno u prijedlogu ZoDZoHRT-a), te dodaje:

»Međutim ove tvrdnje nisu obrazložene niti potkrijepljene bilo kakvim vjerodostojnim podacima ili projekcijama troškova i postupanja predlagatelja u samostalnom vođenju ovrha te su suštinski neistinite.

Predlagatelj ističe kako odvjetnička društva radi naplate pristojbe angažira od 2003. godine. Do tad je ostvarivao naplatu mjesečne pristojbe od 91,8%. Angažiranjem odvjetničkih društava te prebacivanjem dijela nadležnosti za ovršni postupak na javne bilježnike taj postotak od 2005. do 2010. godine raste na oko 95% da bi u konačnici dostigao postotak naplate od 98%.

(...)

Budući da mjesečna pristojba čini više od 87% ukupnih prihoda predlagatelja evidentno je da poslovanje predlagatelja kao javnog servisa ovisi o urednoj naplati pristojbe te da bi i najmanji pad u naplati pristojbe utjecao na financijsku stabilnost predlagatelja.

Nadalje, u obrazloženju prijedloga spornog Zakona ne navode se nikakvi podaci o tome koliko bi zaista koštalo da predlagatelj samostalno vodi ovršne postupke.

Prema okvirnoj simulaciji troškova koju je predlagatelj izradio na zahtjev Nadzornog odbora Hrvatske radiotelevizije, samo godišnji trošak plaća radnika zaposlenih na ovrhama iznosio bi 12.780.000,00 kn. Tome treba dodati trošak pristupa na ročišta po prigovorima ovršenika kojih je 3-4%, a koji se procjenjuje na oko 3.000.000,00 kn godišnje.

Navedenom trošku pribraja se trošak uredskog prostora kojeg predlagatelj trenutno ne posjeduje, zatim opreme, materijala i arhive za 100.000 ovršnih predmeta godišnje.

(...)

Također, predlagatelj predviđa da bi se kao posljedica prigovora protiv naloga za plaćanje i zahtjeva za ukidanje potvrde o ovršnosti, predloženim modelom povećao broj parnica što bi stvorilo dodatne troškove koje predlagatelj nije ni uzeo u obzir prilikom izrade simulacije.

Iz predmetne okvirne simulacije vidljivo je da predlagatelj, ne samo da trenutno ne posjeduje kapacitete za samostalno vođenje ovršnih postupaka, nego da se taj trošak ni približno ne bi mogao pokriti iz paušalne naknade od 100,00 kn po predmetu. Dakle, uvođenje predloženog modela zahtijevalo bi dodatna sredstva financiranja, koja, prema saznanjima predlagatelja, nisu predviđena ni osigurana spornim Zakonom.

Samostalno vođenje ovrha bi stoga u konačnici povećalo neučinkovitost naplate mjesečne pristojbe i ugrozilo poslovanje i financijsku stabilnost predlagatelja.«

7.3. Na kraju HRT smatra da ZoDZoHRT nije usklađen s propisima Europske unije i praksom Suda Europske unije u Luxembourg (u daljnjem tekstu: Sud EU) te ističe:

»Naime, sud Europske unije je u predmetima C-484/15 (Ibrica Zulfikarpašić c/a Slaven Gajer) i C-551/15 (Pula Parking d.o.o./Sven Klaus Tederahn) iznio stajalište da se javni bilježnici u Hrvatskoj ne mogu kvalificirati kao 1397967985sudovi' u smislu Uredbe (EZ) br. 805/2004 od 21. travnja 2004. o uvođenju europskog naloga za izvršenje za nesporne tražbine i Uredbe (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima, a budući da postupak koji javni bilježnici u Hrvatskoj provode prilikom izdavanja rješenja o ovrsi na temelju 1397967985' vjerodostojne isprave' nije kontradiktoran, tj. javni bilježnik donosi rješenje o ovrsi na temelju prijedloga kojeg je jednostrano sastavio vjerovnik, bez prethodnog očitovanja dužnika.

Budući da se sa stajališta Europskog suda ni javni bilježnici ne mogu smatrati 1397967985sudom', sasvim je jasno da se Hrvatska radiotelevizija, ni u kojem slučaju, ne može i ne smije smatrati 1397967985sudom' u svrhu primjene gore navedenih Uredbi.«

V. OČITOVANJE VLADE REPUBLIKE HRVATSKE

8. Vlada u svom očitovanju od 13. prosinca 2017., između ostalog, navodi:

»Vezano uz prethodno navedene tvrdnje predlagatelja, Vlada Republike Hrvatske ističe da postojanje, odnosno nepostojanje državne potpore utvrđuje isključivo Europska komisija i nacionalni sudovi, kako to proizlazi iz točke 10. Obavijesti Komisije o provedbi prava državnih potpora od strane nacionalnih sudova (Službeni list Europske unije, C85 od 9.4.2009.). Ako postoje sumnje u definiranju mjere kao državne potpore, nacionalni sudovi mogu zatražiti mišljenje Europske komisije, kako to proizlazi iz točke 13. Obavijesti Komisije. Ako Europska komisija, odnosno nacionalni sud utvrde da neka mjera predstavlja državnu potporu, ocjena njene usklađenosti/spojivosti sa zajedničkim tržištem u isključivoj je nadležnosti Europske komisije, a podliježe sudskom nadzoru sudova Europske unije, kako to proizlazi iz točke 20. Obavijesti Komisije.

U odnosu na tvrdnje predlagatelja o navodnoj neusklađenosti pobijanog Zakona s pravnom stečevinom Europske unije, Vlada Republike Hrvatske napominje da je ocjena usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije u konačnici u nadležnosti Suda Europske unije. Naime, na temelju Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Sud Europske unije u mjerodavnom postupku utvrđuje je li određena država članica povrijedila pravo Europske unije, pri čemu primarni izvori prava Europske unije u cijelosti obvezuju sve institucije Europske unije, države članice i njihove građane. S tim u vezi, a nastavno na tvrdnje predlagatelja o navodnoj neusklađenosti pobijanog Zakona s pravilima Europske unije o tržišnom natjecanju (članci 106. do 109. Ugovora o funkcioniranju Europske unije), Vlada Republike Hrvatske ističe kako, na osnovi članka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, područje tržišnog natjecanja spada pod isključivu nadležnost Europske unije te o eventualnoj neusklađenosti nacionalnih propisa s pravilima Europske unije o državnim potporama u konačnici također odlučuje Sud Europske unije.

(...)

U odnosu na tvrdnje da su Hrvatskoj radioteleviziji povjerene sudske ovlasti, Vlada Republike Hrvatske napominje da Zakon o sustavu državne uprave (»Narodne novine«, br. 150/11, 12/13, 93/16 i 104/16) propisuje da se određeni poslovi državne uprave mogu povjeriti pravnim osobama koje na temelju zakona imaju javne ovlasti, iz čega proizlazi da se Hrvatskoj radioteleviziji kao pravnoj osobi mogu povjeriti poslovi državne uprave, odnosno dio poslova državne uprave, a to su poslovi koji su utvrđeni u odredbi članka 1. stavka 1. Zakona o sustavu državne uprave.

Vezano uz navode koji se odnose na neusklađenost s europskim zakonodavstvom, Vlada Republike Hrvatske ističe kako nije sporno da se Hrvatska radiotelevizija kao vjerovnik u kontekstu instituta 'naloga za plaćanje' ne može smatrati sudom u smislu Uredbe br. 805/2004, kao ni u smislu Uredbe 1215/2012. Sukladno navedenom

institut 'naloga za plaćanje', koji u skladu sa Zakonom izdaje Hrvatska radiotelevizija, nije obuhvaćen područjem primjene citiranih uredbi Europske unije. Međutim, svrha i smisao navedenih uredbi i nije obuhvatiti sve akte svih tijela država članica. Njihovo područje primjene jasno je i točno utvrđeno u članku 2. Uredbe br. 805/2004, odnosno članku 1. Uredbe br. 1215/2012, te dodatno protumačeno i pojašnjeno kroz presude Suda Europske unije, a u skladu s ciljem koji se predmetnim propisima nastoji postići. Kako to proizlazi iz uvodnih izjava navedenih uredbi, njihov je cilj olakšavanje pravosudne suradnje u građanskim i trgovačkim stvarima, što uključuje i olakšavanje priznavanja sudskih odluka u skladu s načelom uzajamnog povjerenja u sudovanje država članica. Činjenica da pobijani Zakon, odnosno institut 'naloga za plaćanje' uveden Zakonom, ne ulazi u područje primjene citiranih uredbi Europske unije ne znači daje isti protivan pravu Europske unije, odnosno uredbama i presudama na koje se poziva podnositelj prijedloga. Stoga ni tvrdnje podnositelja prijedloga o neprimjenjivosti citiranih izvora prava Europske unije na sporni institut, nisu relevantne za ocjenu usklađenosti Zakona s Ustavom, odnosno pravnom stečevinom Europske unije. Naime, valja razlikovati pitanje područja primjene pobijanog Zakona i pojedinih akata Europske unije od pitanja usklađenosti pobijanog Zakona s pravnom stečevinom Europske unije, a u odnosu na potonje, podnositelj prijedloga ne iznosi nikakve tvrdnje kojima bi ta usklađenost bila dovedena u sumnju.

S obzirom da Zakon o dopuni Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji (»Narodne novine«, broj 46/17) stupa na snagu 1. siječnja 2018. godine, postupak naplate mjesečne pristojbe još nije primijenjen u praksi, tako da se ne raspolože sa stvarnim činjenicama u pogledu njegove provedbe, učinkovitosti i troškova provedbe, a procjena učinka propisa prilikom njegova donošenja nije u cijelosti provedena. Također, potrebno je voditi računa o tome da je financiranje Hrvatske radiotelevizije putem mjesečne pristojbe propisano u skladu s Preporukom Vijeća Europe R(96)10 o jamstvu neovisnosti javne radiodifuzije, koja pristojbu predviđa kao način financiranja javne televizije u kontekstu njezine neovisnosti od političkog utjecaja, što uključuje naplatu pristojbe od strane javne televizije. U točki 5. Dodatka Preporuci, pod nazivom Upute o jamstvu neovisnosti javne radiodifuzije, navodi se da plaćanje pristojbe mora biti ostvareno na način koji jamči kontinuitet aktivnosti javne radiodifuzije i dugoročno planiranje. Činjenica je da je propisivanjem posebnog postupka naplate, koji se razlikuje od redovitih postupaka naplate drugih vrsta tražbina i za koji ne postoji dosadašnje iskustvo u pogledu učinkovitosti primjene, te ograničavanjem mogućnosti korištenja usluga odvjetničke i službe javnih bilježnika u početnom stupnju tog postupka, donekle i u određenoj mjeri ograničena mogućnost Hrvatske radiotelevizije da slobodno izabire mjere i načine osiguranja i realizacije naplate pristojbe tj. prikupljanja sredstava koja su joj nužna za obavljanje javne funkcije.

U postupku naplate pristojbe provedivost naloga za plaćanje protiv kojeg nije podnesen prigovor obveznika i koji je postao ovršan još nije izvjesna prema članku 36.a stavku 6. Zakona, jer obveznik pristojbe može zahtijevati ukidanje potvrde ovršnosti o čemu odlučuje sud u izvanparničnom postupku. Činjenica je da nisu propisani razlozi temeljem kojih sud može odlučivati o ukidanju potvrde ovršnosti ili odbijanju zahtjeva za njezino ukidanje. U takvom slučaju Hrvatska radiotelevizija trebala bi radi realizacije svoje tražbine voditi dva sudska postupka, izvanparnični i potom parnični, pri čemu u oba slučaja može koristiti usluge zastupanja. Ovime je uveden vrlo složen postupak naplate mjesečne pristojbe koji nije uređen ni jednim drugim propisom. Procjena učinaka propisa u ovakvom slučaju također nije provedena, odnosno nije utvrđeno koliko bi takvi troškovi predstavljali teret za obveznika pristojbe ili Hrvatsku radioteleviziju koja je dužna predujmiti troškove.

Budući da je svrha usvajanja navedenog Zakona bila olakšanje položaja obveznika plaćanja mjesečne pristojbe koji ne plaćaju ili neredovito plaćaju pristojbu, na način da u konačnici snose niže troškove postupka naplate, upitno je hoće li se u praksi pokazati daje ova svrha i ostvarena.«

VI. MJERODAVNE ODREDBE USTAVA

9. Ustavni sud, kod razmatranja osnovanosti prijedloga predlagatelja, ocijenio je mjerodavnima sljedeće odredbe Ustava:

»Članak 3.

... jednakost, ... vladavina prava ... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«

»Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Svi su pred zakonom jednaki.«

»Članak 29.

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

(...)

VII. MJERODAVNA PRAKSA USTAVNOG SUDA

10. Ustavni sud, kod davanja ocjene o prigovorima predlagatelja, polazi od načelnih stajališta o ovršnom postupku zauzetih u odluci broj: U-I-2881/2014 i dr. od 1. lipnja 2016. (»Narodne novine« broj 55/16.), koja glase:

»11. Pravni poredak, kao ukupnost pravnih normi kojima se reguliraju društveni odnosi, u sebi sadržava i neizravni zahtjev dobrovoljnog podvrgavanja adresata zahtjevima koje on postavlja. Ukoliko takvo podvrgavanje izostane, nužno je uspostaviti i ustrojiti tijela i propisati postupke kojima će se utvrditi protupravno postupanje i nametnuti prisilno ostvarenje zahtjeva pravnog poretka. Na području građanskih odnosa primjena prisile radi intervencije u privatnopravne odnose obavlja se u ovršnom postupku.

Ovršni postupak je pravno uređen sudski građanski postupak radi prisilnog ostvarenja tuđeg subjektivnog prava građanskopravne prirode, koji predstavlja niz pravno uređenih i funkcionalno koordiniranih radnji suda, stranaka i drugih subjekata. Ovršni postupak je postupak specijalne (singularne) egzekucije, a provodi se radi ostvarenja ili osiguranja određene tražbine na pojedinačno određenim dijelovima imovine osobe koja je dužna omogućiti ostvarenje tuđeg subjektivnog prava u najširem smislu. Ovršni postupak je, u pravilu, postupak imovinskopravne egzekucije – predmet ovrhe odnosno osiguranja u tim su postupcima primarno dijelovi imovine ovršenika odnosno protivnika osiguranja, a samo izuzetno, kad to zbog prirode tražbine nije moguće, i njegova osoba.

Upravo zbog toga odredbe zakona koji uređuje ovrhu i osiguranje, kao temeljnog propisa na kome počiva ostvarenje i zaštita građanskih prava u hrvatskom pravnom sustavu, moraju biti jasne, precizne, predvidljive, izvjesne te sukladne legitimnim očekivanjima.

(...)

14. Ustavni sud prije svega ističe da sloboda izbora normativnog okvira ili zakonodavnog modela ovršnog postupka pretpostavlja zakonodavčevu ovlast da na odgovarajući način uređuje organizaciju i nadležnost sudova u ovršnom postupku te položaj stranaka u postupku, uključujući i njihov međusobni odnos, ovisno o ciljevima koji se politikama u području ovrhe želi postići. Odabir je po sili Ustava u isključivoj nadležnosti zakonodavca. Isključiva je ovlast zakonodavca da pojedine institute ovršnog postupka prihvati, zadrži ili ukloni iz prihvaćenog modela ovrhe 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 ovršnog postupka, pravnu sigurnost objektivnog pravnog poretka, određenost, pristupačnost, predvidljivost i pravnu izvjesnost normi, te procesnu ravnopravnost položaja stranaka u ovršnim 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.«

Ta su stajališta mjerodavna i za ocjenu osnovanosti navoda predlagatelja o nesuglasnosti osporenog ZoDZoHRT-a s Ustavom.

VIII. OCJENA USTAVNOG SUDA

11. HRT je pravna osoba koja ima status javne ustanove čija se djelatnost, funkcija i sadržaj javnih usluga, financiranje, upravljanje, nadzor i način rada uređuju ZoHRT-om i propisima donesenim na temelju njega. Osnivač HRT-a je Republika Hrvatska, a osnivačka prava ostvaruje Vlada Republike Hrvatske.

HRT obavlja djelatnost pružanja javnih radiodifuzijskih usluga te mu Republika Hrvatska za njihovo obavljanje osigurava samostalno i neovisno financiranje sukladno ZoHRT-u i pravilima o državnim potporama za javne radiodifuzijske usluge. U obavljanju svoje djelatnosti HRT je neovisan o bilo kakvom političkom utjecaju i pritiscima promicatelja komercijalnih interesa (članak 1. stavci 1. – 4. ZoHRT-a).

Člankom 17. ZoHRT-a propisana su temeljna načela djelovanja HRT-a kao javne ustanove:

»Članak 17.

(1) U svom djelovanju HRT je samostalan.

(2) Samostalnost HRT-a ostvaruje se samostalnim obavljanjem djelatnosti te kroz programsku i uredničku samostalnost HRT-a, a naročito u planiranju i proizvodnji programa te utvrđivanju programske sheme.

(3) Samostalnost HRT-a ostvaruje se neovisnim i stabilnim financiranjem djelatnosti pružanja javnih usluga.

(4) Samostalnost HRT-a ogleda se i u pravu da:

– prema nadležnosti svojih tijela uređuje, sukladno odredbama ovoga Zakona, svoje unutarnje ustrojstvo i način rada,

– općim aktima uređuje pitanja zapošljavanja radnika te njihova prava i dužnosti u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom.«

11.1. Svatko tko ima u vlasništvu ili posjedu radijski i televizijski prijamnik odnosno drugi uređaj za prijam radijskog ili audiovizualnog programa na području Republike Hrvatske koje je pokriveno prijenosnim signalom, dužan je HRT-u plaćati mjesečnu pristojbu utvrđenu člankom 35. stavkom 2. ZoHRT-a, osim ako tim zakonom nije drugačije određeno (članak 34. stavak 1.). Visina mjesečne pristojbe iznosi najviše 1,5% prosječne neto mjesečne plaće zaposlenih u Republici Hrvatskoj, na temelju statističkih podataka za prethodnu godinu. Visinu mjesečne pristojbe za svaku godinu utvrđuje odlukom Nadzorni odbor HRT-a uz prethodno odobrenje Vijeća za elektroničke medije (članak 35. stavci 1. i 2. ZoHRT-a).

11.2. Osporenim ZoDZoHRT-om izmijenjen je model prisilne naplate mjesečne pristojbe tako da se umjesto njezine naplate u ovršnom postupku, naplata dospjelih, a neplaćenih pristojbi ostvaruje izdavanjem posebnog naloga za plaćanje. Taj nalog postaje ovršna isprava, ako se protiv njega pravodobno (u zakonom predviđenom roku) ne podnese prigovor i u tom slučaju ovrha se provodi u skladu s odredbama Ovršnog zakona putem suda ili Financijske agencije (FINA-e).

Međutim, ako obveznik plaćanja pristojbe pravodobno HRT-u podnese prigovor, nalog za plaćanje ne proizvodi pravne učinke, a HRT naplatu pristojbe može ostvariti redovnim putem, to jest podnošenjem tužbe sudu. Dakle, o osnovanosti tražbine (obveze plaćanja dospjelog iznosa pristojbe) odlučuje sud u parničnom postupku.

Nadalje, obveznik pristojbe može tražiti i ukidanje potvrde ovršnosti na nalogu za plaćanje, o čemu odlučuje sud u izvanparničnom postupku. Ako takav zahtjev utvrdi osnovanim, izvanparnični će sud ukinuti nalog za plaćanje i uputiti HRT da u roku od 15 dana pokrene parnični postupak, to jest podnese tužbu parničnom sudu ako želi naplatiti »sporni« iznos pristojbe.

Dostava naloga za plaćanje, kao svojevrsnog instituta *sui generis* za naplatu dospjelih neplaćenih iznosa pristojbe, provodi se po pravilima ovršnog postupka, s time što obveznik pristojbe plaća i dodatnu paušalnu naknadu u iznosu od 100,00 kn.

11.3. Ustavni sud primjećuje da se dosadašnji model ovrhe (prisilne naplate pristojbe) provodio na temelju »općeg« ovršnog propisa – Ovršnog zakona (članci 278. – 289.) podnošenjem prijedloga za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave (računa, odnosno izvoda iz poslovnih knjiga HRT-a) nadležnom javnom bilježniku.

12. Predlagatelji osporavaju upravo ustavnost novog zakonodavnog modela. Ističu, sažeto, da je zakonodavni model nesuglasan s nizom odredaba Ustava; da se njime HRT dovodi u nejednak položaj u odnosu na druge javne ustanove koje djeluju u Republici Hrvatskoj; da mu se nameću ovlasti koje su protivne svrsi njegovog postojanja i djelatnostima koje obavlja; da je protivan odredbama Ustava o diobi vlasti, pravu na pravično suđenje od neovisnog i nepristranog suda; da mu je neustavno ograničeno pravo na korištenje odvjetničkih usluga. Predlagatelji također navode da obrazloženje osporenog ZoDZoHRT-a sadrži neistinite tvrdnje o socijalno neosjetljivom postupanju HRT-a te o njegovim dostatnim kapacitetima da sam provodi prisilnu naplatu pristojbe. Također, upozoravaju da je osporeno zakonsko uređenje u suprotnosti s dijelovima pravne stečevine Europske unije, praksom Suda EU-a i propisima o državnim potporama Europske unije.

13. Ustavni sud ponavlja svoje ustaljeno stajalište da sloboda izbora zakonodavnog modela ovršnog postupka pretpostavlja zakonodavčevu ovlast da na odgovarajući način uređuje organizaciju i nadležnost sudova i drugih tijela u ovršnom postupku, te položaj stranaka u postupku, uključujući i njihov međusobni odnos, ovisno o ciljevima koji se politikama u području ovrhe žele postići. Isključiva je ovlast zakonodavca da po potrebi promijeni sam model. S ustavnopravnog aspekta jedina obveza zakonodavca

je 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 ovršnog postupka, pravnu sigurnost objektivnog pravnog poretka, određenost, pristupačnost, predvidljivost i pravnu izvjesnost normi, te procesnu ravnopravnost položaja stranaka u ovršnim 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).

13.1. U hrvatskom pravnom sustavu ovrha privatno-pravnih tražbina, kao i novčanih tražbina utemeljenih na upravnim aktima (tražbina naknade štete ili povrata bespravno stečenih sredstava na temelju presuda donesenih u kaznenim postupcima), bila je tradicionalno u nadležnosti sudova opće nadležnosti, a propisi o ovrsi bili su sadržani unutar jednog općeg propisa.

Delegiranje dijela sudskih nadležnosti u ovršnom postupku, povjeravanjem provedbe ovrhe na temelju vjerodostojne isprave javnim bilježnicima, započelo je 2006. godine stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona (»Narodne novine« broj 88/05.), kojim su u Ovršni zakon (»Narodne novine« broj 57/96., 29/99., 42/00. – odluka USRH broj: U-I-510/1996 i dr., 173/03., 194/03. i 151/04.) dodani članci 252.a – 252.l, kojima se propisuje nadležnost javnih bilježnika za provedbu navedenih ovrha.

14. Ustavni sud, nadalje, ističe i svoje ustaljeno stajalište da sloboda zakonodavca u izboru ili promjeni određenog zakonodavnog modela ne znači i ne oslobađa zakonodavca odnosno predlagatelja zakona od obveze da u prijedlozima zakona navede dostatna i relevantna obrazloženja, postojanje racionalnih i objektivno opravdanih razloga za odabrani model ili njegovu promjenu. Ovo stoga što je u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava i zaštiti ustavnih vrednota neprihvatljivo podnositi Hrvatskom saboru prijedloge zakona koji ne sadržavaju dostatna i relevantna obrazloženja, jer to narušava pravnu sigurnost, unosi pravnu neizvjesnost i nepredvidljivost, a nepotrebno dovodi i do postupaka pred Ustavnim sudom (v. odluke i rješenja Ustavnog suda broj: U-I-4622/2012 od 6. prosinca 2016., www.usud.hr; broj: U-I-5345/2012 i dr. od 23. prosinca 2014., »Narodne novine« broj 4/15.; broj: U-I-4537/2013 i dr. od 21. travnja 2015., www.usud.hr; broj: U-I-1397/2015 od 24. rujna 2015., »Narodne novine« broj 104/15.; broj: U-I-3676/2015 i dr. od 9. veljače 2016., »Narodne novine« broj 21/16.).

Navedeni standardi odnose se na sve ovlaštene predlagatelje zakona. Pri tome je Ustavni sud imao u vidu da je u konkretnom slučaju predlagatelj zakona bio Klub zastupnika Mosta nezavisnih lista. Iako je načelno prihvatljivo da se obrazloženja ne moraju nužno oblikovati prema pravilima koja važe za obrazloženja prijedloga zakona koje Hrvatskom saboru podnosi Vlada, ona uvijek, neovisno o predlagatelju zakona, moraju sadržavati potrebne podatke u smislu njihove relevantnosti i dostatnosti (v. odluku Ustavnog suda broj: U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015., »Narodne novine« broj 46/15.). To se osobito odnosi na slučajeve u kojima nije riječ o pukoj pravno-tehničkoj izmjeni, već o strukturalnom normativnom zahvatu kojim se u bitnome mijenja postojeći zakonodavni model. U konkretnom slučaju riječ je upravo o potonjoj situaciji.

14.1. U odnosu na ZoDZoHRT-om propisan novi zakonodavni model u Konačnom prijedlogu zakona, u poglavlju »Razlozi zbog kojih se zakon donosi«, između ostalog, navodi se sljedeće:

»ZHRT-om je određena visina mjesečne pristojbe koja se plaća HRT-u, kao vid prihoda HRT-a (najviše 1,5% prosječne neto mjesečne plaće zaposlenih u Republici Hrvatskoj, na temelju statističkih podataka za prethodnu godinu); trenutna visina pristojbe je 80,00 kuna.

Obzirom na teško socijalno stanje velikog broja građana i na otežane uvjete poslovanja trgovačkih društava, ustanova i drugih pravnih ili drugih osoba, imajući pritom posebno u vidu izuzetno veliki broj blokiranih građana, ocijenjeno je da sva državna i javna tijela trebaju dati doprinos olakšavanju te situacije, pa tako i HRT kao javni servis.

Na određeno socijalno neosjetljivo poslovanje HRT-a kao javnog servisa ukazuje i postupak prisilne naplate mjesečne pristojbe, koji do sada nije bio posebno propisan ZHRT-om, već se taj postupak provodio i provodi kroz institut ovrhe na temelju vjerodostojne isprave, uređen Ovršnim zakonom.

U takvom postupanju su obveznici plaćanja mjesečne pristojbe opterećeni i plaćanjem odvjetničkih usluga HRT-a te plaćanjem javnih bilježnika koji vode tu vrstu ovršnih postupaka. Pritom je jasno da zbog unificiranog masovnog postupanja i postojanja tome prilagođenih računalnih programa realno nije postojala potreba za angažiranjem odvjetnika i plaćanjem njihovih profesionalnih usluga, PDV-a na te usluge i materijalnih troškova. Svi ti troškovi su u konačnici padali na teret obveznika plaćanja mjesečne pristojbe, a HRT raspolaže dovoljnim kapacitetima koji mogu na sebe preuzeti teret takvog unificiranog masovnog postupanja.

Ovdje treba spomenuti da se u ime HRT-a godišnje pokrene oko 110.000 ovrha u Republici Hrvatskoj radi naplate neplaćene HRT pristojbe, te da se na ime troškova odvjetnika koji zastupaju HRT i javnih bilježnika, u tim postupcima za najmanje 35 milijuna kuna optereće građani.

Stoga je ocijenjeno da postupanje u prisilnoj naplati mjesečne pristojbe treba ZHRT-om izričito urediti, i to na način koji obveznike neće samo osloboditi dužnosti snošenja odvjetničkih troškova, osim u slučaju posebnog odobrenja osnivača HRT-a, već i javnobilježničkih troškova, koji su inače u sadašnjem sistemu naplate bili opravdani.

Tako će ubuduće postupak prisilne naplate mjesečne pristojbe provoditi sam HRT, slanjem najviše dviju pisanih opomena i potom izdavanjem naloga za plaćanje, kao *sui generis* instituta za naplatu mjesečnih pristojbi HRT-a. Na taj način će se izbjeći i odvjetnički i javnobilježnički troškovi, a u slučaju da se protiv tog naloga za plaćanje ne podnese pravodoban prigovor kojim se tražbina osporava – tom se nalogu za plaćanje snagom ZHRT-a daje status ovršne isprave. S takvom će ovršnom ispravom HRT moći tražiti ovrhu na uobičajene načine propisane Ovršnim zakonom, s čime će se uskladiti i Ovršni zakon i Zakon o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima.

U slučaju podnošenja pravodobnog prigovora, HRT će biti ovlašten podnijeti tužbu sudu, pri čemu se odgovarajućom odredbom o zastari HRT potiče na to da eventualnu tužbu pokrene što prije, kako bi se izbjeglo gomilanje zateznih kamata. Podrazumijeva se da će HRT u redovnom sudskom postupku imati pravo na profesionalnu odvjetničku uslugu.

Obveznici plaćanja mjesečne pristojbe će se i dalje poticati na pravodobno plaćanje svojih zakonskih obveza tako što će se propisati paušalna dodatna pristojba od 100,00 kn koju će HRT imati pravo naplatiti u slučaju izdavanja naloga za plaćanje. No to je i dalje znatno manje od dosadašnjih troškova odvjetnika i javnih bilježnika.

Prema tome, po osnovi te dodatne pristojbe će HRT moći računati i na određeno povećanje prihoda u odnosu na sadašnje stanje, a istovremeno će obveznicima plaćanja mjesečne naknade taj teret pristojbe biti manji od sadašnjih kumulativnih odvjetničkih troškova i troškova javnih bilježnika.«

14.2. Polazeći od onoga što je predlagatelj zakona naveo u obrazloženju Konačnog prijedloga ZoDZoHRT-a, Ustavni sud zaključuje da je svrha njegova donošenja bila, prije svega, doprinijeti olakšavanju teškog socijalnog stanja velikog broja građana, tako što će ih se rasteretiti obveze plaćanja dijela troškova koji nastaju prisilnom napolatom pristojbe, osobito troškova javnobilježničkih i odvjetničkih usluga. Dakle, kao primarni cilj može se ocijeniti smanjenje ukupnog iznosa troška koji je obveznik plaćanja pristojbe bio dužan platiti u slučaju njezine ovrhe. Nadalje, kao drugi cilj proizlazilo bi preventivno djelovanje, to jest poticanje građana na pravodobno ispunjavanje njihovih zakonskih obveza (zbog toga je propisana dodatna paušalna naknada od 100,00 kn).

14.3. U amandmanima Vlade, međutim, navedeno je:

»Financiranje Hrvatske radiotelevizije propisano je u skladu s Preporukom Vijeća Europe R(96) 10 o jamstvu neovisnosti javne radiodifuzije, koja pristojbu predviđa kao način financiranja javne televizije u kontekstu osiguranja njezine neovisnosti od političkog utjecaja što uključuje naplatu pristojbe od strane javne televizije. U točki 5. Dodatka preporuci, pod nazivom Upute o jamstvu neovisnosti javne radiodifuzije navodi se da plaćanje pristojbe mora biti ostvareno na način koji jamči kontinuitet aktivnosti javne radiodifuzije i dugoročno planiranje. ... Prije pokretanja ovrhe Hrvatska radiotelevizija redovito je slala tri opomene obveznicima plaćanja pristojbe, s tim da prva opomena obuhvaća oko 200.000 obveznika, druga opomena 120.000, a treća 90.000 obveznika.

Predloženi model naplate u Konačnom prijedlogu zakona odstupa od odredbi Ovršnog zakona i Zakona o parničnom postupku koji uređuje donošenje i sadržaj platnog naloga, sasvim drugačije od predloženih odredbi za naplatu pristojbe. Uz to, predviđa se da će obveznik pristojbe koji nije podmirio mjesečnu pristojbu nakon pisanih opomena biti dužan platiti, osim mjesečne pristojbe, zatezne kamate i dodatnu pristojbu od 100,00 kuna. Namjena ove dodatne pristojbe je, kako je razvidno iz teksta obrazloženja Konačnog prijedloga zakona, da ona zamjeni troškove odvjetnika i javnih bilježnika. Međutim, nije posve jasno u pravnom smislu o kakvoj se točno dodatnoj pristojbi radi, a imajući u vidu da je Hrvatska radiotelevizija pravna osoba s javnim ovlastima pa bi se u takvom slučaju mogao primjenjivati Zakon o upravnim pristojbama (»Narodne novine«, broj 115/16). Ako je u pitanju

upravna pristojba, treba voditi računa o tome da su članicom 8. Zakona o upravnim pristojbama propisana opća oslobođenja od plaćanja upravne pristojbe, koja obuhvaćaju značajan broj građana i pravnih osoba, koji ujedno mogu biti i obveznici plaćanja mjesečne pristojbe. Pod pojmom dodatne pristojbe može se razumjeti i povećanje mjesečne pristojbe za one koji nisu platili svoju obvezu, a ovakva bi pak odredba bila protivna članku 35. Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji («Narodne novine», br. 137/10 i 76/12), koji propisuje najviši iznos mjesečne pristojbe, s obzirom na to da bi iznos od 180,00 kuna u ovom trenutku svakako bio viši od propisanoga.

Nadalje, upitna je i provedivost naloga za plaćanje s obzirom na to da se i nakon što je isti postao ovršan, jer pravodobno nije podnesen prigovor, može zahtijevati ukidanje potvrde ovršnosti, o čemu odlučuje sud u izvanparničnom postupku. U takvom slučaju Hrvatska radiotelevizija trebala bi radi realizacije svoje tražbine voditi dva sudska postupka, izvanparnični i potom parnični.

U konačnici nalog za plaćanje, ako se uzme mogućnost njegovog pobijanja prigovorom ili ukidanja potvrde njegove ovršnosti, ima značenje treće pisane opomene koju Hrvatska radiotelevizija i sada koristi i dostavljanja obveznicima mjesečne pristojbe, radi poticanja na plaćanje dospjele obveze, kako je prethodno navedeno.

Iz prethodno navedenoga posve je razvidno da se predlaže uvođenje vrlo složenog postupka naplate mjesečne pristojbe koji nije uređen nijednim drugim propisom, što priznaje i sam predlagatelj Zakona.

Nadalje, radi provedbe predloženog postupka naplate mjesečne pristojbe, Hrvatska radiotelevizija morala bi zaposliti oko 70 novih djelatnika i osigurati prostor od 1.125m², a trošak dodatnog zapošljavanja i osiguranja prostora nije procijenjen i unesen u ocjenu sredstava potrebnih za provođenje Zakona.

Naposlijetku, treba istaknuti da je svrha Zakona da se olakša položaj obveznika plaćanja mjesečne pristojbe koji ne plaćaju ili neredovito plaćaju pristojbu, na način da u konačnici snose niže troškove postupka naplate. Međutim, treba istaknuti da će se eventualni učinak Zakona moći procijeniti tek nakon što bude eventualno usvojen jer obrazloženje Zakona ne sadrži prikaz razlike u troškovima. Budući da predlagatelj nije proveo procjenu učinka propisa u pogledu troškova, Ministarstvo kulture je provelo procjenu troškova, te utvrdilo da će provođenje predloženog postupka naplate koji završava donošenjem sudske odluke po podnesenoj tužbi koštati više od sada propisanog postupka, a troškovi novih zaposlenika i prostora oko devet i pol milijuna kuna godišnje. Broj postupaka naplate pristojbe može se smanjiti godišnje za jednu polovinu ako se produlji rok zastare naplate mjesečne pristojbe s jedne godine na dvije godine, što nije uzeto u obzir.

Zaključno, Vlada Republike Hrvatske smatra da predloženi model zbog dvojbenih odredbi može dovesti u pitanje naplatu mjesečne pristojbe i time dovesti u pitanje kontinuitet u financiranju aktivnosti javne televizije, a što je temeljni zahtjev Preporuke Vijeća Europe R(96) 10 o jamstvu neovisnosti javne radiodifuzije.«

14.4. Budući da je Vlada u svojim amandmanima navela da predlagatelj zakona nije proveo procjenu učinaka propisa u pogledu troškova, nadležno Ministarstvo kulture provelo je samo procjenu troškova uvođenja novog modela naplate mjesečne pristojbe. U navedenoj procjeni koja je naknadno, na njegovo traženje dostavljena Ustavnom sudu (v. točku 2.3. obrazloženja ove odluke), navodi se sljedeće:

»OPIS POSTOJEĆEG STANJA NAPLATE PRISTOJBE OVRŠNIM POSTUPCIMA

	OPIS POSTOJEĆEG STANJA PRISILNE NAPLATE OVRŠNIM POSTUPCIMA	količina na bazi godine	stavke ovršnog prijedloga	iznos na bazi godine	HRT	ovršnik plaća trošak
1.	I. FAZA OVRŠNOG PRIJEDLOGA – JAVNI BILJEŽNIK – po ovrsi za 480,00 kn	110 000 ovrših prijedloga	javnobilježnička nagrada 60,00 kn + PDV	6.600.000,00 kn + PDV	predujmljuje	75,00 kn
			poštarina 30,00 kn + PDV	3.300.000,00 kn + PDV	predujmljuje	37,50 kn
			odvjetnička nagrada 150,00 kn + PDV	16.500.000,00 kn + PDV	nepredujmljuje	150,00 kn
			Ukupno I FAZA			300,00 kn
2.	II. FAZA OVRŠNOG PRIJEDLOGA PRIBAVA KALUZULE – po ovrsi za 480,00 kn	110 000 ovrših prijedloga	klauzula 30,00 kn + PDV	3.300.000,00 kn + PDV	predujmljuje	37,50 kn
			Ukupno II FAZA			37,60 kn
3.	III. FAZA OVRŠNOG PRIJEDLOGA DOSTAVA FINI NA PROVEDBU – po ovrsi za 480,00 kn	110 000 ovrših prijedloga	odvjetnička naknada sastava prijedloga 125,00 kn + PDV	13.750.000,00 kn + PDV	nepredujmljuje	156,25 kn

			odvjetnička naknada pribava potvrde pravomoćnosti 250,00 kn + PDV	27.500.000,00 kn + PDV	nepredujmljuje	312,50 kn
			Ukupno III FAZA			468,75 kn
UKUPNO I, II i III FAZA						806,25 kn
	PRIGOVORA NA OVRŠNI PRIJEDLOG NAKON I. FAZE – po ovrsi za 480,00 kn	3300 parnica	Uz trošak I FAZE 300,00 kn, ovršenik dodatno plaća i 625,00 kn parničnog troška + pristojbu na parnični postupak u iznosu od 100,00 kn sveukupno trošak po parnici 1.025,00 kn			

OPIS PREDLOŽENOG MODELA PRISILNE NAPLATE – IZMJENAMA ZAKONA O HRT-U – NALOG ZA PLAĆANJE

Limitiranje broja opomena po konačnom prijedlogu izmjena Zakona o HRT-u je neprimjereno ograničavanje efekata koje HRT ostvaruje u postupku opominjanja. Opomenama HRT postiže naplatu dugovanja mirnim putem, a bez dodatnih troškova za obveznika.

Postojeći model opominjanja reguliran je Pravilnikom o financijskom poslovanju HRT-a, kojim zbog ekonomičnosti postupka opominjemo dugovanja za tri kumulirana neplaćena mjeseca. Taj model se temelji na tri ciklusa opominjanja prije utuženja – prisilne naplate ovršnim postupcima.

U prvom ciklusu, u kojem se opominju tri prethodna mjeseca dostavlja se cca 200,000 opomena. U drugom i trećem ciklusu opominju se oni koji po prvoj i drugoj opomeni nisu izvršili svoju obvezu, To je u drugom ciklusu oko 120.000 obveznika, a u trećem oko 90,000 obveznika.

Efekti postupka opominjanja godišnje iznose:

- Prvom opomenom se naplati 44,5 milijuna kuna
- Drugom opomenom se naplati 18 milijuna kuna
- Trećom opomenom se naplati 18 milijuna kuna

Po sve tri opomene se naplati i 2,5 milijuna kuna kamata. Ukupni efekti postupka opominjanja iznose 83 milijuna kuna godišnje.

OPIS PREDLOŽENOG MODELA PLAĆANJA – NALOG ZA PLAĆANJE

1.	NALOG ZA PLAĆANJE za 480,00 kn duga	100 000 naloga za plaćanje				Dužnik plaća trošak
			Pristojba od 100,00 kn kao trošak HRT-U			ukupno 100,00 kn

Predloženim modelom NALOGA ZA PLAĆANJE dužnici će biti stimulirani za podnošenje prigovora na naloge za plaćanje kao i na zahtjeve za ukidanje potvrde ovršnosti, što bi u konačnici značilo da HRT ima rizik troška parničnog postupka, kojeg je obavezan predujmljivati pravnim zastupnicima, a dužniku bi se na glavni dug stvorio trošak od minimalno 825,00 kn kako je to niže navedeno.

	PRIGOVORA NA NALOG ZA PLAĆANJE za 480,00 kn					Dužnik plaća trošak
--	---	--	--	--	--	---------------------------

		Uz trošak od 100,00 kn određen izmjenama Zakona o HRT-u, dužnik dodatno plaća 625,00 kn parničnog troška + pristojbu na parnični postupak u iznosu od 100,00 kn = sveukupno trošak po parnici 825,00 kn			825,00 kn
--	--	---	--	--	-----------

Grubom analizom predloženog modela naloga za plaćanje utvrđeno je da bi HRT zbog obveze čuvanja dokumentacije potrebne za provedbu prisilne naplate, 10 godina, i osiguranja dovoljnog radnog prostora za prateću službu cca 70 novih djelatnika, trebao osigurati prostor od 1.125 kvadratnih metara.

Predvidivi troškovi koji bi nastali za HRT provedbom predloženog modela – naloga za plaćanje:

- trošak osobnog dohotka za 70 djelatnika 8.400.000,00 kn godišnje
- trošak korištenja prostora 1.125 m² 1.215.000,00 kn godišnje
- poštarina 4.125.000,00 kn godišnje
- trošak izrade naloga, kuvertiranje i si. 400.000,00 kn godišnje
- ukupno predvidivi godišnji trošak 14.140.000,00 kn godišnje
- trošak opremanja radnih mjesta 1.000.000,00 kn

Ovim predloženim modelom prisilne naplate uz gore opisane troškove HRT-u bi se smanjila efikasnost naplate pristojbe, kao i znatno produljio rok naplate.

Trajanje sudskog postupka do pravomoćne presude je cca 24 mjeseca.

Predloženi model proizvesti će povećani broj neplatiša koji su u postojećem modelu prevenirani zbog troškova reguliranih Ovršnim zakonom.«

15. Ustavni sud, prije svega, polazeći od razloga koje je predlagatelj zakona naveo u Konačnom prijedlogu (v. točke 14. i 14.1. obrazloženja ove odluke), utvrđuje da je osporeni ZoDZoHRT težio ostvarivanju legitimnog cilja – rasteretiti građane smanjenjem troškova (troškova koji se odnose na javnobilježničke i odvjetničke usluge) – koji za obveznike plaćanja pristojbe nastaju tijekom njezine prisilne naplate (ovrhe), i to u uvjetima teškog socijalnog stanja velikog broja građana, s jedne strane, a zbog »određenog socijalno neosjetljivog poslovanja HRT-a kao javnog servisa«, s druge strane. Stoga je u daljnjem tijeku postupka Ustavnom sudu preostalo ispitati je li odabrana mjera (novi zakonodavni model prisilne naplate pristojbe propisan ZoDZoHRT-om) prikladna za njegovo ostvarivanje.

16. U vezi s navedenim, Ustavni sud dužan je utvrditi da obrazloženje Konačnog prijedloga zakona ne sadrži izračun ili neku drugu analizu iz koje bi se moglo, barem približno, konkretno utvrditi za koji iznos će se obveznicima plaćanja pristojbe smanjiti troškovi njezine prisilne naplate. U obrazloženju se samo općenito navodi da će se i uz plaćanje dodatne naknade obveznici plaćanja pristojbe znatno rasteretiti jer će svakako plaćati puno manje u odnosu na dotadašnje »opterećenje« od najmanje 35 milijuna kuna za troškove rada i nagrade javnih bilježnika i odvjetnika. Uz to, plaćanjem dodatne naknade od 100,00 kn povećat će se prihodi HRT-a, pa se taj povećani prihod može iskoristiti za ustroj službe i druge mjere potrebne za provedbu novog načina prisilne naplate pristojbe (v. detaljnije u točki 14.1. obrazloženja ove odluke).

17. Iz analize troškova koju je u vezi s provedbom novog zakonodavnog modela izradilo Ministarstvo kulture (v. točku 14.4. obrazloženja ove odluke) proizlazi da je do sada, to jest po »starom« zakonodavnom modelu, pokretanju ovršnog postupka prethodila dostava opomena za plaćanje dospjelih pristojbi, i to u tri ciklusa (u prvom ciklusu, koji se »aktivira« nakon tri mjeseca neplaćanja pristojbe, dostavlja se cca 200.000 opomena i u njemu se naplaćuje cca 44.5 milijuna kuna godišnje; u drugom i trećem ciklusu dostavlja se cca 120.000 odnosno cca 90.000 opomena, te se u svakom od njih ubire cca 18 milijuna kuna godišnje). Proizlazi da nenaplaćeno ostaje cca 90.000 opomena te da se uz obračunate kamate u ta tri ciklusa opominjanja, a prije pokretanja ovršnog postupka, naplaćuje ukupno cca 83

milijuna kuna dugovanog iznosa. U odnosu na navedeno za Ustavni sud je, za potrebe ustavnosudskog postupka, bitno ustvrditi da opisani »stari« model naplate pristojbe nije stvarao i ne stvara dodatne troškove za obveznike plaćanja pristojbe.

17.1. U slučaju neuspjele naplate pristojbe mirnim putem, prisilna naplata po starom modelu provodila se u ovršnom postupku izdavanjem rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave, dok po novom modelu započinje izdavanjem naloga za plaćanje koji pod određenim pretpostavkama stječe svojstvo ovršne isprave, ili se HRT upućuje na to da svoje tražbine ostvari u parničnom postupku.

Iako ta dva modela nisu u potpunosti usporediva, pa stoga ni izračuni koje je Ministarstvo kulture izradilo ne daju cjelovitu sliku o troškovima koje su obveznici plaćanja pristojbe dužni u konačnici snositi po svakom od ta dva modela, nedvojbeno je ipak da navedeni izračun pokazuje da bi troškovi za obveznike plaćanja po novom modelu bili čak i viši od onih koje su snosili po starom modelu (po starom modelu oni su u svim fazama ovrhe iznosili cca 806,05 kn, dok bi po novom modelu trošak parničnog postupka iznosio cca 825,00 kn).

Uz navedeno HRT, na temelju stavka 10. članka 1. osporenog ZoDZoHRT-a, oslobođen je plaćanja sudskih i upravnih pristojbi u postupcima naplate mjesečne pristojbe. Drugim riječima, ako dođe do parničnog postupka radi naplate dugovanog iznosa mjesečne pristojbe, za HRT ne nastaju posebni sudski troškovi (jer je oslobođen plaćanja sudskih pristojbi), ali za tuženika, obveznika plaćanja pristojbe u pravilu nastaju jer će morati podmiriti troškove sudskih pristojbi, kao i sve druge troškove koji za stranke uobičajeno nastaju vođenjem parničnog postupka (npr. troškovi vještačenja, zastupanja odvjetnika).

17.2. Polazeći od naprijed navedenog, u situaciji kada sam predlagatelj zakona nije u obrazloženju Konačnog prijedloga kvantificirao podatke na kojima temelji tvrdnju da će se novim modelom prisilne naplate pristojbe smanjiti troškovi koji terete obveznike plaćanja pristojbe, osobito one socijalno ugrožene, a iz naprijed navedenih podataka Ministarstva kulture proizlazi da bi oni bili čak i veći, Ustavnom sudu ne preostaje drugo nego zaključiti da predlagatelj zakona, odnosno zakonodavac nije dokazao da je osporeni ZoDZoHRT prikladan za ostvarivanje njegovog proklamiranog legitimnog cilja. Drugim riječima, osim općenitih tvrdnji nije provedena kvalitativna i kvantitativna usporedba ta dva modela kako bi se utvrdilo za koliko će se približno obveznici plaćanja rasteretiti, to jest koliko će im se smanjiti troškovi prisilne naplate.

18. S obzirom na to da je već ta činjenica bila dostatna za utvrđenje neprikladnosti osporene mjere, Ustavni sud u konkretnom slučaju nije posebno ispitivao odnos između njezine prikladnosti i povoljnosti za adresate norme, s jedne strane, i izdatke koji će za HRT nastati u osiguranju provedbe novog modela naplate pristojbe, s druge strane.

Unatoč tome, Ustavni sud dužan je upozoriti da se u Konačnom prijedlogu zakona i u odnosu na te troškove samo paušalno navodi da »HRT raspolaže dovoljnim kapacitetima te da mogu na sebe preuzeti teret takvog unificiranog masovnog postupanja«, a prihodi će im se svakako povećati uvođenjem obveze plaćanja dodatne naknade od 100,00 kn (v. detaljnije u točki 14.1. obrazloženja ove odluke). U amandmanima Vlade na Konačni prijedlog zakona i očitovanju Ministarstva kulture navodi se, nadalje, da samo gruba analiza pokazuje da bi za provođenje novog modela prisilne naplate pristojbe HRT morao zaposliti cca 70 djelatnika i osigurati prostor od 1125 m², te da predvidljivi trošak opremanja novih radnih mjesta iznosi milijun kuna, a ukupni troškovi novog modela na godišnjoj razini iznose oko 14 milijuna kuna (v. točke 14.3. i 14.4. obrazloženja ove odluke). Također i predlagatelj HRT navodi da bi prema okvirnoj simulaciji troškova, koju je HRT izradio na zahtjev Nadzornog odbora, samo godišnji trošak plaća radnika zaposlenih na ovrhama iznosio 12.7 milijuna kuna, a za troškove pristupa na ročište po prigovorima ovršenika (kojih je 3 – 4%) trebalo bi osigurati dodatnih 3 milijuna kuna.

Za zaključiti je da je izostala i procjena opravdanosti novog modela usporedbom njegove djelotvornosti za ostvarivanje legitimnog cilja, s jedne strane, i izdataka koje će prouzročiti obvezniku njegove provedbe, s druge strane.

18.1. Slijedom svega navedenog, polazeći od svojih ustaljenih stajališta (v. točke 13. i 14. obrazloženja ove odluke), Ustavnom sudu ne preostaje drugo nego utvrditi da u konkretnom slučaju predlagatelj zakona nije iznio objektivne i racionalne razloge kojima bi obrazložio (opravdao) uvođenje novog modela prisilne naplate mjesečne pristojbe za korištenje HRT usluga. Zakonodavac u zakonodavnoj proceduri takvo postupanje nije sankcionirao. Drugim riječima, nije pokazao da će se njime ostvariti legitimni cilj koji se namjeravao postići – smanjiti troškove prisilne naplate pristojbe i s time smanjiti teret koji snose građani. Prema tome, osporeno normativno rješenje nije u suglasnosti sa zahtjevima koji za zakone proizlaze iz načela vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava).

19. Stoga je na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona donesena odluka kao u točki I. izreke. Budući da je donesena odluka u povodu prijedloga predlagatelja, prestale su postojati pretpostavke za donošenje mjere obustave izvršenja iz članka 45. Ustavnog zakona.

20. Točka II. izreke temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

Broj:	U-I-3197/2017
	U-I-3949/2017
Zagreb, 16. listopada 2018.	

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednik

dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.