

UPITNIK

Ustavno sudstvo

Funkcioniranje i odnos sa drugim tijelima javne vlasti

ODGOVORI USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

PRAVNA OSNOVA:

- Ustav Republike Hrvatske – pročišćeni tekst, "Narodne novine", br. 85/10 od 9. srpnja 2010 (u daljnjem u tekstu: Ustav RH)
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske – pročišćeni tekst, "Narodne novine", broj 49/02 od 3. svibnja 2002. (u daljnjem u tekstu: Ustavni zakon)
- Poslovnik Ustavnog suda Republike Hrvatske, "Narodne novine", broj 181/03, 16/06, 30/08, 123/09, 63/10, 121/10 (u daljnjem u tekstu: Poslovnik)

I. Odnos Ustavnog suda prema parlamentu i Vladi

1. aa) *Uloga parlamenta (u nekim slučajevima Vlade) u postupku za imenovanje sudaca ustavnog suda. ab)* *Jednom imenovani, mogu li suci ustavnog suda biti opozvani od strane istog tijela? ac)* *Koje bi bile osnove/razlozi za takav opoziv?*

aa) Uloga parlamenta (u nekim slučajevima Vlade) u postupku za imenovanje sudaca ustavnog suda

- Članci 126., 128. i 132. Ustava RH
- Članci 6., 11., 12. i 13. Ustavnog zakona

Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem u tekstu: Ustavni sud) čini trinaest sudaca koje bira Hrvatski sabor na vrijeme od osam godina, iz reda istaknutih pravnika, osobito sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti. Suci mogu biti ponovno birani, a predsjednika Suda biraju tajnim glasanjem na vrijeme od četiri godine.

Postupak kandidiranja sudaca Ustavnog suda i predlaganja za izbor Hrvatskom saboru provodi odbor Hrvatskoga sabora nadležan za Ustav i ustavna pitanja (u daljnjem u tekstu: Odbor) na sljedeći način:

Odbor objavljuje u "Narodnim novinama" poziv pravosudnim institucijama, pravnim fakultetima, odvjetničkoj komori, pravničkim udrugama, političkim strankama, drugim pravnim osobama i pojedincima da predlože kandidate za izbor jednog ili više sudaca Ustavnog suda (u daljnjem tekstu: poziv). Pojedinaac može i sam sebe predložiti kao kandidata.

U pozivu se navode uvjeti za izbor sudaca Ustavnog suda određeni Ustavom RH i Ustavnim zakonom, rok za podnošenje prijedloga kandidata nadležnom odboru te prilozi koji moraju biti dostavljeni uz prijedlog.

Nakon proteka roka, nadležni odbor ispituje ispunjavaju li kandidati uvjete za izbor sudaca Ustavnog suda utvrđene Ustavom RH i Ustavnim zakonom i nepravovaljane kandidature odbacuje.

Nadležni odbor obavlja javni razgovor sa svakim kandidatom koji ispunjava uvjete za izbor za suca Ustavnog suda i na temelju prikupljenih podataka i rezultata razgovora sastavlja listu kandidata koji ulaze u uži izbor za suce Ustavnog suda. Lista kandidata u pravilu sadržava više kandidata od broja sudaca Ustavnog suda koji se bira.

Nadležni odbor, uz svoj prijedlog, dostavlja Hrvatskom saboru listu svih kandidata koji ispunjavaju uvjete za izbor suca Ustavnog suda. Prijedlog nadležnog odbora mora sadržavati obrazloženje iz kojeg je razvidno zašto je odbor pojedinom kandidatu dao prednost pred ostalim kandidatima.

Zastupnici Hrvatskoga sabora glasuju pojedinačno o svakom predloženom kandidatu. Predloženi kandidat za suca Ustavnog suda smatra se izabranim sucem Ustavnog suda ako za njega glasuje 2/3 od ukupnog broja zastupnika Hrvatskoga sabora.

ab) Jednom imenovani, mogu li suci ustavnog suda biti opozvani od strane istog tijela?

Da.

ac) Koje bi bile osnove/razlozi za takav opoziv?

Sudac Ustavnog suda može biti razriješen dužnosti prije isteka vremena na koje je izabran:

- ako to sam zatraži,
- ako bude osuđen na zatvorsku kaznu zbog počinjenoga kaznenog djela
- ako trajno izgubi sposobnost da obavlja svoju dužnost.

Postojanje razloga za razrješenje suca Ustavnog suda prije isteka mandata utvrđuje Ustavni sud i o tome izvješćuje predsjednika Hrvatskoga sabora.

Ako sudac Ustavnog suda zatraži da bude razriješen dužnosti, a Hrvatski sabor ne donese odluku o tom zahtjevu u roku od tri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva, sucu Ustavnog suda dužnost prestaje po sili Ustavnog zakona istekom roka od tri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva.

Ako je sucu izrečena zatvorska kazna, sud koji je izrekao zatvorsku kaznu dužan je bez odgode dostaviti pravomoćnu presudu Ustavnom sudu, koji će o tome odmah izvijestiti predsjednika Hrvatskoga sabora.

Prijedlog da se pokrene postupak radi utvrđivanja trajnog gubitka sposobnosti suca Ustavnog suda da obavlja svoju dužnost Ustavnom sudu podnosi njegov predsjednik. Postupak radi utvrđivanja trajnog gubitka sposobnosti predsjednika Ustavnog suda, Ustavnom sudu predlažu tri njegova suca, a odluku o tom prijedlogu donosi Ustavni sud većinom glasova svih sudaca.

2. Do koje mjere je ustavni sud financijski autonoman u određivanju i upravljanju trošenja vlastitog budžeta?

- Članak 2. stavak 2. Ustavnog zakona
- Članak 11. alineja 6. Poslovnika

Proračun Ustavnog suda dio je državnog proračuna Republike Hrvatske koji svake godine donosi Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske.

Vlada Republike Hrvatske utvrđuje prijedlog godišnjeg proračuna Ustavnog suda na prijedlog samog Ustavnog suda. Taj prijedlog utvrđuje Ustavni sud na plenarnoj sjednici svih sudaca.

Formalno, članak 2. stavak 2. Ustavnog zakona sadrži jamstvo ustavne snage da "Ustavni sud samostalno raspoređuje sredstva, utvrđena u državnom proračunu, u skladu sa svojim godišnjim proračunom i zakonom radi funkcioniranja djelatnosti Ustavnog suda".

To se formalno ustavno jamstvo, međutim, u praksi još uvijek ne ostvaruje. U svakodnevnom pravnom životu Ustavni sud se smatra "običnim" proračunskim korisnikom na kojega se primjenjuju svi mjerodavni zakoni koji se tiču proračunskih sredstava, ali i svi podzakonski akti Vlade Republike Hrvatske i ministra financija, pa čak i interne upute Ministarstva financija Republike Hrvatske, osobito Državne riznice.

Sažeto, Ustavni sud u praksi nema autonomiju u raspoređivanju sredstava unutar svoga godišnjeg proračuna, iako je ona izriekom zajamčena Ustavnim zakonom.

Štoviše, ni visina godišnjeg proračuna Ustavnog suda, iako odobrena i utvrđena unutar državnog proračuna, nije zaštićena od intervencija izvršne vlasti tijekom proračunske godine.

3. Je li uobičajeno ili moguće da Parlament izmjeni pravila o organizaciji i funkcioniranju Ustavnog suda, bez konzultacija s navedenim sudom?

- Članak 132. Ustava RH

Niti Ustav RH niti Ustavni zakon ne sadrže formalnu garanciju koja bi sprječavala Hrvatski sabor da izmjeni Ustavni zakon bez konzultiranja s Ustavnim sudom. Međutim, to se u praksi još nije dogodilo.

Važno je napomenuti i sljedeće: postupak i uvjeti za izbor sudaca Ustavnog suda, prestanak njihove dužnosti, uvjeti i rokovi za pokretanje postupka kontrole ustavnosti i zakonitosti, postupak i pravni učinci ustavnosudskih odluka, zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom RH i ostala pitanja važna za obavljanje dužnosti i rada Ustavnog suda utvrđene su zakonom ustavne snage (odnosno Ustavnim zakonom). Stoga je i Ustavni zakon donesen u postupku za donošenje Ustava RH.

Uređivanje ustavnog sudstva zakonom ustavne snage osobitost je pravnog poretka Republike Hrvatske. Ono je jedno od najsnažnijih jamstava očuvanja neovisnog položaja Ustavnog suda u sustavu političke vlasti, jer sprječava zakonodavca da čestim izmjenama zakona utječe na njegov položaj.

4. Raspolaže li ustavni sud pravom ocjene ustavnosti pravilnika /poslovnika Parlamenta odnosno Vlade?

- Članak 129. Ustava RH
- Članci 35. - 61. Ustavnog zakona

Pored nadležnosti da ocjenjuje suglasnost zakona s Ustavom RH, Ustavni sud je također nadležan za ocjenu suglasnosti ostalih propisa s Ustavom RH i zakonom. Posljedično, Ustavni

sud je nadležan ocjenjivati i suglasnost Poslovnika Hrvatskog sabora s Ustavom RH, kao i suglasnost Poslovnika Vlade Republike Hrvatske s Ustavom i zakonom.

Ustavni sud je zauzeo načelno pravno stajalište o pravnoj naravi Poslovnika Hrvatskog sabora u odluci broj: U-II-1744/2001 od 11. veljače 2004. ("Narodne novine", br. 21/04). U toj je odluci Ustavni sud utvrdio da Poslovnik Hrvatskog sabora ima pravnu snagu zakona.

Ustavni sud je u svojoj dosadašnjoj praksi više puta ocjenjivao suglasnost Poslovnika Hrvatskog sabora s Ustavom. U odluci broj: U-I-4480/2004 od 5. lipnja 2007. ("Narodne novine", br. 69/07) on je ukinuo odredbe Poslovnika koje su propisivale većinu potrebnu za donošenje zakona i drugih akata parlamenta. Ustavni sud je utvrdio da su te odredbe Poslovnika nesuglasne s člankom 81. stavkom 1. Ustava koji glasi: "Ako Ustavom nije drukčije određeno, Hrvatski sabor donosi odluke većinom glasova ukoliko je na sjednici nazočna većina zastupnika."

5. Ocjena ustavnosti: navedi vrstu/ kategorije pravnih akata u odnosu na koje ocjena može biti provedena.

- Članak 129. Ustava RH

Ocjena ustavnosti odnosi se na sljedeće pravne akte:

- *zakone*, u odnosu na njihovu suglasnost s Ustavom RH;
- *ostale propise* (koje donosi predsjednik Republike, Vlada Republike Hrvatske, ministarstva i ostala tijela državne vlasti, kao i pravne osobe s javnim ovlastima uključujući i tijela lokalne i regionalne samouprave) u odnosu na njihovu suglasnost s Ustavom RH i zakonima;
- *pojedinačne odluke* svih državnih tijela (uključujući pravomoćne odluke i rješenja Vrhovnog suda Republike Hrvatske, kao i odluke drugih sudova), tijela lokalne i regionalne samouprave te pravnih osobe s javnim ovlastima u odnosu na povredu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i prava na regionalnu samoupravu zajamčenih Ustavom RH;
- *programe* političkih stranaka u pogledu njihove suglasnosti s Ustavom RH.

6. a) U nekim će slučajevima Parlament i Vlada, sukladno odluci ustavnog suda, bez odgode pristupiti izmjenama zakona (ili drugog akta proglašenog neustavnim) kako bi ga doveli u suglasnost s Ustavom RH. U tom slučaju koji je rok za postupanje? aa) Postoji li neka posebna procedura? ab) Ukoliko ne postoji, navedite alternative. Iznesite primjere.

- Članak 31. Ustavnog zakona

a) Za taj slučaj nije određen rok.

aa) Ne postoji posebna procedura.

ab) Alternative ne postoje. Za primjer vidjeti odgovor pod točkom III. 5.

6. b) Parlament može poništiti odluku ustavnog suda: navedite uvjete.

b) Hrvatski sabor ne može poništiti odluku Ustavnog suda.

7. Postoji li mehanizam institucionalizirane suradnje između Ustavnog suda i drugih tijela? Ukoliko postoji, koja je priroda tih kontakata/ kojim funkcijama i ovlaštenjima raspolažu obje strane?

Između Ustavnog suda i ostalih tijela ne postoji institucionalizirana suradnja.

II. Rješavanje organskih sporova od strane Ustavnog suda

1. Koja su obilježja organskih parnica (pravni sporovi ustavnosudske prirode između javnih vlasti)

- Članak 129. alineja 6. Ustava RH
- Članci 36., 62., 81. i 82. Ustavnog zakona

Kad je riječ o organskim (ili ustavnim) sporovima, najčešće se spominju tri vrste: - tzv. *Organstreit proceedings ili državni sporovi* (tj. sporovi između federacije i federalnih jedinica ili između države i autonomnih regija ili između samih autonomnih regija) – *sukobi nadležnosti između ustavnih tijela države; i sporovi za zaštitu lokalne autonomije.*

Hrvatska je unitarna država, pa u njoj po naravi stvari ne postoje "organstreit proceedings" ili "državni sporovi" u smislu navedenom gore u tekstu.

U odnosu na preostale dvije vrste organskih sporova Ustav RH izrijeком poznaje samo sporove nadležnosti između ustavnih tijela države. Oni mogu nastati između Hrvatskog sabora i Vlade (uključujući ministarstva) ili sudova; odnosno između svakog od njih u pogledu njihove nadležnosti određene Ustavom i zakonom. Sukob nadležnosti može biti pozitivan i negativan.

Što se tiče sukoba za zaštitu lokalne autonomije Ustav RH i Ustavni zakon propisuju sljedeće:

- ako predstavničko tijelo jedinice lokalne ili područne samouprave u Republici Hrvatskoj smatra da zakon kojim se uređuje ustrojstvo, djelokrug ili financiranje jedinica lokalne i područne samouprave nije u skladu s Ustavom RH, ima pravo podnijeti zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu suglasnosti tog zakona ili pojedinih njegovih odredaba s Ustavom RH. Ustavni sud dužan je o tom zahtjevu odlučiti po hitnom postupku, a najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva;
- jedinica lokalne ili područne samouprave može podnijeti ustavnu tužbu ako joj je pojedinačnom odlukom tijela državne vlasti povrijeđeno pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu zajamčeno Ustavom RH.

2. Je li Ustavni sud nadležan rješavati takve sporove?

- Članak 129. alineja 6. Ustava RH
- Članci 36., 62., 81. i 82. Ustavnog zakona

Da.

3. Koja tijela javne vlasti mogu biti uključena u takve sporove?

- Članak 129. alineja 6. Ustava RH
- Članci 36., 62., 81. i 82. Ustavnog zakona

U sporove o nadležnosti mogu biti uključena sva tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti.

U sporove za zaštitu lokalne autonomije može biti uključeno:

- predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne samouprave ako je riječ o osporavanju ustavnosti zakona kojima je propisana organizacija, nadležnost i financiranje jedinica lokalne i područne samouprave;
- predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne samouprave ili nositelj izvršne vlasti u županiji, gradu ili općini (župan, gradonačelnik ili općinski načelnik) ako je riječ o ustavnoj tužbi zbog povrede prava na lokalnu i područnu samoupravu učinjenu pojedinačnom odlukom tijela državne vlasti.

4. Kakva vrsta sudskih akata, činjenica ili djelovanja može dovesti do takvih sporova: a) odnose li se one samo na sukob nadležnosti ili također mogu uključivati slučajeve kada javna vlast osporava ustavnost nekog akta kojeg je donijela druga grana javne vlasti? b) Je li vaš ustavni sud presuđivao u takvim sporovima? Molim primjere.

- Članak 129. Ustava RH
- Članci 35., 37., 81. i 82. Ustavnog zakona

a) Da li se sudski akti, činjenice ili djelovanja koji mogu dovesti do takvih sporova odnose samo na sukob nadležnosti ili također mogu uključivati slučajeve kada javna vlast osporava ustavnost nekog akta kojeg je donijela druga grana javne vlasti?

Pravni akti, činjenice ili djelovanja koji mogu dovesti do organskih sporova odnose se na:

- sukobe "nadležnosti" (tj. sukobe nadležnosti ili apsolutne nadležnosti) između državnih tijela.

Drugi dio pitanja a) nije jasan. Opreza radi ističemo da ocjenu suglasnosti akta koje je donijelo neko drugo tijelo od Ustavnog suda može zatražiti:

- jedna petina zastupnika Hrvatskoga sabora,
- radno tijelo Hrvatskoga sabora,
- predsjednik Republike Hrvatske,
- Vlada Republike Hrvatske za ocjenu suglasnosti propisa s Ustavom RH i zakonom,
- Vrhovni sud Republike Hrvatske ili drugi sud, ako pitanje ustavnosti i zakonitosti nastane u postupku vođenim pred tim sudom (točnije, ako sud u postupku utvrdi da zakon koji bi trebao primijeniti odnosno pojedina njegova odredba nisu suglasni s Ustavom, zastat će s postupkom i podnijeti Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu suglasnosti tog zakona, odnosno pojedine njegove odredbe s Ustavom - tzv. "ekscepcija neustavnosti". U drugu ruku, ako sud u postupku utvrdi da neki drugi propis koji bi trebao primijeniti, odnosno pojedina njegova odredba nisu suglasni s Ustavom RH i zakonom, na konkretan slučaj će se neposredno primijeniti zakon, a Ustavnom sudu će se podnijeti zahtjev za ocjenu suglasnosti spornog propisa, odnosno pojedine njegove

odredbe s Ustavom i zakonom - tzv. "ekscepcija nezakonnosti". U oba slučaja Ustavni sud će o tim zahtjevima izvijestiti Vrhovni sud Republike Hrvatske.

- Pučki pravobranitelj u postupcima koji se vode pred tijelima državne uprave i tijela s javnim ovlastima.

Budući da smatramo kako gore navedeni postupci ocjene ustavnosti akta koje je donijelo jedno tijelo državne vlasti, a neko drugo tijelo državne vlasti zatražilo od Ustavnog suda da ocjeni ustavnost i zakonitost tog akta ne pripadaju u "sporove o nadležnosti", u nastavku će se razmatrati samo "klasični" sukobi o nadležnosti između ustavnih tijela države.

b) Je li vaš ustavni sud presuđivao u takvim sporovima? Molim primjere.

Da.

Vidi primjere uz pitanje br. 7

5. Tko je ovlašten pokrenuti postupak pred ustavni sudom radi odlučivanja o takvim sporovima?

- Članci 81. i 82. Ustavnog zakona

To će ovisiti o tome je li riječ o pozitivnom ili negativnom sukobu o nadležnosti između ustavnih tijela države.

a) Pozitivni sukob nadležnosti:

Ako dođe do sukoba nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti zato što određeno tijelo zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti prihvaća nadležnost u istom predmetu, svako od tih tijela može zahtijevati od Ustavnog suda da riješi nastali sukob nadležnosti. Nadalje, zahtjev za rješenje sukoba nadležnosti može podnijeti i stranka čiji je interes zbog nastalog sukoba povrijeđen ili bi mogao biti povrijeđen.

b) Negativni sukob nadležnosti:

Ako dođe do sukoba nadležnosti između tijela zakonodavne i izvršne ili sudbene vlasti zato što određeno tijelo zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti odbija nadležnost u istom predmetu, svako od tih tijela između kojih je došlo do sukoba nadležnosti može zahtijevati od Ustavnog suda da riješi nastali sukob nadležnosti. Nadalje, stranka koja zbog odbijanja nadležnosti nije mogla ostvariti svoje pravo također može podnijeti zahtjev za rješenje sukoba nadležnosti.

Zahtjev za rješenje sukoba nadležnosti može se podnijeti po pravomoćnosti odluke suda, odnosno konačnosti odluke tijela izvršne vlasti ili odgovarajuće odluke zakonodavnog tijela, koje je prvo odlučilo o svojoj nadležnosti.

6. Koja je procedura se primjenjuje kod odlučivanja u takvim sporovima?

- Članci 81. i 82. Ustavnog zakona

- Članak 54. Poslovnika

Taj posebni postupak propisan je člancima 81. i 82. Ustavnog zakona. Predmeti o rješenju sukoba nadležnosti između zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti vode se pod posebnom oznakom (U-IV = postupci rješavanja sukoba o nadležnosti).

Ako je riječ o *pozitivnom* sukobu nadležnosti, zahtjev se mora podnijeti u roku od 30 dana od saznanja da je i drugo tijelo prihvatilo nadležnost. Ustavni sud može odrediti da se do njegove odluke prekine postupak pred tijelima među kojima je došlo do sukoba nadležnosti.

Ako je riječ o *negativnom* sukobu nadležnosti, zahtjev se mora podnijeti u roku od 30 dana od dana nastupa pravomoćnosti odluke suda, od dana nastupa konačnosti odluke tijela izvršne vlasti, odnosno od dana donošenja odgovarajuće odluke zakonodavnog tijela, kojom se drugo tijelo državne vlasti oglasilo nenadležnim.

7. Koji izbor ustavni sud ima prilikom donošenja svojih odluka (presuda) Primjeri.

a) Pozitivan sukob nadležnosti

Ako je riječ o *pozitivnom* sukobu nadležnosti Ustavni sud donosi odluku kojom presuđuje koje je tijelo, između onih koji su se proglasili nadležnim, nadležno za konkretan slučaj.

Primjer:

U odluci br. U-IV-4820/2009 od 12. svibnja 2010. ("Narodne novine", br. 67/10) Ustavni sud je presudio:

"Utvrđuje se da je za odlučivanje o pravima i obvezama iz članka 113. Općeg poreznog zakona ("Narodne novine", br. 147/08.) nadležno porezno upravno tijelo."

Pozitivan sukob nadležnosti u konkretnom slučaju nastao je između Ministarstva financija Republike Hrvatske, Porezne uprave, Područnog ureda Dubrovnik, s jedne strane, i Općinskog suda u Dubrovniku, s druge strane. Ustavni sud je presudio da je u konkretnom slučaju riječ o upravnoj, a ne o sudskoj stvari, te da je nadležno upravno, a ne sudsko tijelo.

b) Negativan sukob nadležnosti

Ako je riječ o *negativnom* sukobu nadležnosti, Ustavni sud donosi odluku kojom presuđuje koje je tijelo, između onih koji su se proglasili nenadležnim, nadležno za konkretan slučaj.

Primjer:

U odluci br. U-IV-1049/1994 od 22. ožujka 1995. ("Narodne novine", br. 22/95) Ustavni sud je presudio:

"Za odlučivanje o zahtjevu INA Industrija nafte d.d. Zagreb, Rafinerija nafte Sisak za iseljenje I.Š. iz stana, nadležan je Općinski sud u Sisku."

Negativan sukob nadležnosti u konkretnom slučaju nastao je između tijela izvršne vlasti (Ureda za prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša iz Siska, Županije Sisačko-moslavačke) i tijela sudbene vlasti (Općinskog suda u Sisku), u predmetu iseljenja iz stana. Do tog negativnog sukoba nadležnosti došlo je zbog odbijanja tih tijela da odlučuju o konkretnom predmetu (iseljenju I.Š. iz stana). Ustavni sud je presudio da je u konkretnom slučaju riječ o sudskoj, a ne o upravnoj stvari, odnosno da je riječ o građanskopravnom zahtjevu o kojem je nadležan odlučivati sud.

8. Načini i sredstva za primjenu ustavnosudske odluke: što čini mjerodavna javna vlast nakon toga. Primjeri.

a) Pozitivan sukob nadležnosti

Ako je riječ o *pozitivnom* sukobu nadležnosti, tijelo koje je Ustavni sud utvrdio nadležnim u konkretnom slučaju dužno je nastaviti s postupkom i odlučiti o meritumu stvari, dok je drugo tijelo u sporu o jurisdikciji dužno donijeti rješenje o svojoj nenadležnosti i obustaviti postupak u istom predmetu.

b) Negativan sukob nadležnosti

Ako je riječ o *negativnom* sukobu nadležnosti, tijelo koje je Ustavni sud utvrdio nadležnim u konkretnom slučaju dužno je staviti izvan snage svoje rješenje o nenadležnosti i odlučiti o meritumu stvari, dok drugo tijelo u sporu o nadležnosti nije dužno napraviti nijednu radnju, jer je prethodno već donijelo rješenje o svojoj nenadležnosti.

III. - Provođenje ustavnosudskih odluka

1. Odluke Ustavnog suda su:

- a) konačne,
- b) predmet žalbe; u tom slučaju navedi koji pravni subjekti su ovlašteni podnijeti žalbu, rokove i postupak
- c) obvezuju *erga omnes*
- d) obvezuju *inter partes litigantes*

- Članak 31. stavci 1. i 2. Ustavnog zakona

Odluke Ustavnog suda su:

- a) konačne
- b) obvezuju *erga omnes*.

Žalba protiv odluka Ustavnog suda nije dopuštena.

2. Od trenutka objave odluke u službenom glasilu, pravni tekst proglašen neustavnim će biti:

- a) ukinut
- b) suspendiran do donošenja novog teksta propisa kojim će se propis koji je proglašen neustavnim uskladiti s Ustavom
- c) suspendiran sve dok zakonodavac ne poništi odluku koju je donio ustavni sud
- d) druge instance

- Članak 55. stavak 2. Ustavnog zakona

Od dana objave odluke Ustavnog suda u "Narodnim novinama", pravni tekst koji je proglašen neustavnim bit će:

a) ukinut, osim ako Ustavni sud ne odredi neki drugi rok.

Naime, u pravilu ukinuti zakon ili drugi propis, ili pojedine njihove odredbe prestaju važiti na dan objave odluke Ustavnog suda u "Narodnim novinama". Međutim, Ustavni sud je ovlašten da u svojoj odluci odredi drugi datum od kojeg će ukinuti zakon ili drugi propis, odnosno njihove ukinute odredbe prestati važiti. Takvim prolongiranjem prestanka važenja neustavnog zakona ili drugog propisa želi se osigurati i zaštititi stabilnost pravnog poretka, pa i u slučaju kad to zahtijeva priznavanje valjanosti neustavnog zakona ili drugog propisa još određeno (buduće) vrijeme nakon objave odluke Ustavnog suda o njegovoj neustavnosti. Riječ je o procjeni da trenutna eliminacija neustavnog zakona ili drugog propisa ponekad može izazvati veći kaos u pravnom poretku negoli sam taj neustavni zakon odnosno drugi propis, osobito ako bi njihovo ukidanje dovelo do neprihvatljive pravne praznine u domaćem pravnom poretku. S druge strane, takvo zakonsko rješenje dovodi do prolongiranja primjene neustavnog zakona ili drugog propisa u praksi. Oni i dalje proizvode neposredne pravne učinke na adresate, što je također načelno neprihvatljivo.

3. Jednom kad je ustavni sud donio presudu o neustavnosti, na koji način ona obvezuje mjerodavni sud i druge sudove?

- Članak 31. stavak 2. i članci 58., 59. i 77. Ustavnog zakona

Sudovi, kao i sva druga tijela državne vlasti i lokalne i područne samouprave, dužni su, u okviru svog ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi odluke i rješenja Ustavnog suda.

Posljedično, u pravnom poretku Republike Hrvatske važe sljedeća pravila vezana uz učinke odluka kojima Ustavni sud ukida zakone i druge propise zbog njihove neustavnosti, odnosno druge propise zbog njihove neustavnosti ili nezakonitosti:

(1) Pravomoćna presuda za kazneno djelo utemeljena na odredbi zakona koja je ukinuta zbog nesuglasnosti s Ustavom RH ne proizvodi pravne učinke od dana stupanja na snagu odluke Ustavnog suda o ukidanju odredbe zakona na temelju koje je presuda donesena i može se izmijeniti odgovarajućom primjenom odredaba o ponavljanju kaznenog postupka.

(2) Svaka fizička i pravna osoba koja je Ustavnom sudu podnijela prijedlog za ocjenu suglasnosti pojedine odredbe zakona s Ustavom RH, odnosno pojedine odredbe drugog propisa s Ustavom RH i zakonom, a Ustavni sud njezin prijedlog prihvati i ukine odredbu zakona, odnosno odredbu drugog propisa, ima pravo podnijeti zahtjev nadležnom tijelu za izmjenu pravomoćnoga pojedinačnog akta kojim joj je povrijeđeno pravo, a koji je donesen na temelju ukinute zakonske odredbe, odnosno ukinute odredbe drugog propisa, odgovarajućom primjenom odredaba o ponavljanju postupka.

(3) Svaka fizička i pravna osoba kojoj je povrijeđeno pravo pravomoćnim pojedinačnim aktom donesenim na temelju poništene odredbe drugog propisa ima pravo podnijeti zahtjev nadležnom tijelu za izmjenu toga pojedinačnog akta odgovarajućom primjenom odredaba o ponavljanju postupka.

(4) Zahtjev za izmjenu pravomoćnoga pojedinačnog akta iz stavka 2. i 3. gore u tekstu može se podnijeti u roku od šest mjeseci od dana objave odluke Ustavnog suda u "Narodnim novinama".

(5) U postupcima u kojima o pravnoj stvari, do dana stupanja na snagu odluke Ustavnog suda

kojom se ukida zakon, odnosno poništava ili ukida drugi propis ili pojedina njihova odredba, nije pravomoćno odlučeno, a taj se zakon, odnosno drugi propis neposredno primjenjuje u toj pravnoj stvari, ukinuti zakon, odnosno poništjeni ili ukinuti drugi propis ili njihova ukinuta ili poništena odredba neće se primjenjivati od dana stupanja na snagu odluke Ustavnog suda.

(6) Ako su nastupili učinci pravomoćne sudske presude za kazneno djelo utemeljene na zakonskoj odredbi koja je ukinuta, odnosno ako se izmjenom pravomoćnoga pojedinačnog akta iz točaka 2. i 3. gore u tekstu ne mogu otkloniti štetne posljedice nastale uslijed povrede prava stranke, stranka može u roku od šest mjeseci od dana objave odluke Ustavnog suda u "Narodnim novinama" podnijeti zahtjev nadležnom sudu da se te posljedice otklone naknadom štete.

Nadalje, ako je riječ o postupku pokrenutom ustavnom tužbom (u kojem se odlučuje o povredi individualnog ljudskog prava ili temeljne slobode koja je uzrokovana pojedinačnom sudskom presudom ili drugim pojedinačnim aktom tijela državne ili javne vlasti), a Ustavni sud usvoji ustavnu tužbu i ukine osporeni pojedinačni akt, on će u obrazloženju odluke navesti koje je ustavno pravo povrijeđeno i u čemu se povreda sastoji. Ustavni sud će predmet vratiti na ponovni postupak nadležnom sudbenom ili upravnom tijelu, tijelu jedinice lokalne i područne samouprave, pravnoj osobi s javnim ovlastima, a nadležno je tijelo pri donošenju novog akta obvezno poštivati pravna stajališta Ustavnog suda izražena u odluci kojom se ukida akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo podnositelja ustavne tužbe.

4. Je li uobičajeno da zakonodavac izvrši, u okviru određenih rokova, ustavnu obvezu otklanjanja svakog neustavnog aspekta koji bi mogao biti utvrđen - kao rezultat naknadne (a posteriori) i/ili prethodne (a priori) ocjene?

- Članak 31. stavci 1., 2. i 3. Ustavnog zakona

Članak 31. Ustavnog zakona propisuje da su odluke i rješenja Ustavnog suda obvezatna i dužna ih je poštivati svaka fizička i pravna osoba (stavak 1.). Sva tijela državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna su, u okviru svoga ustavnog i zakonskog djelokruga, provoditi odluke i rješenja Ustavnog suda (stavak 2.). Vlada Republike Hrvatske osigurava preko tijela državne uprave provedbu odluka i rješenja Ustavnog suda (stavak 3.).

Stoga je odgovor na ovo pitanje: da, u praksi je uobičajeno da zakonodavac izvršava, u okviru određenih rokova, ustavnu obvezu da otkloni svaki neustavni aspekt koji je utvrđen naknadnom (*a posteriori*) kontrolom ustavnosti (Ustavni sud nema nadležnost provoditi *a priori* kontrolu ustavnosti).

Međutim, postoje i odstupanja od tog pravila, iako se ona događaju iznimno rijetko. Vidi primjere uz pitanje br. 5.

5. Što se događa kada zakonodavac propusti otkloniti neustavnu nepravilnost u okviru roka propisanog Ustavom i /ili zakonom? Iznesite primjere

U dosadašnjoj su praksi zabilježena dva načina postupanja Ustavnog suda u takvim slučajevima.

(1) Prvo, Ustavni sud je prihvatio zahtjeve nadležnih tijela (Hrvatskog sabora ili Vlade Republike Hrvatske), pa je na temelju tih zahtjeva donosio nove odluke kojima je produljivao rok prestanka važenja zakonskih odredbi za koje je utvrdio da su neustavne.

Primjer:

Ustavni sud je odlukom i rješenjem, broj U-I-673/1996 i dr. od 21. travnja 1999. ("Narodne novine", br. 39/99), ukinuo pojedine odredbe Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine ("Narodne novine", br. 92/96.). U točki 3. izreke te odluke, Ustavni sud je odredio da ukinute odredbe Zakona prestaju važiti stupanjem na snagu zakona kojim će hrvatski parlament donijeti nove odredbe umjesto ukinutih, a najkasnije istekom roka od jedne godine od dana objave te odluke u "Narodnim novinama", to jest 23. travnja 2000. Međutim, na prijedlog Hrvatskog sabora, Ustavni sud je odlukom pod istim brojem, donesenom 20. travnja 2000. ("Narodne novine", br. 43/00), produljio rok odgode prestanka važenja ukinutih odredaba Zakona do 31. prosinca 2000. Na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, Ustavni sud je odlukom pod istim brojem, donesenom 20. prosinca 2000. ("Narodne novine", br. 131/00) iznova produljio rok odgode prestanka važenja ukinutih odredaba Zakona do 31. ožujka 2001. Na ponovni prijedlog Vlade Republike Hrvatske, Ustavni sud je odlukom pod istim brojem, donesenom 28. ožujka 2001. ("Narodne novine", br. 27/01) iznova produljio rok odgode prestanka važenja ukinutih zakonskih odredaba do 15. srpnja 2001. Na ponovni prijedlog Vlade Republike Hrvatske, Ustavni sud je odlukom pod istim brojem, donesenom 12. srpnja 2001. ("Narodne novine", br. 65/01) iznova produljio rok odgode prestanka važenja ukinutih zakonskih odredaba do 31. prosinca 2001. Na prijedlog Odbora za Ustav, poslovnik i politički sustav i Odbora za zakonodavstvo Hrvatskog sabora, Ustavni sud je odlukom pod istim brojem, donesenom 19. prosinca 2001. ("Narodne novine", br. 118/01) iznova produljio rok odgode prestanka važenja ukinutih zakonskih odredaba do 1. srpnja 2002.

Takvo postupanje dovodi do nerazumno dugog prolongiranja odgode prestanka važenja zakona za koje je Ustavni sud utvrdio da su neustavni, sa svim štetnim posljedicama koje iz toga proizlaze.

(2) Drugo, Ustavni sud nije produljio rok prestanka važenja zakonskih odredbi za koje je utvrdio da su neustavne, iako zakonodavac u zadanom roku neustavna zakonska rješenja nije uskladio s Ustavom.

Primjer:

Ustavni sud donio je 31. ožujka 1998. odluku broj: U-I-762/1996, kojom je ukinuta odredba članka 40. stavka 2. Zakona o najmu stanova ("Narodne novine", br. 91/96). Istom odlukom Ustavni sud je odlučio da ukinuta zakonska odredba prestaje važiti istekom šest mjeseci od dana objave odluke u Narodnim novinama. Odluka je objavljena u "Narodnim novinama", br. 48 od 6. travnja 1998.

Hrvatski parlament nije u navedenom roku uskladio Zakon o najmu stanova s odlukom Ustavnog suda, pa je neustavna zakonska odredba prestala važiti istekom tog roka. Hrvatski parlament, međutim, taj zakon nije uskladio s odlukom Ustavnog suda ni više godina poslije prestanka važenja neustavne zakonske odredbe. U takvoj je pravnoj situaciji Ustavni sud 20. lipnja 2007. dostavio Hrvatskom saboru izvješće (predmet broj: U-X-2191/2007, "Narodne novine", br. 67/07) u kojem je utvrdio sljedeće:

"2. ... Ustavni sud primjećuje da Hrvatski sabor u razdoblju od dana objave navedene odluke Ustavnog suda (6. travnja 1998.) do nastupa njezinog ukidnog učinka (6. listopada 1998.) nije izmijenio ni dopunio članak 40. Zakona o najmu stanova u skladu s pravnim stajalištem izraženim u navedenoj odluci Ustavnog suda niti je to učinio do dana utvrđenja ovog Izvješća.

3. U razdoblju nakon odluke Ustavnog suda, odnosno prestanka važenja ukinute zakonske odredbe, vlasnici stanova (najmodavci) pokrenuli su brojne postupke pred nadležnim sudovima radi otkaza ugovora o najmu stanova, pozivom na odredbe članka 40. stavka 1. podstavka 1. Zakona o najmu stanova.

Prema evidenciji ustavnosudskih predmeta, Ustavnom sudu podnijete su ustavne tužbe protiv presuda kojima su sudovi odlučivali o tužbenim zahtjevima vlasnika stanova

(najmodavaca) o iseljenju najmoprimaca, a da u Zakonu o najmu stanova prethodno nisu utvrđene pretpostavke tog iseljenja. Ustavne tužbe podnijeli su, ovisno o presudi, vlasnici stanova, odnosno najmoprimci jer smatraju da su im tim presudama povrijeđena ustavna prava.

U povodu takvih ustavnih tužbi, Ustavni sud je u dva slučaja (U-III-135/2003, U-III-485/2006) odgodio ovrhu presuda nadležnih sudova o iseljenju najmoprimaca do donošenja odluke o ustavnoj tužbi. Ustavni sud nije donio odluku o ustavnim tužbama u navedenim predmetima jer ukidna odluka Ustavnog suda od strane Hrvatskog sabora nije provedena, što je pretpostavka za meritorno odlučivanje o tim ustavnim tužbama.

4. Prema odredbama članka 31. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), odluke Ustavnog suda su obvezatne te su sva tijela državne vlasti dužna u okviru svog ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi odluke Ustavnog suda.

Ustavni sud napominje da u okviru svoje nadležnosti nema ovlasti otkloniti nejednakost u primjeni Zakona o najmu stanova, nastalu prestankom važenja ukinute zakonske odredbe. Odluke Ustavnog suda (usvajanje, odnosno odbijanje ustavne tužbe) dovele bi do daljnje nejednakosti pred zakonom, što je protivno ustavnom jamstvu sadržanom u članku 14. stavku 2. Ustava. Stoga je postojeća normativna situacija s ustavnopravnog stajališta neprihvatljiva i nedopustiva jer ne rješava problem u cijelosti i na jednak način za sve glede primjene Zakona o najmu stanova.

Slijedi da je jedino zakonodavac nadležan, donošenjem odgovarajućih izmjena i dopuna Zakona o najmu stanova, urediti sporne pravne odnose na način koji će osigurati jednakost svih pred zakonom.

5. Prateći ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te imajući u vidu obvezatnost provedbe odluka Ustavnog suda (članak 31. Ustavnog zakona), na temelju članka 128. alineje 5. Ustava Republike Hrvatske i članka 104. Ustavnog zakona, Hrvatskom saboru upućuje se ovo Izvješće."

Unatoč navedenoj intervenciji, Hrvatski sabor ni do danas nije uskladio Zakon o najmu stanova s odlukom Ustavnog suda br. U-I-762/1996 od 31. ožujka 1998.

Iako je riječ o rijetkom slučaju neizvršenja odluke Ustavnog suda u proteklih 20 godina, on pokazuje da u pravnom poretku Republike Hrvatske ne postoje pravni mehanizmi kojima bi se *Hrvatski sabor* ili *Vlada Republike Hrvatske* prisilili na izvršenje odluka Ustavnog suda kojima se ukidaju zakoni ili drugi propisi, odnosno pojedine njihove odredbe, zbog nesuglasnosti s Ustavom. Situacija je, međutim, drugačija kad su neka druga tijela obvezna izvršiti odluku Ustavnog suda. U tim se slučajevima primjenjuje članak 31. stavak 3. Ustavnog zakona kojim je propisano da "Vlada Republike Hrvatske osigurava preko tijela državne uprave provedbu odluka i rješenja Ustavnog suda". Budući da Vlada Republike Hrvatske u pravilu ima mehanizme kojima može prisiliti dotično tijelo da izvrši odluku Ustavnog suda, u dosadašnjoj se praksi nije dogodio nijedan slučaj koji bi ukazao na mogućnost neizvršenja odluke Ustavnog suda od nekog drugog tijela (koje nije Hrvatski sabor ili Vlada Republike Hrvatske).

6. Je li zakonodavcu dozvoljeno ponovo donijeti, kroz neki drugi normativni akt, isto zakonsko rješenje koje je ranije proglašeno neustavnim? Iznesite argumente.

- Članak 54. Ustavnog zakona

Ustavni sud u svojoj praksi primjenjuje načelo evolutivne ili dinamičke interpretacije Ustava RH. Pravna osnova za primjenu tog načela sadržana je u članku 64. Ustavnog zakona koji propisuje da Ustavni sud može ocjenjivati suglasnost zakona s Ustavom, odnosno suglasnost drugih propisa s Ustavom RH i zakonom i u slučaju kada je određeni zakon ili drugi propis već ranije bio predmetom ustavnosudske ocjene.

Stoga je odgovor na to pitanje sljedeće: zakonodavcu nije dopušteno ponovno donijeti, kroz neki drugi normativni akt, isto zakonsko rješenje koje je ranije proglašeno neustavnim, ako su

relevantne činjenice i okolnosti ostale neizmijenjene. Drugim riječima, Ustavni sud bi ponovo ukinuo takvo normativno rješenje ako bi prethodno utvrdio da se u pravnom poretku Republike Hrvatske, odnosno u društvenom, gospodarskom ili političkom životu zemlje u međuvremenu nisu dogodile nikakve promjene koje bi dovele do mogućnosti da egzistencija takvog zakonodavnog rješenja u domaćem pravnom poretku postane ustavnopravno prihvatljiva.

7. Da li ustavni sud ima mogućnost drugom državnom tijelu povjeriti izvršenje svojih odluka/ ili odrediti način na koji će odluka biti ovršena u određenom predmetu?

- Članak 31. stavci 3., 4. i 5. Ustavnog zakona

Snagom samog Ustavnog zakona, Vlada Republike Hrvatske osigurava preko tijela državne uprave provedbu odluka i rješenja Ustavnog suda.

Međutim, Ustavni zakon propisuje da Ustavni sud može odrediti:

- tijelo kojem povjerava provedbu svoje odluke, odnosno rješenja
- način provedbe svoje odluke, odnosno rješenja.

Na tim osnovama Ustavni sud u svojoj praksi određuje tijela koja su nadležna provoditi njegove odluke, kao i način njihove provedbe.

Pri određivanju načina izvršenja svojih odluka, Ustavni sud zapravo nalaže nadležnim tijelima provedbu općih i/ili pojedinačnih mjera koje su usporedive s mjerama koje u svojoj praksi odgovornim državama ugovornicama nalaže Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu.

Primjeri (opće mjere):

- U odluci br. U-III-4182/2008 i U-III-678/2009 od 17. ožujka 2009. ("Narodne novine", br. 38/09), u kojoj se bavio uvjetima života podnositelja ustavne tužbe u zatvoru, Ustavni sud je odredio sljedeću opću mjeru:

"IV. Na temelju članka 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (...) nalaže se Vladi Republike Hrvatske da u primjerenom roku, ne duljem od pet godina, prilagodi kapacitete Zatvora u Zagrebu potrebama smještaja osoba lišenih slobode."

- U odluci No. U-III-64744/2009 od 3. studenoga 2010. ("Narodne novine", br. 125/10), u kojoj se bavio uvjetima života podnositelja ustavne tužbe (spastičnog paraplegičara) u zatvorskoj bolnici, Ustavni sud je odredio sljedeću opću mjeru:

"III. Na temelju članka 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (...) nalaže se Vladi Republike Hrvatske da:

- u primjerenom roku, ne duljem od tri godine, omogućiti nesmetano kretanje zatvorenika s posebnim potrebama u Zatvorskoj bolnici u Zagrebu;
- uspostavi i djelotvorno provodi nadzor nad kvalitetom zdravstvene zaštite u cijelom zatvorskom sustavu."

- U rješenju br. U-I-763/2009, U-I-1895/2009, U-I-1047/2010, U-I-1376/2010 od 7. srpnja 2010. ("Narodne novine", br. 90/10) kojim je pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom

pojedinih odredbi Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", br. 152/08. i 21/10.), Ustavni sud je odredio:

"II. Na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" br. 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) privremeno se obustavlja izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje poduzimaju Agencija za poljoprivredno zemljište i druga nadležna tijela na temelju članaka Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz točke I. izreke ovog rješenja i Uredbe o osnivanju Agencije za poljoprivredno zemljište ("Narodne novine" broj 36/09.) do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske o suglasnosti s Ustavom odredaba Zakona o poljoprivrednom zemljištu ...

III. Na temelju članka 31. stavka 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst), do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske iz točke I. izreke ovog rješenja privatnim poljoprivrednim zemljištem raspolagat će se sukladno općim propisima koji uređuju raspolaganje nekretninama."

Primjer (pojedinačne mjere):

U odluci br. U-VIII-1271/2000 od 27. studenoga 2003. ("Narodne novine", br. 190/03) Ustavni sud je utvrdio da je podnositeljica protupravno iseljena iz stana u Zagrebu u vlasništvu Republike Hrvatske, ali da postoji pravna i faktična nemogućnost njezina ponovnog useljenja u sporni stan budući da je u međuvremenu uspostavljeno zakonito pravo treće osobe na njemu. Stoga je Ustavni sud u odluci naložio Vladi Republike Hrvatske da podnositeljici osigura novi stan:

"II. Vlada Republike Hrvatske dužna je osigurati, na način i pod uvjetima sukladnim zakonu, otklanjanje posljedica rješenja Gradskog sekretarijata za graditeljstvo, komunalne i stambene poslove, promet i veze Grada Zagreba ...

III. Nalog iz točke II. izreke provest će se u roku od jedne (1) godine od dana objave ove odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske u "Narodnim novinama"."