

O parcijalnom ukidanju dviju odluka Hrvatskog od strane Visokog upravnog suda Republike

DAMIR JELUŠIĆ, dipl. iur.

Nastavljajući s obradom tema koje se odnose na plaćanje mjesečne pristojbe, a što je uređeno Zakonom o Hrvatskoj radioteleviziji (Nar. nov., br. 137/10 i 76/12), autor u ovom članku obrađuje odnosno daje prikaz dviju vrlo aktualnih presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske donesenih u postupku ocjene zakonitosti općih akata donositelja Hrvatske radiotelevizije, a kojima je Visoki upravni sud Republike Hrvatske ukinuo pojedine odredbe općih akata koje se odnose na plaćanje mjesečne pristojbe.

1. Uvod

Visoki upravni sud Republike Hrvatske (u nastavku teksta: Visoki upravni sud), 30. lipnja 2015., u dvama postupcima¹ vođenima radi ocjene zakonitosti općih akata, na temelju ovlasti sadržanih u odredbama članka 3. stavak 2. i člancima 83.-88. Zakona o upravnim sporovima,² ex officio pokrenuo je postupak ocjene zakonitosti i dvjema presudama ukinuo točke 3.3. i 3.4. članka 3. Odluke o načinu odjave prijavnika³ i točke 4.6. i 4.7. članka 4. Odluke o načinu kontrole plaćanja mjesečne pristojbe⁴, kao općih normativnih akata donesenih 24. siječnja 2012. od strane Hrvatske radiotelevizije⁵ (u nastavku teksta:

HRT). U ovom ćemo članku, stoga, prezentirati kojim je razlozima Visoki upravni sud obrazložio pokretanje postupaka po službenoj dužnosti, kako su glasile ukinute točke, koji su bili prigovori podnositelja,⁶ kako se na Zahtjev očitovao HRT u svojstvu donositelja odluka i naposljetku, na kojim je pravnim shvaćanjima i izvorima Visoki upravni sud Republike Hrvatske pravno utemeljio navedene presude. Zaključno napominjemo da su ukinute odredbe prestale vrijediti s danom 10. kolovoza 2015., danom objave presuda u Narodnim novinama.⁷

2. O Odluci, br. Usoz-321/13-8

2.1. Prigovori podnositelja Zahtjeva

Iako je Visoki upravni sud, kako smo uvodno naveli, postupak ocjene zakonitosti općih akata formalno pokrenuo po službenoj dužnosti, na pokretanje navedenih zahtjeva potaknuo ga je Zahtjev za ocjenu zakonitosti podnesen po podnositelju J. K. Obrazlažući Zahtjev podnositelj J. K. naveo je da je HRT-u 28. listopada 2011. podnio pisani otkaz RTV pristojbe zbog nekorisćenja RTV usluge koji HRT nije prihvatio, već je od njega zatražio da odjavi prijavnika podnese na propisanom obrascu, Zahtjevu za odjavu RTV prijavnika, čiji je sastavni dio Izjava zbog čijeg je sadržaja odbio potpisati obrazac. Predlagatelj je, nadalje, argumentirao da je u točki 3.4. članka 3. Odluke o načinu odjave prijavnika (u nastavku teksta: Odluke), propisano da ... dopušta ovlaštenoj osobi HRT-a svakodnevno provođenje kontrole posjeda prijavnika ... a pod točkom 3.3. istog članka ... da je upoznat s činjenicom da ga je u slučaju odbijanja odnosno onemogućavanja HRT-a u provođenju kontrole posjeda prijavnika HRT ovlašten ponovno prijaviti za plaćanje mjesečne pristojbe. Podnositelj se, smatrajući navedene točke pravno inegzistentnima, pozvao na odredbe Ustava Republike Hrvatske (u nastavku teksta: Ustav)⁸ o nepovredivosti doma i ograničenjima pretrage doma i istaknuo da Zakonom o Hrvatskoj radioteleviziji (u nastavku teksta: ZoHRT)⁹ navedene

mogućnosti odnosno ovlasti HRT-a nisu predviđene zbog čega te točke Odluke smatra neustavnima i nezakonitima osporivši, naposljetku, i sam Zahtjev za odjavu RTV prijavnika, kao obrazac koji mu je dostavljen u povodu njegova pisanog obraćanja HRT-u s ciljem otkazivanja RTV usluge, smatrajući ga pojedinačnom odlukom donesenom na temelju općeg akta.

2.2. Razlozi pokretanja postupka po službenoj dužnosti

Konstatiravši činjenicu da na temelju odredbe članka 83. stavak 1. ZUS-a, postupak ocjene zakonitosti općeg akta može pokrenuti na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupina osoba povezanih zajedničkim interesom ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu, došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa u roku 30 dana od dostave odluke, kao i na temelju obavijesti građana te činjenicu da podnositelj Zahtjev ... ne udovoljava zakonom propisanim pretpostavkama za pokretanje postupka po zahtjevu fizičke osobe ..., Visoki je upravni sud, ... smatrajući da predmet ima šire značenje koje prelazi okvire pojedinačnog slučaja ..., postupak inicirao i proveo po službenoj dužnosti. Smatramo da se može pozdraviti takvo pokretanje i provedba postupka ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti, u slučaju kad nisu bile ispunjene procesne pretpostavke za pokretanje postupka po Zahtjevu prethodno navedene fizičke osobe jer je Visoki upravni sud mogao i Zahtjev odbaciti kao nedopušten.

2.3. Pravno očitovanje HRT-a

HRT se s argumentacijom iz Zahtjeva nije složio, navodeći u očitovanju na isti da se razlog odbijanja potpisa Zahtjeva za odjavu sastoji u tome što on sadržava Izjavu da će vlasnik odnosno korisnik dopustiti ovlaštenim osobama nesmetano provođenje kontrole iznesenih činjenica te da je upoznat da će ga HRT u slučaju odbijanja odnosno onemogućavanja HRT-a u provedbi kontrole ponovno prijaviti odnosno teretiti za plaćanje mjesečne pristojbe. Takva izjava, prema mišljenju HRT-a, daje se samo i jedino za određenu svrhu i namjenu odnosno u svrhu kontrole u izjavi o odjavi prijavnika iznesenih činjenica i ne predstavlja kršenje odredaba Ustava o nepovredivosti doma. Zaključno, HRT je istaknuo smatranje da kao tijelo javne vlasti ima pravo donositi opće akte u kakve ulazi i predmetna Odluka s pripadajućom Izjavom,

a koja je po njemu donesena u skladu sa Zakonom i obvezama koje je HRT kao javni medijski servis preuzeo u osiguravanju izvršenja programskih obaveza te donesena po ovlaštenoj osobi i propisno objavljena zbog čega ... HRT u sadržaju predmetne Odluke i pripadajuće joj Izjave ne nalazi ništa sporno ... U kontekstu navedenoga, promatramo s procesno-pravnog aspekta, smatramo da je krajnje upitna procesna odluka da se Zahtjev dostavi na očitovanje donositelju akta. Naše stajalište temeljimo na činjenici da postupak nije pokrenut po Zahtjevu, na temelju odredbe članka 83. stavak 1. ZUS-a, nego po službenoj dužnosti, na temelju odredbe članka 83. stavak 2. ZUS-a, pa smo skloniji stajalištu da je Zahtjev, kad je već dostavljen donositelju, procesno trebalo tretirati kao obavijest građana.

2.4. Ocjena (ne)zakonitosti osporenih točaka Odluke

Visoki upravni sud je, prvotno, u obrazloženju presude deklarirao pravno shvaćanje prema kojem Odluka ... u osporenim dijelovima nije suglasna sa Zakonom ... Drugo, konstatiravši činjenicu da je ona po pravnoj prirodi opći akt odnosno općenormativni i pravno obvezujući akt koji donose tijela s javnim ovlastima radi uređenja pojedinih pitanja - izvršenja ili provedbe zakona odnosno provedbe drugog propisa više pravne snage, koji uređuje odnose na općenit način i djeluje prema svima koji se nadu u pravnoj situaciji da se taj akt na njih ima primijeniti, deklarirao je i pravno shvaćanje prema kojem su temeljni zahtjevi koje opći akt mora ispuniti ... da je pravna osnova njegova donošenja propisana zakonom, da ga je donijelo zakonom ovlašteno tijelo i da svojim sadržajem ne izlazi iz zakonom dopuštenog okvira ... Treće, utvrdivši činjenicu da je Odluku donijela Uprava HRT-a na temelju odredaba članka 21. stavak 2., članka 36. stavak 1. i članka 49. stavak 1. ZoHRT-u i mjerodavnih odredaba Statuta HRT-a, naveo je da su za ocjenu zakonitosti in concreto mjerodavne odredbe članka 34. stavak 1., članka 36. stavak 1. i članka 47. ZoHRT-a i odredba članka 17. stavak 1. točka 18. Statuta HRT-a. Naime, člankom 34. stavak 1. ZoHRT-u propisano je da ... 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 HRT-u plaćati mjesečnu pristojbu utvrdenu člankom 35. stavak 2. Zakona ..., a člankom 36. stavak 1. da ...

¹ Usoz-321/13-8 i Usoz-322/13-5.

² Nar. nov., br. 20/10, 143/12 i 152/14.

³ Odluka se nalazi na poveznici <http://www.hrt.hr/273521/pristojba/odluka-o-nacinu-odjave-prijavnika-2>.

⁴ Odluka se nalazi na poveznici <http://www.hrt.hr/273522/pristojba/odluka-o-nacinu-kontrole-plaćanja-mjesečne-pristojbe-2>.

⁵ www.hrt.hr.

⁶ Izrazi u ovom članku korišteni u muškom rodu, primjerice podnositelj, rodno su neutralni odnosno na jednak način obuhvaćaju muški i ženski rod.

⁷ www.nn.hr.

⁸ Nar. nov., br. 56/90, 135/97, 8/98 - proc. tekst, 113/00, 124/00 - proc. tekst, 28/01, 41/01 - proc. tekst, 55/01 - ispr., 76/10, 85/10 - proc. tekst i 5/14 - Odluka USRH.

⁹ Nar. nov., br. 137/10 i 76/12.

ze radiotelevizije Hrvatske

osoba iz članka 34. stavak 1. Zakona ne plaća mjesečnu pristojbu ako prijatelj odjavi. Način odjave prijatelja i kontrole plaćanja mjesečne pristojbe utvrđuje HRT svojom odlukom ... U tom je smislu Visoki upravni sud naveo da nije sporno da je zakonodavac prepustio HRT-u da svojom odlukom propiše način odjave prijatelja i kontrole plaćanja mjesečne pristojbe ... jer to izravno proizlazi iz odredbe članka 36. stavak 1. Zakona. ... No, Visoki upravni sud smatra da ta ovlast nije neograničena i da je ... **HRT ne smije zlorabiti na način da izađe iz zadanog pravnog okvira i svojim aktom, koji donosi radi provedbe zakona, propiše prava i obveze za koje nema zakonsku ovlast, a koje normiranje bi bilo protivno drugim propisima više pravne snage ili kojim bi bila kršena neka druga ustavna i zakonska prava građana.** ... U slučaju konkretnih spornih točaka Odluke ... donositelj je prekoračio svoje zakonske ovlasti pa je ocjena Suda da Odluka po svom sadržaju u osporenom dijelu nije suglasna Zakonu ... Naime, odredba članka 3. točka 3.3 propisivala je da se ... **Zahtjev za odjavlivanje prijatelja podnosi HRT-u neposredno ili putem opunomoćenika u pisanom obliku na urudžbeni odjel HRT-a ili poštanskom preporučenom poštom.** Potpis obveznika plaćanja mjesečne pristojbe odnosno potpis opunomoćenika obveznika plaćanja mjesečne pristojbe koji nije odvjetnik na zahtjevu mora biti javnobilježnički ovjeren. Potpis odvjetnika opunomoćenika nije potrebno ovjeravati. Ako se zahtjev podnosi putem opunomoćenika, neovisno o tome je li opunomoćenik odvjetnik ili nije, zahtjevu je potrebno priložiti valjano izdanu punomoć na kojoj se potpis obveznika plaćanja mjesečne pristojbe mora ovjeriti putem javnog bilježnika. ... a odredbom članka 3. točka 3.4. normirano je da se ... **Zahtjev za odjavu prijatelja podnosi isključivo na službenom obrascu HRT-a koji je priložen ovoj Odluci i čini njezin sastavni dio.** Izjava ovjerena kod javnog bilježnika koja je sadržana u Zahtjevu za odjavu prijatelja sadržava izjavu obveznika plaćanja mjesečne pristojbe: (I.) da izjavu daje pod kaznenom i materijalnom odgovornošću, (II.) da više nema u vlasništvu i/ili posjeduje prijatelj, (III.) da dopušta ovlaštenoj osobi HRT-a svakodobno provođenje kontrole posjeda prijatelja, (IV.) da je upoznat s činjenicom da ga je u slučaju odbijanja, odnosno onemogućavanja HRT-a u provođenju kontrole posjeda prijatelja HRT ovlašten ponovno prijaviti za plaćanje mjesečne pristojbe ... U kontekstu navedenih odredaba, Visoki upravni sud deklarirao je ocjenu prema kojoj ... **nezakonitost u odnosu na točku 3.3. Odluke**

postoji zbog propisivanja obveze javnobilježničke ovjere potpisa obveznika plaćanja mjesečne pristojbe i javnobilježničke ovjere potpisa obveznika opunomoćenika ... Nadalje, nastavio je argumentacijom prema kojoj ... **takva mogućnost nije predviđena niti jednom odredbom mjerodavnog Zakona o HRT-u, a niti je u predmetnoj Odluci naveden razlog za propisivanje obveze javnobilježničke ovjere potpisa ... pa je ... uz obvezu plaćanja mjesečne pristojbe, koja je sama po sebi određeni teret za obveznike njezina plaćanja, propisivanjem obveze javnobilježničke ovjere potpisa nezakonito uveden dodatni namet koji ne opravdava cilj koji se hoće postići i predstavlja mjeru prekomjernog opterećenja za obveznike plaćanja mjesečne pristojbe** ... Dalje, ... **nezakonitost u odnosu na točku 3.4. Odluke, uz nezakonitost obveze javnobilježničke ovjere potpisa, postoji zbog propisivanja mogućnosti svakodobne kontrole posjeda i/ili vlasništva prijatelja jer Zakon o HRT-u ne sadržava odredbe koje bi regulirale način kontrole korištenja objavljenog prijatelja, odnosno način na koji bi ovlaštene osobe HRT-a, ne povređujući ustavna načela nepovredivosti doma i zaštite privatnosti, mogle obavljati tu zadaću** ... Također, nastavlja Visoki upravni sud, ... **u odnosu na točku 3.4. nezakonitost postoji s obzirom na činjenicu da se u tom dijelu propisuje svojevrstna sankcija za obveznika pristojbe u slučaju odbijanja, odnosno onemogućavanja HRT-a u provođenju kontrole posjeda prijatelja na način da je HRT ovlašten ponovno prijaviti ga za plaćanje mjesečne pristojbe, a za što nema ovlast u Zakonu o HRT-u. Naime, prema odredbi članka 47. Zakona o HRT-u, korištenjem neprijavljenog prijatelja ili korištenjem prijatelja nakon odjave obveznik pristojbe čini prekršaj za koji je propisana novčana kazna. Budući da su za prekršaje i prekršajne kazne nadležni prekršajni sudovi, Visoki upravni sud smatra da je donositelj predmetne odluke izašao iz zakonskih okvira u smislu da je neovlašteno propisao sankciju za neprijavlivanje prijatelja, odnosno korištenja objavljenog prijatelja. U tim slučajevima HRT je protiv obveznika pristojbe mogao samo podnijeti prekršajnu prijavu (optužni prijedlog) nadležnom prekršajnom sudu te pokrenuti prekršajni postupak, na što je kao pravna osoba s javnim ovlastima izravno ovlašten na temelju odredbe članka 109. stavka 1. točke 3. Prekršajnog zakona¹⁰...**

3. O Odluci, br. Usoz-322/13-5

3.1. Prigovori podnositelja Zahtjeva, razlozi pokretanja postupka po službenoj dužnosti i pravno očitovanje HRT-a

Sadržaj ove presude u dijelu koji se odnosi na prigovore podnositelja Zahtjeva, razloge pokretanja postupka po službenoj dužnosti te pravno očitovanje HRT-a istovjetan je obrazloženju presude donesene pod poslovnim brojem Usoz-321/13-8, stoga te dijelove neće mo ponovno navoditi.

3.2. Ocjena (ne)zakonitosti osporenih točaka Odluke

Obrazlažući ukidanje točaka 4.6. i 4.7. članka 4. Odluke o načinu kontrole plaćanja mjesečne pristojbe (u nastavku teksta: Odluka), Visoki upravni sud prvo je pod točkama 4.7. ponovio uvodni dio obrazloženja nalazeći u Odluci poslovnog broja Usoz-321/13-8. Potom je naveo da je u postupku ocjene zakonitosti predmetne Odluke utvrdio da ju je donijelo nadležno tijelo HRT-a na temelju mjerodavnog zakona, ali da je, međutim, propisujući način kontrole plaćanja, ... donositelj prekoračio svoje zakonske ovlasti pa je ocjena Suda da Odluka po svom sadržaju u osporenom dijelu nije suglasna zakonu ... Nastavivši argumentaciju konstatacijom da se člankom 1. Odluke uređuje način naplate i provođenja kontrole plaćanja mjesečne pristojbe za korištenje radijskih i televizijskih prijatelja odnosno drugih uređaja za prijam radijskog ili audiovizualnog programa, a da prema odredbi članka 4. točka 4.1. HRT ima pravo i obvezu obavljati kontrolu plaćanja mjesečne pristojbe od strane obveznika plaćanja mjesečne pristojbe utvrdjenih odredbama članka 34. ZoHRT-u, Sud je citirao odredbu članka 4. točke 4.6., kojom je bilo propisano da je ... **obveznik plaćanja mjesečne pristojbe, neovisno o tome je li ili nije evidentiran kao obveznik, dužan na svakodobno bilo pisani bilo usmeni zahtjev ovlaštene osobe HRT-a omogućiti ovlaštenoj osobi HRT-a uvid u činjenicu vlasništva odnosno posjeda svih prijatelja koje posjeduje, te je u slučaju vlasništva odnosno posjeda prijatelja dužan predložiti dokaz o datumu nabave prijatelja odnosno datumu registracije motornog vozila koji ima ugrađen prijatelj ... te odredbu članka 4. točka 4.7., koja je normirala da je ... obveznik plaćanja mjesečne pristojbe, neovisno je li ili nije evidentiran kao obveznik, dužan na svakodobno bilo pisani bilo usmeni zahtjev ovlaštene osobe HRT-a omogućiti ovlaštenoj osobi HRT-a uvid u činjenicu korištenja objavljenog prijatelja** ... Potom je Visoki upravni sud deklarirao ocjenu prema kojoj ... **nezakonitost i u odnosu na točku 4.6. i u odnosu na točku 4.7. Odluke postoji zbog propisivanja mogućnosti svakodobne kontrole posjeda i/ili vlasništva prijatelja jer izričaj navedenih odredaba dopušta interpretaciju da bi ovlaštena osoba HRT-a mogla bez**

ikakvih ograničenja ulaziti u domove građana radi utvrđivanja činjenica posjeda i/ili vlasništva prijatelja, dakle propisati prava i obveze za koje nema zakonske ovlasti, a koje normiranje bi bilo protivno drugim propisima više pravne snage ili kojim bi bila kršena neka druga ustavna i zakonska prava. ... Nadalje, Visoki upravni sud obrazlagao je nastavio mišljenjem prema kojem ... **ovlast HRT-a na uređenje kontrole plaćanja mjesečne pristojbe podrazumijeva propisivanje načina provedbe te kontrole koja, međutim, ne smije biti takva da prekomjerno oduzima ili ograničava druga prava obveznika pristojbe, primjerice prava na privatnost ili prava na nepovredivost doma, pri čemu se treba imati na umu da načelo zakonitosti nalaže da svako postupanje javnopravnog tijela radi provedbe zakona ili drugog propisa bude u granicama zakona** ... Stoga je Visoki upravni sud argumentaciju presude završio tvrdnjom prema kojoj ... **iz navedenih razloga nisu prihvatljive odredbe članka 4. predmetne Odluke prema kojima je obveznik pristojbe dužan na svakodobno usmeni zahtjev ovlaštene osobe HRT-a omogućiti toj osobi uvid u činjenicu vlasništva ili posjeda prijatelja odnosno korištenja objavljenog prijatelja** ...

4. Zaključno razmatranje

Autor članka otprije je, u dva članka¹¹, već pisao o zakonskoj obvezi plaćanja mjesečne pristojbe HRT-u kao javnoj radioteleviziji. Navedene su presude Visokog upravnog suda u tom kontekstu relevantne jer je Visoki upravni sud utvrdio da je HRT kao javnopravno tijelo odnosno tijelo javne vlasti dijelovima navedenih odluka, kao provedbenih akata donesenih na temelju ZoHRT-u te kao općih akata, u smislu odredaba ZUS-a, u postupku donošenja tih odluka postupio suprotno načelu zakonitosti prema kojemu, sukladno načelu normativne hijerarhije propisi niže pravne snage odnosno ranga moraju biti u skladu sa zakonom. S obzirom na to da kod ukinutih točaka odluka to nije bio slučaj, čime je donositelj, osim suprotno načelu zakonitosti, postupio i suprotno načelu ustavnosti,¹² Visoki je upravni sud, uporabom svojih zakonskih ovlasti, *nota bene* pokrenuvši postupak ocjene zakonitosti po službenoj dužnosti ukinuo sporne točke odluka kao nezakonite. Uz ukidanje odnosno prestanak važenja odluka, posljedica presuda Visokog upravnog suda je i pravno sankcioniranje i penaliziranje HRT-a za, prema našem mišljenju, arbitrarno i volunutarističko podzakonsko normiranje po ovlaštenom tijelu pravnog poretka, a koje je suprotno ustavnoj vrednoti vladavine prava.

¹¹ Pravna osnova i razlozi plaćanja RTV pristojbe Hrvatskoj radioteleviziji, Informativ, br. 5844, Radiotelevizijska pristojba prema novom Zakonu o hrvatskoj radioteleviziji, Informativ, br. 5927-5928.

¹² Čl. 5. st. 1. Ustava.

¹⁰ Nar. nov., br. 107/07, 39/13 i 157/13.