

Ustavna tužba u hrvatskom pravu

Ivanković, Karla

Master's thesis / Diplomski rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:863336>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-20**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Katedra za upravno pravo

Karla Ivanković

USTAVNA TUŽBA U HRVATSKOM PRAVU

DIPLOMSKI RAD

Mentor: prof.dr.sc. Frane Staničić

Zagreb, 2023.

IZJAVA O IZVORNOSTI

Ja, Karla Ivanković, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Karla Ivanković, v.r.

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA	2
2.1. Vladavina prava.....	3
3. KONTROLA UPRAVE.....	4
3.1. Načelo zakonitosti uprave.....	6
3.2. Kontrola uprave putem sudova	7
3.3. Upravni sudovi kao nosioci kontrole nad upravom	9
4. USTAVNI SUD	10
4.1. Postupak pred Ustavnim sudom	12
4.2. Utjecaj europskog suda na Ustavni sud	14
4.2.1. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda	14
4.2.2. Konvencija u pravnom poretku Republike Hrvatske.....	15
4.2.3. Odnos Europskog i Ustavnog suda.....	16
4.3. Ustavni sud u nadzoru uprave	17
5. USTAVNA TUŽBA	19
5.1. Tko sve može podnijeti ustavnu tužbu	20
5.2. Podnošenje ustavne tužbe.....	23
5.3. Rok za podnošenje i sadržaj ustavne tužbe	27
5.4. Postupanje Ustavnog suda.....	28
5.5. Specifični postupci.....	30
6. PROBLEMI U PRAKSI.....	33
7. ZAKLJUČAK	36
LITERATURA.....	37

SAŽETAK

Sredstvo ustavne tužbe specifično je sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. Također, ono je jedan od oblika kontrole nad upravom. Temeljna ljudska prava i slobode zajamčene su Ustavom, zakonima i međunarodnim dokumentima. Od međunarodnih dokumenata najznačajnije mjesto pripada Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koju je Republika Hrvatska ratificirale davne 1997. godine. Konvencijom je osnovan i Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu koji ima velik utjecaj na Ustavni sud Republike Hrvatske. Iako Ustavni sud Republike Hrvatske ima široki spektar nadležnosti, kao jedna od najznačajnijih u praksi ističe se odlučivanje povodom ustavnih tužbi.

Ključne riječi: „ustavni sud“, „uprava“, „ljudska prava i slobode“, „ustavna tužba“

ABSTRACT

The remedy of constitutional complaint is a specific means of protecting human rights and fundamental freedoms. Also, it is one of the forms of control over the administration. Fundamental human rights and fundamental freedoms are guaranteed by the Constitution, laws and international documents. Of the international documents, the most important place belongs to the European Convention for the Protection of Human rights and fundamental freedoms, which was ratified by the Republic of Croatia in 1997. The Convention also established the European Court of Human Rights in Strasbourg, which has a great influence on the Constitutional Court of the Republic of Croatia. Although, the Constitutional Court of the Republic of Croatia has a wide range of competences, one of the most important in practice is deciding on constitutional complaint.

Key words: „constitutional court“, „administration“, „human rights and freedom“, „constitutional complaint“

1. UVOD

Kroz ovaj rad nastoji se objasniti i približiti institut ustavne tužbe s obzirom na činjenicu da velika većina pa čak i dio stručne javnosti¹ taj institut percipira kao redovni ili kao izvanredni pravni lijek. U prvom dijelu rada osvrnut ćemo se općenito na zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kao ustavno jamstvo koje se jamči u prvom redu Konvencijom za zaštitu ljudski prava i temeljnih sloboda, Ustavom, Općom deklaracijom o ljudskim pravima.

Objasnit ćemo na koje se sve načine uprava danas kontrolira, a poseban naglasak kod kontrole uprave stavlja se na sudove i na Ustavni sud koji ne pripada nijednoj grani vlasti već ima ulogu autonomnog tijela *sui generis*. Ovdje je potrebno odmah naglasiti da su, ako gledamo povijesno, Ustavni sudovi novije institucije državne vlasti². Nakon toga analiziramo Ustavni sud kroz odredbe Ustava i Ustavnog zakona koji predstavlja jedini zakon sa snagom Ustava, postupak pred Ustavnim sudom i kako je Europski sud zapravo utjecao na Ustavni sud.

Nadalje, objasnit ćemo Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kao fundamentalni međunarodni dokument zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. U slijedećem dijelu rada analizira se institut ustavne tužbe. Cilj samog rada je objasniti institut ustavne tužbe u suvremenom pravu, kao jedan od krajnjih oblika kojim se kontrolira, između ostalog, i uprava. Nakon toga, ukratko ćemo opisati i specifične postupke pokrenute ustavnom tužbom.

Na samom kraju, vidjet ćemo koje sve probleme u praksi uzrokuje institut ustavne tužbe, koji su razlozi preopterećenosti Ustavnog suda ustavnim tužbama i kakvi su statistički podaci vezani uz ovaj institut.

¹ Šarin D., Šeparović V., ; Ustavna tužba kao posebno (supsidijarno) sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljenih sloboda, *Financije i pravo*, vol. 9 No. 1, 2021., str. 21.

² Radolović. A., ; Odnos redovnog sudskog i ustavnosudskog postupka u ustavnim tužbama; *Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci*, vol. 38, No. 1, 2017., str. 371.

2. ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA

Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda neizostavan je dio današnjeg socijalnog i modernog pravnog sustava.³

Prijeko je potrebno da Ustav kao temeljni pravni akt države osigura demokratski razvoj države, ali i društva kroz zaštitu fundamentalnih vrijednosti pravnog, političkog i društvenog poretka Republike Hrvatske, a naročito ljudskih prava i temeljnih sloboda.⁴

U Ustavu, između ostalog kao najviše vrednote ustavnog poretka navode se i jednakost te poštivanje prava čovjeka koje su temelj za tumačenje Ustava.⁵

Naš Ustav se temelji na etičkim načelima koja su prvenstveno istaknuta u njegovim temeljnim vrijednostima. Između tih vrijednosti ističu se i temeljne slobode i prava čovjeka i građanina.⁶

Ovdje je važno spomenuti i noviji institut koji je uređen Ustavom i koji također ima ulogu u zaštiti temeljnih prava i sloboda. Riječ je o pučkom pravobranitelju. Njegova je uloga da kao opunomoćenik Hrvatskog sabora promiče i štiti ljudska prava i slobode.⁷

Ljudska prava i temeljne slobode jamče se ne samo Ustavom Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustav) već i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija) čije ostvarivanje kontrolira Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu⁸ (u daljnjem tekstu: Europski sud) kao i Općom deklaracijom o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: Deklaracija).⁹

Sama konvencija nije donesena u praznom prostoru, prethodila joj je Deklaracija o pravima čovjeka koja je izravno utjecala na njezin sadržaj.

Cilj Konvencije bio je među ostalim da se učvrste mir i osigura jedinstvo cijelog kontinenta, i to tako da se uspostavi posebna zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda, koji su uz vladavinu prava temelji istinske demokracije.¹⁰

³ Held M., Primjena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske; vol. 16, No. 3, 2016., str. 528.

⁴ Šarin, Šeparović, op.cit. (bilj. 1), str. 23.

⁵ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/37, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10,85/10, 05/14), čl. 3.

⁶ Šarin, Šeparović, op.cit. (bilj. 1), str. 22.

⁷ Ibid., str. 25.

⁸ <https://uredzastupnika.gov.hr/europski-sud-za-ljudska-prava/186>; pristup: 1.11.2023.

⁹ NN – MU 12/09.

¹⁰ Omejec J., Vijeće Europe i Europska unija; Institucionalni i pravni okvir, Zagreb, Novi informator, 2008., str. 229.

Pravo na zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kao što smo rekli jamči se i Konvencijom: "Svatko čija su prava i slobode povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom čak i u slučaju kad su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu."¹¹

2.1. Vladavina prava

Ono što je svakako važno za istaknuti i spomenuti je vladavina prava. Vladavinu prava nije samo institut već i vrijednost kojoj teži svaki suvremeni pravni poredak. Naime, ona je zamišljena je kao ideal u kojemu su sve osobe fizičke i pravne podređene zakonu, a isto tako i postupaju temeljem zakona.¹²

Mnogi danas vladavinu prava percipiraju kao jedno od važnijih pravnih načela. Također ona traži da se zakona i ustava pridržavaju i poštuju ih ne samo državna i javnopravna tijela već svaki pojedinac kao takav. U skladu s načelom vladavine prava temeljna slobode i prava trebaju biti pravno normirana, a sve osobe jednake pred zakonom.

Formalni aspekt vladavine prava usredotočen je na procesno značenje samog mehanizma vladavine prava te se referira na formalno određivanje i reguliranje pravnih pravila, a sam sadržaj propisa je irelevantan. S jedne strane takav aspekt vladavine prava zahtjeva da pravna pravila moraju biti donesena, a i objavljena sukladno sa procedurom koja je propisana. Dok, s druge strane materijalni aspekt zamišlja vladavinu prava kao ukupnost ideala koji su usmjereni na principe i temeljne vrijednosti koje se žele oživjeti.¹³

Shodno tome, vladavina prava sadržana je i u najvišem pravnom aktu države, dakle Ustavu, te proizlazi iz cijelog niza njegovih odredbi. Nadalje, vladavina prava je, uz brojne u Ustavu navedene, jedna od najviših vrednota Ustavnog poretka Republike Hrvatske i osnova za tumačenje Ustava.¹⁴

Nerijetko se u literaturi spominje i ističe načelo vladavine prava. Štoviše, navodi se kako samo onaj ustav koji je utemeljen na demokratičnosti može jamčiti da se ostvari jedno takvo ključno načelo u suvremenim pravnim porecima. Dokle god u državi imamo ustav koji je

¹¹ Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17), čl. 13.1.

¹² Đerđa, D., Ljubanović B., Vladavina prava i legitimnost upravnih sudaca; Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 56, No. 1, 2019., str. 125.

¹³ Ibid., str. 126.

¹⁴ Ibid., str. 127.

nedemokratski, poštivanje takvog ustava, a i njegova provedba ugrožava ljudska prava i temeljne slobode. Jedan takav temeljni akt u državi protivan je načelu vladavine prava i upravo zbog toga sam zakonodavac treba nastojati biti konstantan i racionalan kako bi se zaštitio sam autoritet zakona.¹⁵

Ono što svakako pridonosi da se načelo vladavine prava uistinu realizira jest;

- Ustav,
- Zakonitost i ustavnost,
- Dioba vlasti.¹⁶

3. KONTROLA UPRAVE

U hrvatskoj pravnoj teoriji, kao i u drugima postojao je svojevrsan napor i želja da se definira pojam „uprava.“¹⁷ Međutim, pojam „uprava“ jako je teško konačno definirati ako uzmemo u obzir činjenicu da su se njezina zadaća i uloga mijenjali kroz povijest.

Sve suvremene države danas u organizaciji vlasti značajnu ulogu pridaju tijelima državne uprave. Upravo iz tog razloga jer ona obavljaju raznovrsne poslove koji zahtijevaju profesionalnu organizaciju. S obzirom da je državna uprava prijeko potreban instrument za obavljanje niza značajnih poslova, da ima snažnu i profesionalnu organizaciju kao i širok spektar nadležnosti onda je i uspostavljanje mnogostrukih kontrole nad upravom važna komponenta da bi se održala zakonitost i svrhovitost upravnog postupanja.¹⁸

Državna je uprava sastavni dio pojma javne uprave. Javna uprava objedinjuje državnu upravu, lokalnu i regionalnu samoupravu i javne službe. Svima njima je temeljni cilj zadovoljavanje općih interesa i javnih potreba.¹⁹

Primaran zadatak države je da omogući i osigura efikasnu kontrolu uprave. Temeljna svrha kontrole nad upravom jest da se postigne kvaliteta i učinkovitost u radu uprave.

Kontrola uprave može se iskazati kroz dva mehanizma: kao kontrola zakonitosti i kao kontrola svrhovitosti. Kontrola zakonitosti, odnosno legaliteta je oblik kontrole kojim se uspoređuje

¹⁵ Smerdel., B., Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne novine, Zagreb 2020., str. 10.

¹⁶ Crnić., J., Vladavina ustava; Zaštita sloboda i prava čovjeka i građanina ili kako pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske; Informator; Zagreb, 1994., str. 2.

¹⁷ Borković., I., Upravno pravo, Narodne novine, 2002., str. 10.

¹⁸ Ibid., str. 112.

¹⁹ <https://mpu.gov.hr/kutak-za-sluzbenike-24748/drzavna-uprava/15079>; pristup: 26.10.2023.

suglasnost akata i mjera uprave s pravnim pravilima. S druge strane kontrola svrhovitosti, odnosno oportuniteta, je oblik kontrole gdje se akti i mjere uspoređuju sa ciljem koji je u interesu subjekta.²⁰

Države danas imaju na raspolaganju različite nositelje kontrole nad upravom. To su kontrola uprave od strane:

- predstavničkog tijela
- pučkog pravobranitelja (ombudsmana)
- kontrola unutar same uprave
- društva (društveni nadzor)
- državnog odvjetništva
- posebnih upravnih tijela
- sudova
- **Ustavnog suda**

Važno je za istaknuti i razlikovati:

1. subjekte kontrole
2. kontrolne ovlasti
3. predmet kontrole

U subjekte kontrole ulaze nositelji kontrole i tijela nad kojima se kontrola provodi. U nositelje kontrole ulaze subjekti kojima je na temelju pravnih propisa dano u nadležnost da provode nadzor nad upravom te da se koriste kontrolnim ovlastima. Oni su aktivni subjekti kontrole. Recimo, to bi bila predstavnička tijela, državno odvjetništvo, sudovi. Ona druga tijela nad kojima se ista ta kontrola provodi su pasivni subjekti. Tu možemo istaknuti primjerice ministarstva. Sve one sankcije koje nositelji kontrole mogu koristiti u situacijama kada dođe do nepravilnosti i nezakonitosti u radu pasivnih subjekata definiramo kao kontrolne ovlasti. Ukupnost svih mjera koje stoje na raspolaganju aktivnim subjektima kontrole ukoliko dođe do toga da se zadaci i sve ono što je propisano ne obavlja na zakonit način nazivamo predmetom kontrole.²¹

Djelotvornost kontrole nad upravom ovisi o dva čimbenika jednake važnosti. Prvo, ovisi o veličine broja subjekata koji su ovlašteni na provođenje te kontrole i drugo, ovisi od širine

²⁰ Borković, op.cit. (bilj. 17), str. 112.

²¹ Ibid., str. 113.

kontrolnih ovlasti kojima ti subjekti u provođenju kontrole raspolažu. Što je veći broj nosilaca kontrole, dakle aktivnih subjekata kontrole i što su šire njihove kontrolne ovlasti, to je i mehanizam kontrole djelotvorniji i obratno.

Kontrola nad upravom ima preventivni i represivni učinak.

Preventivni učinak kontrole nad upravom ogleda se u činjenici što sama uprava, znajući da njezine radnje, akte i mjere nadzire uspostavljeni kontrolni mehanizam, unaprijed pazi na zakonitost i svrhovitost svojih akcija.

Represivni učinak kontrole nad upravom očituje se u tome što nosioci kontrole, kad utvrde nezakonitost odnosno nepravilnost u djelovanju državno upravnih tijela, poduzimaju efikasne mjere i pomoću njih eliminiraju mogućnost da na snazi ostanu akti ili mjere uprave kojima je povrijeđeno načelo zakonitosti odnosno svrhovitosti.²²

3.1. Načelo zakonitosti uprave

Načelo zakonitosti je temeljno načelo pravnog sustava. Obveza je svih pojedinaca, a i države da se pridržavaju pravnih pravila. Svaka djelatnost državnih tijela potrebno je da se temelji na pravnoj normi. Država je, ne samo dužna pridržavati se pravnih normi, već je dužna i osigurati nadzor i ispravljanje vlastitog nezakonitog ponašanja²³ Temeljni zadatak ustavne države je zaštita prava njezinih stanovnika. To se ostvaruje kroz mehanizme nadzora ustavnosti i zakonitosti.²⁴

Načelo zakonitosti, a i ustavnosti određeno je i Ustavom: „U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom. Svatko je dužan pridržavati se Ustava i zakona i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.”²⁵ Propisano je i slijedeće: „Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu. Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti“.²⁶

²² Ibid., str. 114.

²³ PPT – Načelo zakonitosti i slobodna (diskrecijska) ocjena; Lana Ofak; dostupno na sustavu Merlin 2020./2021. pristup: 19.10.2023.

²⁴ Vučković, J.; Kontrola ustavnosti i zakonitosti rada neovisnih upravnih tijela, vol. 16, No. 2, 2016., str. 341.

²⁵ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14) čl. 5.

²⁶ Ibid., čl. 19.

Načelo zakonitosti nalazi svoje mjesto i u brojnim zakonima poput Zakona o sustavu državne uprave gdje se navodi da provedbene propise donose čelnici tijela državne uprave kada su na to izrijekom zakonom ovlašteni, u granicama dane ovlasti,²⁷ kao i u Zakonu o općem upravnom postupku gdje se navodi da javnopravno tijelo rješava upravnu stvar na temelju zakona i drugih propisa te općih akata donesenih na temelju zakonom utvrđenih javnih ovlasti te da u upravnim stvarima u kojima je javnopravno tijelo zakonom ovlašteno rješavati po slobodnoj ocjeni, odluka mora biti donesena u granicama dane ovlasti i sukladno svrsi radi koje je ovlast dana.²⁸

Za dosljedno provođenje načela zakonitosti u području upravne djelatnosti prijeko potrebno je da tijela državne uprave shvate važnost svoje društvene uloge jednako tako i položaja te da djeluju prvenstveno u granicama nadležnosti koja je propisana.²⁹

Jedna od osnova na kojima se razvija ideja pravne države svakako je i načelo zakonitosti, a naročito načelo zakonitosti uprave.³⁰

Ono to je suštinu istog tog načela je i osiguranje vladavine prava. Upravo zato što je ona bitan preduvjet stabilnosti i sigurnosti demokratizacije društvenih odnosa te održivosti sustava prava.³¹

Ono što to načelo zahtjeva je zapravo da se djelovanje svih sudionika u nekom postupku, konkretno sad upravnom, podudara s pozitivno pravnim propisima. Ako dođe do toga da se takvo postupanje razlikuje, odnosno da se odudara od takvog postupanja tad nastaju različite nepravilnosti. Sve njih možemo grupirati u različite vidove nepravilnosti. To su materijalna povreda zakona, pogreška u formi, propust u formi i procesu, greška u cilju i svrsi te povreda kod nadležnosti.³²

3.2. Kontrola uprave putem sudova

Svi su oblici kontrole nad upravom bitni. Međutim, nedovoljni su da bi osigurali potpunu provedbu načela zakonitosti.³³

²⁷ Zakon o sustavu državne uprave (NN 66/19), čl. 38. st. 1.

²⁸ Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21), čl. 5., st. 1. i 2.

²⁹ Borković, op.cit. (bilj. 17), str. 72.

³⁰ Ibid., str. 68.

³¹ Britvić Vetma B., Malenica I. Načelo zakonitosti u hrvatskom i poredbenom upravnom pravu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 44, br. 1, 2023., str. 89.

³² Borković, op.cit. (bilj. 17), str. 73.

³³ Ibid., str. 127.

Ključna je ideja pravne države da se uspostavi jedan specifičan oblik pravne kontrole koji će biti sposoban osigurati pravnu zaštitu u području upravne djelatnosti. Takav mehanizam trebalo bi biti tijelo koje bi svojom stručnošću, i autoritetom prema upravi osiguralo da uprava djeluje u skladu s pravnim propisima. Baš zbog toga je u razvoju modernih država takvu ulogu dobilo sudstvo.

Sudski nadzor nad upravom ima višeznačnu važnost. Značenje takvog nadzora kao jamca zakonitosti ne dolazi do izražaja samo u represivnoj naravi koja se iskazuje u primjeni sankcije kad nastupi povreda pravnog poretka, već taj oblik kontrole ima istaknuto i preventivno značenje jer unaprijed utječe na tijek postupanja u upravi.³⁴

„Sudovi su tijela državne vlasti koja sudbenu vlast obavljaju samostalno i neovisno u okviru djelokruga i nadležnosti određene zakonom.“³⁵

Sudovi, obavljajući sudbenu vlast odlučuju u sporovima o osnovnim pravima i obvezama čovjeka i građanina, o pravima i obvezama Republike, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o pravima i obvezama drugih pravnih osoba, izriču kazne i druge mjere počiniteljima kaznenih djela i prekršaja utvrđenih zakonom i drugim propisima, odlučuju o zakonitosti općih i pojedinačnih akata javnopravnih tijela, rješavaju sporove o osobnim odnosima građana, radne, trgovačke, imovinske i druge građanskopravne sporove.³⁶

Kao što znamo u Republici Hrvatskoj sudbenu vlast obavljaju sudovi, a dijele se u dvije vrste. To su redovni i specijalizirani sudovi. Posebna kategorija je Vrhovni sud Republike Hrvatske.

U kategoriju redovnih sudova ulaze općinski i županijski sudovi. Specijalizirane sudove čine trgovački sudovi, upravni sudovi, Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Visoki Upravni sud Republike Hrvatske, Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske i Visoki kazneni sud Republike Hrvatske.³⁷

Kontrola uprave putem sudova, mogli bismo reći ima dvije glavne zadaće. One su slijedeće; zagovaranje objektivne zakonitosti kao jedna zadaća, dok je druga očuvanje, odnosno zaštita prava određenog subjekta.³⁸

³⁴ Ibid., str. 128.

³⁵ Zakon o sudovima (NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23), čl. 2.

³⁶ Ibid., čl. 3., st. 2.

³⁷ Zakon o sudovima (NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23), čl. 14., st. 1., 2., 3.

³⁸ Woehrling, J.M; Judicial control of administrative authorities in Europe: Toward a common model, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 6, No. 3, 2006., str. 56.

Svi ti sudovi, zajedno s Ustavnim sudom, kontroliraju upravu kroz različite oblike svoje nadležnosti. Primjerice, sudovi, među ostalim kontroliraju upravu odlučivanjem o kaznenoj odgovornosti službenika u državnoj upravi u slučaju počinjenja kaznenog djela za vrijeme obavljanja službene dužnosti. Uz to, sudovi odlučuju i o naknadi štete koja nezakonitim obavljanjem državne uprave bude nanesena trećim osobama.³⁹

3.3. Upravni sudovi kao nosioci kontrole nad upravom

Upravni spor predstavlja najznačajniji oblik kontrole nad upravom.⁴⁰

Predmet upravnog spora su: ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, zatim ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, nakon toga ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke i na kraju ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora.⁴¹ Također predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i regionalne samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast, kao i pravne osobe koja obavlja javnu službu.⁴²

Ustav jamči sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.⁴³

Upravno sudovanje značajno je izmijenjeno 2010. godine kada je donesen novi Zakon o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu: ZUS). Naime, u Hrvatskoj su izmijenjeni koncept i pravila kako se vodi takav sudski postupak. Neke od izmjena su bile slijedeće:

- uvedeno je suđenje u dva stupnja,
- uvedeno je rješavanje spora po sucu pojedincu,
- proširen je predmet upravnog spora,

³⁹ Borković, op.cit. (bilj. 17), str. 128.

⁴⁰ Ibid., str. 129.

⁴¹ Zakon o upravnim sporovima, (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21), čl. 3., st. 1.

⁴² Ibid., čl. 3, st. 2.

⁴³ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/37, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14), čl. 19., st. 2.

- uvedena je mogućnost nadzora zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne samouprave,
- uvedena je i kontrola nad pravnim osobama koje imaju javne ovlasti i pravnim osobama koje obavljaju javnu službu
- određena su načela kojih se sudovi trebaju pridržavati tijekom vođenja spora
- prvostupanjski sudovi obvezni su utvrđivati činjenično stanje
- ...⁴⁴

Novi zakon usklađen je ne samo sa zahtjevima Konvencije, već i sa pravnom stečevinom Europske Unije i drugim zakonskim rješenjima u Republici Hrvatskoj.⁴⁵

Međutim taj Zakon o upravnim sporovima vrlo brzo je mijenjan. Dakle, nakon godine sam Zakon o upravnim sporovima podvrgnut je novim promjenama. Ključne su bile dvije promjene. Prva promjena tiče se toga da se donošenje odluke u prvostupanjskom upravnom sporu povjerava sucu pojedincu, a prvotna sudska vijeća se ukidaju. Druga promjena se tiče troškova. Naime, troškove spora dužna je snositi svaka stranka.

Međutim, takvom izmjenom ipak nije riješena najznačajnija dvojba koja često u praksi, a i stručnoj literaturi dovodi do nerijetkih polemika. To je pitanje ograničenja prava na izjavljivanje žalbe na odluke prvostupanjskih upravnih sudova.⁴⁶

To pravo prvenstveno je važno zbog toga što se jamči Ustavom,⁴⁷ pridonosi jedinstvenosti sudske prakse u našem upravnosudskom sustavu, a jednako tako je bitno i zbog ispravljanja nezakonitosti u radu upravnih sudova prvog stupnja.⁴⁸

4. USTAVNI SUD

Državna vlast u Republici Hrvatskoj ustrojena je na načelu diobe vlasti na:

- zakonodavnu,
- izvršnu,
- sudbenu.

⁴⁴ Đerđa, D; Galić A: Žalba u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 51, No. 2, 2014., str. 340.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid., str. 341.

⁴⁷ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/37, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10,85/10, 05/14), čl. 18. st. 1.

⁴⁸ Đerđa, Galić, op.cit. (bilj. 44), str. 341.

U takvoj trodiobi vlasti posebno značenje Ustav pridaje Ustavnom sudu Republike Hrvatske⁴⁹ (u daljnjem tekstu: Ustavni sud). Naime, njega se ne svrstava ni u jednu od tri državne vlasti. Razlog je taj jer je riječ o posebnoj ustavnoj kategoriji kojom se ne mogu baviti zakoni jer se ona bavi zakonima. Dakle, Ustavni sud predstavlja tijelo visoke pravne stručnosti i autoriteta, a koje je izdvojeno iz sustava organizacije vlasti, čija je najvažnija zadaća ustavnost i zakonitost.

Mogli bismo reći da se tu radi o četvero diobi vlasti koja nadzire sve tri državne vlasti ili to možemo pojasniti na način da je ustavni sud svojevrsna među vlast koji ima ulogu da nadzire sve tri državne vlasti. Dakle, zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. Za istaknuti je svakako da ustavna vlast nije hijerarhijski iznad trodiobe vlasti, a niti je njihov dio.⁵⁰ Ustavni sud djeluje samo na temelju Ustava i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, koji ima snagu Ustava.⁵¹ Ustavni sud je temeljna institucija u državi koja utvrđuje najvažnije odrednice i granice ovlasti države, sve u interesu prava.⁵²

Također, radi se o sudu koji kao najviše tijelo za osiguranje vladavine prava i zaštitu ljudskih prava u Republici Hrvatskoj jamči poštovanje i primjenu Ustava.⁵³

Široki spektar nadležnosti pripada Ustavnom sudu, a sve su i navedene u Ustavu:

- odlučivanje o suglasnosti zakona s Ustavom,
- odlučivanje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom,
- ocjenjivanje ustavnosti zakona kao i ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti drugih propisa,
- odlučivanje povodom ustavnih tužbi,
- praćenje ustavnosti i zakonitosti,
- rješavanje sukoba nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti,
- odlučivanje o odgovornosti predsjednika Republike,
- nadziranje ustavnosti programa i djelovanja političkih stranaka, a može i zabraniti njihov rad,

⁴⁹ <https://www.usud.hr/>; pristup: 31.10.2023.

⁵⁰ Crnić, op.cit. (bilj. 16), str. 3.

⁵¹ Šarin, Šeparović, op.cit. (bilj. 1), str. 27.

⁵² Šarin D., Ustavni sud Republike Hrvatske kao institucionalni zaštitnik ljudskih prava i temeljnih sloboda, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 52, No 3., 2015., str. 760.

⁵³ Šarin, D; Javna narav i javna kontrola djelovanja Ustavnog suda Republike Hrvatske; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 53, No. 4., 2016., str. 930.

- nadziranje ustavnosti i zakonitosti izbora i državnog referenduma te rješavanje izbornih sporova koji nisu u djelokrugu sudova.⁵⁴

Naglasak je na činjenici da Ustavni sud ne obavlja ni nadležnost žalbenog suda kao i ni nadležnost Vrhovnog suda. On samo procjenjuje i utvrđuje da li je u postupcima koji su prethodili ustavnosudskom postupku došlo do povrede temeljnih ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom.⁵⁵

4.1. Postupak pred Ustavnim sudom

Postupak pred Ustavnim sudom vodi se onako kako je propisano i predviđeno Ustavnim zakonom.

Temeljni postupci koji se vode prema zakonu su:

- Postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom
- Postupak povodom ustavne tužba
- Rješavanje sukoba nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti
- Postupak za utvrđivanje odgovornosti predsjednika Republike Hrvatske
- Nadzor nad ustavnošću programa i djelovanja političkih stranaka
- Nadzor nad ustavnošću i zakonitošću izbora i državnog referenduma i izborni sporovi⁵⁶

Ako govorimo o postupku za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom te suglasnosti drugih propisa i s Ustavom u zakonom važno je istaknuti da postoje tri slučaja. To su prijedlog za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, zatim odluka Ustavnog suda i zahtjev ovlaštenog tijela.⁵⁷ Prvi slučaj odnosi se na to da svaka fizička osoba, jednako tako i pravna može predložiti pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom.⁵⁸

Međutim, takav prijedlog ne obvezuje Ustavni sud jer će on sam odlučiti hoće li povodom prijedloga pokrenuti postupak.⁵⁹

⁵⁴ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/37, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10,85/10, 05/14), čl. 125.

⁵⁵ Šarin, Šeparović, op.cit. (bilj. 1), str. 29.

⁵⁶ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02), čl. 35., 62., 81., 83., 85., 87.

⁵⁷ Smerdel, op.cit. (bilj. 15), str. 478.

⁵⁸ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02), čl. 38. st. 1.

⁵⁹ Smerdel, op.cit. (bilj. 15), str. 478.

Ustavni sud je takav postupak dužan započeti u roku od godine dana od podnošenja prijedloga.⁶⁰

Nadalje, drugi slučaj je taj da Ustavni sud može i sam pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti zakon s Ustavom i drugih propisa s Ustavom i zakonom.⁶¹ U jednom takvom postupku sud nije ničime ograničen. On može sam odlučiti i započeti s postupkom ocjene ustavnosti zakona, odnosno drugih propisa.⁶²

Treća situacija odnosi se na to da se postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti može podnijeti i na zahtjev ovlaštenih državnih tijela. Ta tijela su jedna petina zastupnika Hrvatskog sabora, radno tijelo Hrvatskog sabora, Predsjednik Republike Hrvatske, zatim Vlada u odnosu na podzakonske propise, Vrhovni sud ili drugi sud ako se pitanje ustavnosti i zakonitosti pojavi pred sudom te pučki pravobranitelj.⁶³

Kod postupka koji je pokrenut ustavnom tužbom više i detaljnije bit će govora u nastavku rada.

Jedan od postupaka pred Ustavnim sudom odnosi se i na rješavanje sukoba nadležnosti. Dakle, ukoliko dođe do sukoba nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, svako od tih tijela može zatražiti od Ustavnog suda da riješi sukob. Isto tako zahtjev može podnijeti i stranka kojoj je, na temelju sukoba povrijeđen interes. Zahtjev se podnosi u roku od 30 dana od saznanja da je i drugo tijelo prihvatilo nadležnost. Ustavni sud može donijeti odluku da se prekine postupak pred tijelima među kojima je došlo do sukoba.⁶⁴

Također, trebamo spomenuti i postupak za utvrđivanje odgovornosti predsjednika Republike Hrvatske. Kad predsjednik Republike počini povredu u obavljanju svoje dužnosti, on je za takvu povredu i odgovoran. Kada govorimo o postupku za utvrđivanje posebne odgovornosti predsjednika treba reći da njega pokreće Hrvatski Sabor dvotrećinskom većinom svi zastupnika. Istom tom većinom, dakle dvotrećinskom većinom svih sudaca Ustavni sud odlučuje o odgovornosti predsjednika Republike. Ukoliko Ustavni sud utvrdi odgovornost predsjednika, njemu mandat prestaje po sili Ustava⁶⁵, a u protivnom će odlukom odbiti

⁶⁰ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02), čl. 40. st. 2.

⁶¹ Ibid., čl. 38. st. 2.

⁶² Smerdel, op.cit. (bilj. 15), str. 479.

⁶³ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02), čl. 35.

⁶⁴ Ibid., čl. 81., st. 1., 2., 3., 4.

⁶⁵ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/37, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14), čl. 105., st. 1., 2., 3., 5.

neosnovani zahtjev.⁶⁶ Tijekom samog postupka, Ustavni sud omogućit će predsjedniku Republike da sudjeluje u postupku te je dužan pribaviti stajalište predsjednika Republike.⁶⁷

Nakon toga imamo i postupak nadzora nad ustavnošću programa i djelovanja političkih stranaka. Dakle, iako je osnivanje političkih stranaka slobodno, stranke koje svojim programom i nasilnim djelovanjem smjeraju podrivanju demokratskog poretka protuustavne su. O toj protuustavnosti djelovanja stranaka odlučuje Ustavni sud.⁶⁸ Zahtjev za zabranu rada političke stranke može podnijeti: Hrvatski Sabor, Vlada Republike Hrvatske, predsjednik Republike Hrvatske, Vrhovni sud Republike Hrvatske, tijelo nadležno za registraciju političkih stranaka te Državni odvjetnik Republike Hrvatske.⁶⁹

Što se tiče nadzora izbora, državnog referenduma i izbornih sporova, potrebno je istaknuti da Ustavni sud povodom toga: nadzire ustavnost i zakonitost izbora, državnog referenduma te rješava izborne sporove.⁷⁰

4.2. Utjecaj europskog suda na Ustavni sud

4.2.1. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

Konvencija je donesena 4. studenog 1950. godine u Rimu, a stupila je na snagu 3. rujna 1953. kao fundamentalni mehanizam zaštite ljudskih prava Vijeća Europe.⁷¹

Europski sud, koji je uspostavljen Konvencijom, točnije Protokolom 11. uz Konvenciju prvenstveno je odgovoran za njezinu interpretaciju. Moglo bi se reći da iako je Konvencija jedan od najvažnijih dokumenata za zaštitu ljudskih prava u Europi, njezin utjecaj i važnost ne proizlazi iz njezinih konvencijskih članaka već iz jurisprudencije Europskog suda koji je omogućio vodeću poziciju u definiranju modernih standarda zaštite ljudskih prava u državama Europe.⁷² Sud je u svojoj raznolikoj i bogatoj sudskoj praksi zauzeo stajalište da njegove presude služe ne samo da se riješe predmeti koji su izneseni pred sud, već da se obrazlože i

⁶⁶ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02), čl. 84.

⁶⁷ Ibid., čl. 83. st. 2.

⁶⁸ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/37, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14), čl. 6., st. 1., 4.

⁶⁹ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02), čl. 86.

⁷⁰ Ibid., čl. 87.

⁷¹ Šarin D. ; Šeparović V. ; Ustavnosudska zaštita ustavnog i konvencijskog prava na suđenje u razumnom roku, *Financije i pravo*, Vol. 10, No. 1, 2022., str. 48.

⁷² Ibid., str. 49.

sačuvaju sva pravila koja je ustanovila sama Konvencija.⁷³ Prema riječima Šarin ta činjenica je utvrđena u predmetu Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva.⁷⁴ Europski sud predstavlja kontrolni organ Konvencije i on zapravo utvrđuje kroz pojedinačne pritužbe da li je država prekršila prava koja su zajamčena Konvencijom.⁷⁵

Konvencija predstavlja prvi učinkovit pokušaj da se pravima iz Deklaracije o ljudskim pravima prizna obvezujuća pravna snaga.⁷⁶

4.2.2. Konvencija u pravnom poretku Republike Hrvatske

U Republici Hrvatskoj Konvencija je dio unutarnjeg pravnog poretka od 5. studenog 1997. godine kada je donesen Zakon o potvrđivanju Konvencije. Prihvatanjem Konvencije Republika Hrvatska obvezna je svakoj osobi osigurati prava i obveze zajamčene samom Konvencijom.⁷⁷ Neka prava su: pravo na život, pravo na slobodu i sigurnost, pravo na pošteno suđenje, pravo na djelotvoran pravni lijek.⁷⁸

Kao međunarodni ugovor Konvencija je u hijerarhijskoj pravnoj ljestvici pravnih akata iznad zakona, a ispod Ustava. Zajedno s protokolima, Konvencija čini dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske i izravno se primjenjuje. Drugim riječima sve se stranke pred domaćim sudovima mogu pozivati na njezine odredbe. Pored toga, to isto obvezuje i sudove da domaće pravo interpretiraju prema načelima i odredbama Konvencije.⁷⁹ Važnost Konvencije u nacionalnim pravnim sustavima itetako je bitna i samu važnost Europski je sud isticao do sad u brojnim svojim odlukama.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Šarin D. ; Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kroz odnos Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske na primjeru zaštite ljudskog prava na pristup sudu, Vol. 30, No. 3-4, 2014., str. 79.

⁷⁵ Reić, D. ; Pavlović Š. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda - protokoli uz konvenciju - Europski sud za ljudska prava, Vol. 58, No. 2, 2021., str. 682.

⁷⁶ Šarin, op.cit. (bilj. 74), str. 77.

⁷⁷ Šarin, op.cit. (bilj. 74), str. 83.

⁷⁸ Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17) čl. 2.1., 5.1., 6.1., 13.1.

⁷⁹ Šarin, op.cit. (bilj. 74), str. 85.

4.2.3. Odnos Europskog i Ustavnog suda

Ustavni sud između ostalih štiti i temeljna ljudska prava i slobode, a one se podudaraju sa pravima i slobodama koje su zajamčene Konvencijom. S druge strane Europski sud utvrđuje povrede tih prava i izreći će pravednu naknadu.⁸⁰

Ukoliko uzmemo u obzir činjenicu da je Ustavni sud posljednja instanca u nacionalnim poredcima on bi trebao kao takav otkloniti povredu ljudskog prava. Shodno tome, on u pravilu ukida akt kojim je povreda učinjena i vraća predmet na ponovno odlučivanje. U slučajevima kada u postupku dođe do povrede prava na suđenje u razumnom roku, tada određuje i primjerenu naknadu.⁸¹

Kako navodi Šarin, Ustavni sud jednako kao i Europski sud ima interpretativne ovlasti.⁸² Kroz obavljanje te ustavne zadaće, Ustavni sud je interpretirao i protumačio čitav niz odredbi Ustava. Među ključnim tumačenjima ističe se sadržaj odredbe koja se orijentira na načelo vladavine prava. Iz toga zaključujemo da Ustavni sud ima ovlast interpretirati odredbe Ustava i jednako tako i primjenjivati ih na slučajeve u kojima se podnose ustavne tužbe.

U onim situacijama kada su podnesene ustavne tužbe protiv određenih akata tijela državne ili javne vlasti i Ustavni sud svojom odlukom ukine takav akt, takvo tijelo u budućnosti kada bude ponovno odlučivalo vezano je pravnim shvaćanjem Ustavnog suda koju je isti obrazložio svojom odlukom. Razlog je taj što su odluke i rješenja Ustavnog suda obvezatne i trebaju ih poštovati sve fizičke i pravne osobe.⁸³

Premda još uvijek postoje određeni problemi u sudskoj praksi, potrebno je naglasiti to da Ustavni i Europski sud idu ka tome da se njihove metode interpretacije gotovo potpuno izjednačavaju. U tom smislu primjenu Konvencije od strane Ustavnog suda više nije potrebno smatrati spornim problemom. Štoviše, ukoliko postoje situacije gdje je Europski sud utvrdio da u Republici Hrvatskoj nema djelotvornog sredstvo za zaštitu nekog ljudskog prava ili slobode, Ustavni sud mijenja svoju praksu i sadržaj ljudskog prava koji je zajamčen i Ustavom i Konvencijom interpretira onako kako to radi Europski sud.⁸⁴

⁸⁰ Ibid., str. 86.

⁸¹ Ibid., str. 87.

⁸² Šarin prema Crnić J, Filipović J.; Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava: interpretativna uloga Ustavnog suda, Zagreb 2000., str. 87.

⁸³ Šarin, op.cit. (bilj. 74), str. 87.

⁸⁴ Ibid., str. 88.

4.3. Ustavni sud u nadzoru uprave

Ustavni sud Republike Hrvatske ima posebno značajnu ulogu u kontroli uprave.

Postoje dvije vrste kontrole Ustavnog suda nad upravom. To su:

- o apstraktna (kontrola ustavnosti zakona, tj. ustavnosti i zakonitosti drugih propisa)
- o individualna (kontrola pojedinačnih akta tijela državne vlasti (putem instituta ustavne tužbe)⁸⁵

Apstraktna kontrola, odnosno kontrola ustavnosti zakona, tj. ustavnosti i zakonitosti drugih propisa može se inicirati na više načina: po službenoj dužnosti, zahtjevom i prijedlogom.⁸⁶

Postupak pred Ustavnim sudom može pokrenuti zahtjevom:

- jedna petina zastupnika Hrvatskog Sabora,
- radno tijelo Hrvatskog sabora,
- predsjednik Republike Hrvatske,
- Vlada za ocjenu suglasnosti propisa s Ustavom i zakonom
- Vrhovni sud ili neki drug sud, ako pitanje ustavnosti i zakonitosti nastane u postupku pred tim sudom
- pučki pravobranitelj⁸⁷

Ako bi sud u postupku utvrdio da zakon koji je potreban za primjenu ili neka njegova odredba nisu u suglasnosti s Ustavom, zastat će s postupkom i podnijeti će zahtjev za ocjenu suglasnosti zakona ili neke njegove odredbe Ustavnom sudu. Isto tako ako sud u postupku uvidi da propis koji je potrebno primijeniti, odnosno neka od njegovih odredbi nisu suglasni s Ustavom i zakonom, na konkretan slučaj izravno će se primijeniti zakon, a Ustavnom sudu će dostaviti zahtjev za ocjenu suglasnosti spornog propisa. O svim tim zahtjevima Ustavni sud će obavijestiti Vrhovni sud Republike Hrvatske.⁸⁸

Pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom kao i postupak za ocjenu suglasnosti drugih propisa sa Ustavom i zakonom može inicirati svaka fizička i pravna osoba. Jednako tako, takav postupak može pokrenuti i sam Ustavni sud.⁸⁹

⁸⁵ PPT- Kontrola nad upravom; Jasna Omejec; dostupno na sustavu Merlin 2020./2021.; pristup: 31.10.2023.

⁸⁶ Ibid., pristup: 4.11.2023.

⁸⁷ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02), čl. 35.

⁸⁸ Ibid., čl. 37.

⁸⁹ Ibid., čl. 38.

Takav postupak započet će u pravilu, najkasnije u roku od godine dana od dana podnošenja prijedloga.⁹⁰

Bitno je za istaknuti i da Ustavni sud ima mogućnost da do donošenja svoje konačne odluke obustavi privremeno izvršenje akata ili radnji, čija se suglasnost Ustavom, tj. zakonom ocjenjuje, u slučaju da bi tim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice.⁹¹

Značaj apstraktne kontrole, odnosno odlučivanja u ustavnom sporu glede ocjene ustavnosti zakona te ustavnosti i zakonitosti drugih propisa predstavlja suštinu samog ustavnog spora. Zapravo u jednom takvom sporu radi se o tome da neovisno tijelo, dakle Ustav ocjenjuje, ispituje i uspoređuje osporeni akt i /ili neke njegove odredbe sa Ustavom. Isto to vrijedi i kod zakonitosti pod zakonskih akata prema zakonu.

Valja naglasiti da je u takvom ustavnom sporu cilj da se utvrdi ono što odgovara objektivnom pravu, a ne interesu jedne ili druge stranke u sporu. Dakle, s obzirom da se radi o objektivnom sporu rješavaju se i pitanja koja se odnose na to. Najznačajnije je u objektivnom sporu da se u potpunosti riješi pitanje ustavnosti i zakonitosti.

Kad se riješi jedan takav objektivni spor dolazimo do toga da se iz ustavnosudskog poretka uklanja propis ili neka njegova odredba koja nije u skladu s Ustavom, a koja istovremeno ugrožava pravnu sigurnost i vladavinu prava. Upravo iz toga razloga tijelo koje rješava objektivni ustavni spor ne smije i ne može biti vezano onim razlozima koje sam podnositelj prijedloga navodi.⁹²

Po svojoj pravnoj naravi ustavni spor je zapravo spor između normativno pravnih akata, tj. pravnih normi između kojih je jedna ustavna, dok je druga neustavna, odnosno barem tako tvrdi njezin podnositelj ukoliko se radi o ispitivanju neustavnosti zakona.

Isto to može se primijeniti i na pitanje ustavnosti i zakonitosti podzakonskih propisa. Jedino je ovdje razlika što se radi o ustavnom sporu gdje su na jednoj strani normativni akti, tj. pravna norma ustavnog i zakonskog karaktera, a s druge strane neustavna i nezakonita pravna norma, tj. normativni pravni akt nižeg ranga.

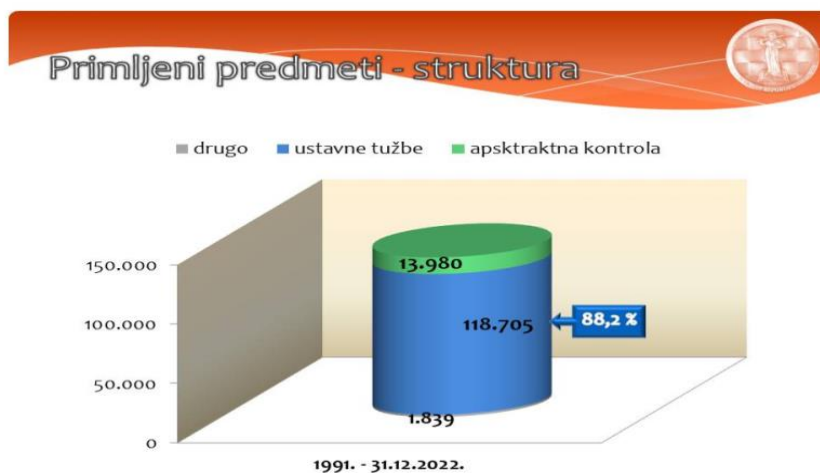
⁹⁰ Ibid., čl. 40. st. 2.

⁹¹ Ibid., čl. 45.

⁹² Arlović, M; Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa; Vol. 30, No. 3-4, 2014., str. 12.

Tu bismo mogli kazati da se radi o ispitivanju usklađenosti hijerarhijskog reda unutar ustavnopravnog sustava. U takvoj strukturi pravni propisi višeg ranga imaju prednost i nadređeni su naspram propisa nižeg pravnog ranga.⁹³ To je izraz načela ustavnosti.⁹⁴

Osim te apstraktne kontrole, jednako je značajna i pojedinačna kontrola koja se iskazuje kroz institut ustavne tužbe o kojem u nastavku govorimo detaljnije.



Slika 1⁹⁵. Statistika primljenih predmeta

5. USTAVNA TUŽBA

„Ustavna tužba je posebno sredstvo ustavnosudske zaštite koje se podnosi Ustavnom sudu Republike Hrvatske radi zaštite pojedinačnih ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom Republike Hrvatske.“⁹⁶

Uz nadležnost Ustavnog suda koja se odnosi na odlučivanje o ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti podzakonskih propisa, vrlo je značajna i njegova uloga kod odlučivanje o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. Odlučivanje o ustavnim tužbama uključuje najveći postotak predmeta iz njegove nadležnosti.⁹⁷

Premda su ustavnu tužbu stvaratelji Ustava zamislili tek kao iznimno sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, činjenica je da je od uvođenja ustavna tužba istinski prerasla u pravno

⁹³ Ibid., str. 13.

⁹⁴ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/37, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10,85/10, 05/14), čl. 5.

⁹⁵ <https://www.usud.hr/hr/statistika>; pristup: 6.11.2023.

⁹⁶ <https://www.usud.hr/hr/ustavne-tuzbe-upute>; pristup: 20.10.2023.

⁹⁷ Jelušić, M.; Šarin, D.; Vladavina prava i uloga Ustavnog suda Republike Hrvatske u izvršavanju upravnih i upravnosudskih odluka, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 52, No. 1, 2015., str. 184.

sredstvo. Isto tako, činjenica je i to da se ustavna tužba redovno podnosi u svim vrstama postupaka nakon što je iscrpljen redovni put pravne zaštite, uključujući i izvanredna pravna sredstva.⁹⁸

5.1. Tko sve može podnijeti ustavnu tužbu

Da bi se uopće moglo govoriti o cjelovitom ustavnom jamstvu temeljnih sloboda i prava čovjeka i građanina prijeko potrebna je i njihova ustavna zaštita koju Ustav primarno osigurava putem sudbene vlasti, a podredno kroz institut ustavne tužbe.⁹⁹

Pravo na ustavnu tužbu, kao posebno sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda pripada svima jer su pred zakonom svi jednaki.¹⁰⁰

Kao što smo već ranije spomenuli, ustavnu tužbu može podnijeti svatko. Pod tim se podrazumijeva i državljanin i stranac, fizička osoba kao i pravna osoba. Međutim, ako se radi o pravnoj osobi, ona treba biti ona koja može biti nositelj ustavnih prava i temeljnih sloboda.¹⁰¹

Međutim, to bi značilo da onaj koji podnosi ustavnu tužbu mora imati vlasiti i stvarni interes za osporavanje pojedinačnog akta tijela državne vlasti, tijela jedinica lokalne i područne samouprave ili pravne osobe s javni ovlastima.¹⁰²

Ako pogledamo fizičke osobe, ustavnu tužbu može podnijeti osoba, ali da je ista pritom punoljetna. Što se poslovne sposobnosti tiče u ovom pogledu ona je irelevantna. Kod maloljetnih osoba situacija je drugačija. Naime, oni se mogu pojaviti kao podnositelji, ali ne samostalno, već ih zastupaju njihovi zakonski zastupnici. To mogu biti roditelji odnosno skrbnici ako se radi o maloljetnicima koji su bez odgovarajuće roditeljske skrbi. Tu se obraća pažnja na dvije situacije. Jedna od tih je kad roditelj podnosi ustavnu tužbu u ime i za račun svog štíćenika. Tu se radi o jednoj osobi koja podnosi ustavnu tužbu. Druga je situacija kada roditelj podnosi ustavnu tužbu i u ime štíćenika i sam u svoje ime, upravo iz razloga jer se smatra žrtvom povrede temeljnih sloboda i ljudskih prava. Tu imamo dva podnositelja u istom predmetu.¹⁰³

⁹⁸ Ibid., str. 185.

⁹⁹ Šarin, Šeparović, op.cit. (bilj. 1), str. 24.

¹⁰⁰ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/37, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10,85/10, 05/14), čl. 14, st. 2.

¹⁰¹ Smerdel, op.cit. (bilj. 15), str. 484.

¹⁰² Šarin, Šeparović, op.cit. (bilj. 1), str. 32.

¹⁰³ Krapac D., Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske; Ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora, Zagreb, 2014., str. 194.

Kategorija osoba koje su u potpunosti ili djelomično lišene poslovne sposobnosti također ne igra nikakvu ulogu kod podnošenja ustavne tužbe jer takve osobe mogu samostalno podnijeti ustavnu tužbu, preko punomoćnika ili skrbnika.¹⁰⁴

Pravne osobe također su ovlaštene da podnose ustavnu tužbu. To su oni slučajevi kad im se može priznati svojstvo osobe kojoj je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinica lokalne ili regionalne samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom. Te osobe je vrlo teško odrediti jer se ne može uvijek u svakoj situaciji priznati svakoj pravnoj osobi funkcija nositelja ljudskih prava i temeljnih sloboda. Stoga, to ovisi od situacije do situacije. Zaigurno, širi je krug fizičkih osoba kao podnositelja od pravnih osoba.¹⁰⁵ U prijašnjoj sudskoj praksi mogli smo vidjeti da aktivna legitimacija kad se radi o osobama javnog prava nije bila naročito uravnotežena. U nekim razdobljima rada Ustavnog suda Republika Hrvatska je imala aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne tužbe. Prema navodu Šarin i Šeparović to je vidljivo i u odlukama Ustavnog suda.¹⁰⁶ No, već više od deset godina nije tako te Ustavni sud odbacuje ustavne tužbe koje podnosi država. U tom smislu, valja napomenuti da usprokos tome što javnopravna tijela mogu biti stranke u postupcima pred sudovima, to ne znači da imaju sposobnost biti nositelji zaštite ustavnih prava u ustavnosudskom postupku i naglasak je na tome da se to zapravo ispituje u svakom slučaju takvog podnošenja ustavne tužbe. Prema riječima Šarin i Šeparović to možemo vidjeti u predmetu iz 2015. godine.¹⁰⁷ Također valja spomenuti i odluku Ustavnog suda iz 2023. godine.¹⁰⁸ U navedenom predmetu radi se o tome da je ustavnu tužbu protiv presude Visokog Upravnog suda Republike Hrvatske podnijelo Sveučilište u Zagrebu. U tužbi se tvrdi da su osporenim pojedinačnim aktom povrijeđene ustavne odredbe iz članka 3., 14., 19., i 29. stavka 1., članka 67. stavka 1. i 68. stavka 1. Naime, osporenom presudom odbijen je zahtjev Sveučilišta u Zagrebu kao podnositelja koji je tužitelj za poništenje rješenja tuženika kojim je podnositelju utvrđena obveza poreza i javnih davanja te naložena uplata utvrđenih iznosa kao i provedba knjiženja u poslovnim knjigama. Ono što je u postupku trebalo ispitati jest to da li je

¹⁰⁴ Ibid., str. 195.

¹⁰⁵ Ibid., str. 197.

¹⁰⁶ U-III- 1568/2002 od 25. svibnja 2006.

<https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE53C125717D00391276>; pristup: 4.11.2023.

¹⁰⁷ U-III-2119/2010. od 18. ožujka 2015.

<https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1257E0D0037951B/%24FILE/U-III-2119-2010.pdf>; pristup: 4.11.2023.

¹⁰⁸ U-III-3899/2021 od 3. listopada 2023.

<https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258A3E0045B769/%24FILE/U-III-3899-2021.pdf>; pristup: 26.11.2023.

podnositelj kao ustanova čiji je osnivač Republika Hrvatska ovlašten podnijeti ustavnu tužbu. Međutim, Ustavni sud je povodom toga, između ostalog zaključio slijedeće; da je Sveučilište javna ustanova, da je njegov osnivač Republika Hrvatska, zatim da njime upravlja rektor, rektorski kolegij, senat i sveučilišni savjet. Nadalje, utvrđeno je i da je rektor čelnik sveučilišta kao i voditelj te da je za svoj rad odgovoran senatu koji ga imenuje i razrješava i podnosi mu godišnja izvješća o radu i poslovanju. Dakle, radi se o sporu radi utvrđenja i naplate poreznih davanja, u kojem podnositelj nije samostalan upravo zato što je financijski i funkcionalno povezan s državom. Zbog svega navedenog, Ustavni sud je utvrdio da je ustavna tužba nedopuštena. Također je utvrdio da se u konkretnom slučaju radi se o upravnom sporu radi utvrđenja i naplate porezne obveze i kod takvog slučaja Republika Hrvatska nije ovlaštena podnijeti ustavnu tužbu, a jednako tako ni Sveučilište u Zagrebu, jer je njegov jedini član i osnivač Republika Hrvatska. Razlog zbog kojeg je to tako je taj što niti Republika Hrvatska niti Sveučilište u Zagrebu ne mogu biti nositelji zaštite ustavnih prava i nemaju aktivnu legitimaciju, dakle locus standi za podnošenje takve ustavne tužbe.

Što se tiče jedinica lokalne samouprave, odnosno njihove sposobnosti da budu stranke u postupcima zaštite ustavnih prava pred Ustavnim sudom potrebno je istaknuti prema navodu Šarin i Šeparović odluku¹⁰⁹ suda gdje je naglašena njihova uloga. Dakle, u navedenom predmetu radilo se o tome da je ustavnu tužbu podnio grad Druvar protiv presude Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske. Tom presudom odbijena je žalba grada Daruvara te je potvrđena presuda Prekršajnog suda u Garešnici. U tom postupku trebalo je utvrditi da li je grad Daruvar aktivno legitimiran podnijeti ustavnu tužbu. Na samom kraju Ustavni sud utvrdio je da grad kao jedinica lokalne samouprave nema aktivnu legitimaciju stoga ne može ni biti podnositelj ustavne tužbe. Naime, u toj odluci Ustavni sud podsjetio je da su jedinice lokalne samouprave, na temelju svojih ustavnih funkcija i djelatnosti prvenstveno obveznici zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, a ne nositelji tih prava i obveza. Zbog toga navedenog imaju prepreku za traženje zaštite od Ustavnog suda, ali u svakom slučaju oni se imaju pravo obraćati redovnim sudovima i na taj način ostvarivati svoja prava. Ipak, u određenim slučajevima i pod određenim pretpostavkama oni ipak mogu podnijeti ustavnu tužbu. To je ona situacija kada se njome traži zaštita neustavnih postupaka u njihovo ustavno pravo na lokalnu samoupravu.¹¹⁰ Dakle, potrebno je naglasiti da su jedinice lokalne i regionalne samouprave ovlaštene podnijeti

¹⁰⁹ U- III- 462/2010 od 10. rujna 2013.

<https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE54C1257BE300295C0D>; pristup: 4.11.2023.

¹¹⁰ Šarin, Šeparović, op.cit. (bilj. 1), str. 33.

ustavnu tužbu pod jednim uvjetom. Uvjet je taj da se tom ustavnom tužbom traži zaštita protiv neustavnih zahvata u njihovo pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu. Takva tužba naziva se komunalnom ustavnom tužbom.¹¹¹ Najpoznatiji slučaj glede takvog vida ustavne tužbe bio je onaj iz 1996.¹¹² godine gdje je ustavnu tužbu podnio tadašnji predsjednik Gradske skupštine Grada Zagreba na temelju članka. 81. stavka. 2 Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi te pozivajući se na odredbe članka 28. i 29. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Ukratko rečeno, slučaj je bio takav da je Vlada Republike Hrvatske raspustila Gradsku skupštinu Grada Zagreba zbog čega je predsjednik Gradske skupštine Grada Zagreba podignuo ustavnu tužbu smatrajući da su odlukom o raspuštanju povrijeđena prava građana na lokalnu samoupravu iz članka 128. Ustava, prava jedinica lokalne samouprave iz članka 129. i 130. Ustava te odredbe članka 1. stavka 3., kao i članak 3., 4., 5., 14. stavak 2., te članci 19. i 110. Ustava. Ono što se navodi u ustavnoj tužbi kao jedan od bitnijih argumenta je činjenica da odluka o raspuštanju nije obrazložena te nije dan niti jedan argument o postojanju razloga za raspuštanje. Zbog svega navedenog, Ustavni sud je usvojio ustavnu tužbu. Naime, Ustavni sud je utvrdio da Vlada Republike Hrvatske osoprenu odluku „nije utemeljila na zakonu te je postupila izvan granica ovlasti koje joj daje posebni zakonski propis.“

5.2. Podnošenje ustavne tužbe

Ustavnu tužbu može podnijeti svatko ako smatra da mu je: „pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.“

Onda kada je zbog kršenja ustavnih prava dopuštenih drugi pravni put, ustavna tužba može se podnijeti tek nakon što je takav put iscrpljen. Tu je potrebno istaknuti upravni spor i reviziju. Kod tih pravnih sredstava pravni put je iscrpljen tek nakon što je odlučeno o tim pravnim sredstvima.¹¹³ Iznimka od navedenog pravila je kad se ustavna tužba može podnijeti i prije nego što je iscrpljen redovni pravni put zaštite. Naime, Ustavni sud će sam pokrenuti postupak

¹¹¹ Krapac, op.cit. (bilj. 103), str. 269.

¹¹² U-III-260/1996 od 10. svibnja 1996.

<https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fODluka.xsp?action=openDocument&documentId=C1256A25004A262AC1256D3D002ED7C3>; pristup: 1.12.2023.

¹¹³ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02), op.cit. (bilj.55), čl. 62. st. 1., 2., 3.

povodom ustavne tužbe ako o pravima i obvezama stranke, sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela nije u razumnom roku odlučio sud te u slučaju kad se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja mogle nastati teške i nepopravljive posljedice.¹¹⁴

Ako se ustavna tužba podnosi zbog grube povrede ustavnih prava bitno je da su prethodno ispunjene slijedeće pretpostavke¹¹⁵:

- da se radi o grubom vrijeđanju ustavnih prava spornim pojedinačnim aktom
- da postoji potpuna razvidnost da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja nastale teške i nepopravljive posljedice

Možebitni nastup teških i nepopravljivih posljedica koje nisu uzrokovane grubom povredom ustavnog prava nije razlog za podnošenje takve ustavne tužbe.

U nastavku ćemo izložiti predmet gdje je podnositelj podnio ustavnu tužbu prije iscrpljenog redovnog puta pravne zaštite zbog grube povrede ustavnih prava, a Ustavni sud mu je takvu ustavnu tužbu odbio.¹¹⁶ Naime, podnositelj je podnio ustavnu tužbu na temelju članka 63. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske prije nego što je protiv presude i rješenja Općinskog građanskog suda u Zagrebu iscrpio pravni put. Osporenom odlukom u dijelu presude odbijen je tužbeni zahtjev podnositelja protiv Republike Hrvatske na temelju članka 106. stavka 1. Zakona o sudovima, dok je u dijelu rješenja odbačen njegov prijedlog za donošenje presude zbog ogluhe. Na temelju osporene odluke, Općinski građanski sud u Zagrebu odlučio je o osnovanosti podnositeljeve tužbe kojom je od Republike Hrvatske zatražio isplatu naknade štete, a sve zbog nepravilnog i nezakonitog postupanja suca u zemljišnoknjižnom postupku. Naime, podnositelj u tužbi zahtjeva naknadu štete zbog pogrešnog upisa u zemljišne knjige. Šteta se sastoji od toga da je nepravilnim i nezakonitim radom suda provedena pogrešna uknjižba protiv neke druge osobe, a ne protiv podnositelja koji je u međuvremenu promijenio svoje osobno ime. Općinski građanski sud naveo je razloge zbog kojih je tužba odbijena. Razlozi odbijanja očituju se u tome da tužitelj nije obrazložio kakva je šteta njemu nastala, u čemu se ona sastoji i na koji način se manifestira. Zbog svega prethodno navedenog, Ustavni sud je odbio ustavnu tužbu na temelju članka 73. i 75. Ustavnog zakona.

¹¹⁴ Ibid., čl. 63. st. 1.

¹¹⁵ Krapac, op.cit. (bilj. 103), str. 268.

¹¹⁶ U-III B- 3217/2014 od 15. listopada 2014.

<https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1257D7300300AC1/%24FILE/U-III B-3217-2014.pdf>; pristup: 1.12.2023.

Ustavni sud je to obrazložio na način da se postojanje grubih povreda ustvnih prava te teških i nepopravljivih posljedica zasniva na stanju stvari koje je postojalo na dan podnošenja ustavne tužbe. Isto tako zaključuje i da okolnosti konkretnog slučaja ne upućuju na zaključak da je postupanje nižih sudova dovelo do povrede ustavnih prava iz članka 29. stavka 1. i 14. stavka 2. Ustava. Ustavni sud je mišljenja i da iz činjenica na koje se podnositelj poziva nije razvidna gruba povreda ustavnog prava na pravično suđenje na temelju koje bi za podnositelja nastale teške i nepopravljive posljedice.

Nadalje, treba istaknuti kako je vrlo mali broj ustavnih tužbi koje su se usvojile povodom grube povrede prava prije iscrpljenog pravnog puta zaštite. Međutim, postoje i takvi slučajevi. Jedan od tih slučajeva je predmet iz 2009. godine.¹¹⁷ Tužba je podnesena na temelju članka 63. stavka 1. prije nego što je protiv osporenog akta iscrpljen pravni put zaštite. Podnositelji su naveli da su im osporenim pojedinačnim aktom grubo povrijeđena ustavna prava zajamčena člankom 49., kao i člancima 50. i 52. stavak 2. Ustava o pretpostavkama pod kojima je dopušteno oduzimati ili ograničavati vlasništvo zajamčeno člankom 48., stavkom 1. Ustava, te navode kako zbog povrede trpe teške i nepopravljive posljedice. Također iz sadržaja ustavne tužbe proizlazi da je podnositeljima povrijeđeno i ustavno pravo iz članka 14. stavka 2, kao i ustavno pravo na rad zajamčeno člankom 54. stavkom 1. Ustava, a i vladavina prava kao najviša vrednota ustavnog poretka zajamčena člankom 3. Radi se o tome da su podnositelji kako navode u ustavnoj tužbi započeli s gradnjom sporne građevine nakon što su ishodili valjanu građevinsku dozvolu. Međutim, po pravu nadzora građevinska dozvola je ukinuta. Protiv tog rješenje o ukidanju oni su podnijeli tužbu tadašnjem Upravnom sudu Republike Hrvatske. I povodom toga vodio se upravni spor.

Također, oni ističu da je u trenutku podnošenja ustavne tužbe sporna građevina već bila „izgrađena pod krov“.. Oni smatraju da je ukidanje građevinske dozvole suprotno vladavini prava , te da ukoliko se radovi ne nastave tužitelji nisu u mogućnosti prodati objekt, a on je građen za tržište. Isto tako oni se nalaze u situaciji gdje im banka želi preuzeti građevinu na ime dospjelih rata kredita. Nadalje oni navode kako ne mogu snositi propuste za rad upravnih tijela iz razloga što su postupali po zakonu, a prvostupanjsko tijelo je donijelo valjanu građevinsku dozolu. Oni predlažu da Ustavni sud usvoji ustavnu tužbu, te da ukine osporeno rješenje i vrati predmet upravnom tijelu na ponovni postupak.

¹¹⁷ U-III B-1373/2009 od 7. srpnja 2009.

<https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE53C12575EC004A4EB3>; pristup: 30.11.2023.

Ustavni sud je utvrdio, na temelju prakse Europskog suda za ljudska prava da su podnositelji ustavne tužbe u konkretnom slučaju imali legitimno očekivanje da će uvjeti iz građevinske dozvole biti ispunjeni. Upravo iz tog razloga Ustavni je sud istaknuo da je navedeno legitimno očekivanje konstitutivno za vlasnički interes podnositelja. Na temelju toga zaključio da je građevinska dozvola nedjeljivi dio imovine podnositelja koju jamči članak 48. stavak 1. Ustava.¹¹⁸

Isto tako Ustavni je sud, analizirao i gledišta o ustavnim pravilima o jamstvu prava vlasništva na način da ih primjeni na konkretni slučaj. Ustanovio je da se u konkretnom slučaju miješanje države koje je izraženo kroz ukidanjem konačne građevinske dozvole, mora podvesti pod oduzimanje vlasništva podnositelju. Naime, podnositelji su, oduzimanjem građevinske dozvole snosili teret koji se nije mogao smatrati razmjernim s naravi potrebe za ograničenjem u ovom slučaju, odnosno s legitimnim ciljem koji se ukidanjem pokušao ostvariti.¹¹⁹

Na kraju samog predmeta Ustavni sud je usvojio ustavnu tužbu utvrdio je ustavnu povredu prava vlasništva zajamčenu člankom 48. stavkom 1. u vezi s člankom 50. stavkom 1. Ustava te je ukinuo osporeno rješenje i predmet vratio Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva na ponovni postupak.

Poseban naglasak brojni autori stavljaju i na to da Ustavni sud tijekom odlučivanja u postupku povodom ustavne tužbe ne obnaša nadležnosti niti žalbenog suda niti Vrhovnog suda, već je na njemu samo da odredi je li u postupku povodom odlučivanja o pravima i obvezama podnositelja ustavne tužbe došlo do povrede ustavnog prava.

Dakle, sam Ustavni sud ne ulazi u pitanje jesu li sudovi potpuno i pravilno utvrdili činjenično stanje, a isto tako ne upušta se ni u ocjenu dokaza, kao ni u pravnu ocjenu sudova. Što se istoga tiče, njemu su relevantne samo činjenice od čijeg postojanja ovisi ocjena o povredi ustavnog prava. Ako dođe do toga da on ustanovi da je u konkretnom slučaju došlo do povrede procesnopravnih pravila, kao što je recimo slučaj kad stranci u postupku nije bila pružena mogućnost da iznese svoj iskaz, takva povreda automatski znači povredu ustavnih prava koje se štite ustavnom tužbom.¹²⁰

¹¹⁸ Jelušić, Šarin, op.cit. (bilj. 97), str. 194.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Ibid., str. 185., 186.

5.3. Rok za podnošenje i sadržaj ustavne tužbe

Zakonom je propisan rok u kojem se ustavna tužba može podnijeti da bi ista bila pravodobna. Tu je odmah bitno za istaknuti da se radi o prekluzivnom roku. Prekluzivan rok znači da se njegovim propuštanjem gubi pravo na naknadno poduzimanje propuštene radnje.¹²¹

Može se podnijeti u roku od 30 dana računajući od dana kad je primljena odluka.¹²² Međutim, zakonom je propisana i iznimka toga pravila. U okolnostima, kada osoba iz razloga koji su opravdani propusti rok za podnošenje ustavne tužbe, Ustavni sud će joj dopustiti povrat u prijašnje stanje. Dopustit će u slučaju da je takava osoba podnijela zahtjev za povrat u roku od 15 dana nakon što je prestao razlog koji je prouzročio propuštanje. Osim što mora podnijeti prijedlog za povrat u prijašnje stanje, mora podnijeti istodobno i samu ustavnu tužbu. Uz subjektivni rok od 15 dana, podnositelj ima na raspolaganju i objektivni rok od 3 mjeseca. Naime, ukoliko protekne rok od 3 mjeseca od dana propuštanja ne postoji više mogućnost traženja povrata u prijašnje stanje. Isto tako neće se dopustiti povrat u prijašnje stanje i onda kada je propušten rok za stavljanje prijedloga da se dopusti povrat u prijašnje stanje.¹²³

Osim što se za ustavnu tužbu traži obligatorna forma, zakon zahtjeva i obvezan sadržaj.

Ona mora sadržavati:

- ime i prezime
- jedinstveni matični broj građanina
- prebivalište ili boravište
- tvrtku i sjedište podnositelja
- ime i prezime punomoćnika
- oznaku osporavane odluke
- naznaku povrjeđenog ustavnog prava
- razlog tužbe
- dokaze da je iscrpljen redovni pravni put
- dokaz da je tužba pravodobna
- potpis podnositelja

¹²¹ Šarin, Šeparović, op.cit. (bilj. 1), str. 36.

¹²² Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02), čl. 64.

¹²³ Ibid., čl. 66.

Uz ustavnu tužbu svakako je bitno podnijeti i osporeni akt u izvorniku ili ovjеровljenom prijepisu.¹²⁴

U praksi su vrlo česte situacije da tužbe nemaju gore navedeni sadržaj. Naime, ako je to slučaj pozvat će se osobu podnositelja da dopuni, odnosno ispravi tužbu.¹²⁵

Ukoliko osoba podnositelj takav nedostatak ne otkloni tako da se po njoj može postupati, Ustavni sud odbacit će takvu tužbu kao nepotpunu, to jest nerazumljivu.¹²⁶ U okolnostima kad se ustavna tužba uopće ne vrati, smatrat će se da je osoba podnositelj od takvog postupka odustala i Ustavni sud tad obustavlja postupak.¹²⁷

Potrebno je spomenuti i to da ustavna tužba ne sprječava primjenu osporavanog akta. Iz čega zaključujemo da ustavna tužba nema suspenzivni učinak. No, Ustavni sud može i odgoditi ovrhu do donošenja ustavnosudske odluke onda kada bi ovrha prouzročila podnositelju tužbe štetu koja bi se teško mogla popraviti. Uz to moraju bit ispunjena dva uvjeta. To su da ovrha nije suprotna javnom interesu i da se njome ne bi nikome nanijela veća šteta.¹²⁸

5.4. Postupanje Ustavnog suda

Sudac izvjestitelj vodi ustavnosudski postupak. On priprema predmet za odlučivanje u Vijeću i predlaže nacrt odluke.

Potrebno je razlikovati dva vijeća. Jedno je vijeće ono koje rješava pretpostavke za odlučivanje o ustavnim tužbama, a drugo je ono koje odlučuje o ustavnim tužbama.

Vijeće od trojice sudaca odlučuje postoje li procesnopravne pretpostavke za odlučivanje o ustavnim tužbama, pa ukoliko one ne postoje donosi odluku o odbacivanju ustavne tužbe. Razlozi za odbacivanje su nepravodobnost, neovlaštenost i nedopuštenost. S druge strane, o ustavnoj tužbi odlučuje šesteročlano vijeće sudaca¹²⁹

¹²⁴ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02), čl. 65.

¹²⁵ Ibid., čl. 19.

¹²⁶ Ibid., čl. 72.

¹²⁷ Ibid., čl. 79.

¹²⁸ Ibid., čl. 67.

¹²⁹ Šarin, Šeparović, op.cit. (bilj. 1), str. 41.

Vijeće može odlučivati samo kada je u punom sastavu i samo jednoglasno. U slučaju da se u vijeću ne postigne suglasnost ili ako postoji situacija da Ustavni sud smatra da predmet ustavne tužbe ima širi utjecaj onda će o ustavnoj tužbi odlučivati sjednica Ustavnog suda.¹³⁰

Ono tijelo koje je donijelo osporeni akt dužno je Ustavnom sudu predati sve spise koji se odnose na predmet ustavne tužbe.¹³¹

Ustavni sud će rješenjem odbaciti ustavnu tužbu:

- ako nije nadležan
- ako je ustavna tužba nepravodobna, nepotpuna, nerazumljiva i nedopuštena.¹³²

Postavlja se pitanje kad je ustavna tužba nedopuštena. U više slučajeva je ustavna tužba nedopuštena. Svi su nabrojani u Ustavnom zakonu (čl. 72. Ustavnog zakona). To su sljedeći slučajevi:

- „ako nije iscrpljen dopušteni pravni put
- ako podnositelj tužbe u prethodnom postupku nije koristio dopušteno pravno sredstvo
- ako je tužbu podnijela osoba koja nije ovlaštena za njezino podnošenje te
- ako je tužbu podnijela pravna osoba koja ne može biti nositelj ustavnih prava.“

Ustavni sud kad odlučuje donosi odluku ili rješenje. Kad odlučuje o ustavnoj tužbi odlučuje odlukom. Odlukom se tužba usvaja ili odbija kao neosnovana.¹³³

Treba istaknuti da u izreci one odluke kojom se ustavna tužba usvaja, Ustavni sud nema mogućnost i ne smije preinačiti sporni akt upravo iz razloga što nije nadležan za takvo nešto. Jedino što on može je ukinuti osporavani akt kojim je ustavno pravo povrijeđeno. Nadalje, ako su mjerodavno sudbeno, upravno tijelo ili tijelo jedinice lokalne i područne samouprave ili pravna osoba s javnim ovlastima dužni umjesto akta koji je ukinut donijeti novi akt, Ustavni sud će im vratiti predmet na ponovni postupak. Međutim, ako se do donošenja ustavnosudske odluke zakon koji propisuje nadležnost za postupanje izmjenio, tada je tijelo koje je donijelo akt koji je ukinut dužno dostaviti predmet mjerodavnom tijelu.¹³⁴

Ustavni sud odlučuje rješenjem kad se donosi procesna odluka. To bi bilo kada donosi rješenje o odbacivanju ili kad donosi rješenje o obustavi. Odluku donosi onda kad odlučuje o meritumu.

¹³⁰ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02), čl. 68.

¹³¹ Ibid., čl. 70.

¹³² Ibid., čl. 72.

¹³³ Ibid., čl. 73.

¹³⁴ Ibid., čl. 76. st. 2.

Postupak će se obustaviti kada podnositelj umre, kada podnositelj koji je pravna osoba prestane postojati te u slučaju povlačenja ustavne tužbe.¹³⁵

U članku 75. Ustavnog zakona navodi se kada će se ustavna tužba odbiti. To je slijedeća situacija. „Odlukom se ustavna tužba odbija kao neosnovana kada Ustavni sud utvrdi da ne postoje razlozi zbog kojih se akt osporava.“

Dok se u članku 76. Ustavnog zakona navodi kada se ustavna tužba usvaja: „Odlukom kojom se ustavna tužba usvaja, Ustavni sud ukida osporavani akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo.“

Pravna stajališta ustavnog suda su obvezatna. Bitno je istaknuti da kada ustavni sud usvoji ustavnu tužbu i ukine osporeni akt, tada je on u obrazloženju dužan navesti koje je to ustavno pravo povrijeđeno te u čemu se ta povreda sastoji. Nadalje, kada ovlašteno tijelo bude donosilo novi akt, ima obvezu i dužnost da poštuje pravna stajališta Ustavnog suda navedena u odluci o ukidanju.¹³⁶

Isto tako potrebno je naglasiti i činjenicu da je odluka koju donese Ustavni sud zapravo posljednja odluka u nacionalnom pravnom sustavu. Protiv takve odluke, podnositelji imaju pravo podnijeti pojedinačan zahtjev Europskom sudu za ljudska prava.

5.5. Specifični postupci

Kod postupaka koji se pokreću ustavnom tužbom treba razlikovati i četiri posebne situacije, koje se u praksi ne susreću baš tako često. To su sljedeći slučajevi:

- ustavna tužba koja se pokreće kada akt nije donesen u razumnom roku,
- ustavna tužba prije iscrpljenosti redovnog pravnog puta,
- komunalna ustavna tužba i
- tužba protiv odluke državnog sudbenog vijeća.

Prvo ćemo se osvrnuti na tužbu koja se podnosi kada određeni akt nije donesen u razumnom roku. Nadalje, danas je jednostavno nemoguće zamisliti pravni sustav, a i državu vladavine prava bez prava na suđenje u razumnom roku. To pravo kod nas je zajamčeno ponajprije u Ustavu, točnije članku 29. st. 1., zatim u članku 6. st. 1. Konvencije, ali takvo je pravo vidljivo i u drugim procesnim zakonima.¹³⁷ Predmet koji je vrlo bitan za zaštitu ovog prava

¹³⁵ Ibid., čl. 79.

¹³⁶ Ibid., čl. 77.

¹³⁷ Krapac, op.cit. (bilj. 103), str. 264.

svakako je Rajak protiv Hrvatske.¹³⁸ Naime, baš u tom predmetu Europski sud je utvrdio da je u Hrvatskoj nedovoljno uređena zaštita toga prava. Konkretno rečeno, u prethodno navedenom predmetu postupak je trajao čak dvadeset godina.

Zbog svega toga 2002. godine naš Ustavni zakon je izmijenjen i dopunjen odredbom koja ide za tim da Ustavni sud samostalno pokrene postupak i prije iscrpljenog redovnog pravnog puta onda kada sud o pravima i obvezama stranke ili o sumnji ili optužbi zbog kaznenog djela nije u razumnom roku donio odluku. Na taj način vidimo da je podnositelju ustavne tužbe tako bila osigurana odšteta u slučaju da se postupak predugo vodi.¹³⁹ To je također ocijenjeno od strane Europskog suda u predmetu Slaviček protiv Hrvatske.¹⁴⁰ U navedenom predmetu se primjenjuje pravo na naknadu na temelju Ustavnog zakona koje podnositelju pripada onda kada je došlo do povrede ustavnog prava iz razloga što se odluka nije donijela razumnom roku. I takva se naknada prema zakonu isplaćuje iz državnog proračuna u roku od tri mjeseca od trenutka kad je podnesen zahtjev stranke u kojem ona traži isplatu.¹⁴¹

Od godine 2002. kada je uveden takav način postupanja, kasnije je u narednim godinama Ustavni sud imao za cilj svoju praksu što više usklađivati sa praksom Europskog suda.

Do većih promjena došlo je kada je na snagu stupio Zakon o sudovima, dakle 2005. godine. Tada je zaštita prava na suđenje u razumnom roku došla u ruke, to jest povjerena je višim sudovima kao i specijaliziranim. Ono što je i dalje ostalo isto je to da Ustavni sud ostaje nadležan kod ispitivanja dugotrajnosti postupka koji se vodi pred Vrhovnim sudom. Međutim, nedugo nakon toga i tu je došlo do svojevrsne promjene jer je već 2009. godine povodom povrede prava na suđenje u razumnom roku uvedena žalba koja se podnosi vijeću Vrhovnog suda, a koje se sastoji od tri člana. Sukladno tome, nakon 2005. godine ono što je bitno kao pretpostavka vođenja postupka zbog odugovlačenja je to da se predmet pojavljuje na rješavanju kod Vrhovnog suda.¹⁴²

Još jedna promjena vezana za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku dogodila se 2013. godine kada je donesen i kad je zapravo stupio na snagu novi Zakon o sudovima koji sad

¹³⁸ [https://sljeme.usud.hr/usud/prakES.nsf/94b579567876f9fcc1256965002d1bf4/292c5ec28f4e6da7c1257369002a8e73/\\$FILE/RAJAK.%20presuda.pdf](https://sljeme.usud.hr/usud/prakES.nsf/94b579567876f9fcc1256965002d1bf4/292c5ec28f4e6da7c1257369002a8e73/$FILE/RAJAK.%20presuda.pdf); presuda od 28. lipnja 2001., pristup: 18.11.2023.

¹³⁹ Krapac, op.cit. (bilj. 103), str. 264.

¹⁴⁰ [https://sljeme.usud.hr/usud/prakES.nsf/94b579567876f9fcc1256965002d1bf4/ad839a7f24c16998c12579a30041f008/\\$FILE/SLAVI%20odluka%20o%20dopu%20C5%A1tenosti.pdf](https://sljeme.usud.hr/usud/prakES.nsf/94b579567876f9fcc1256965002d1bf4/ad839a7f24c16998c12579a30041f008/$FILE/SLAVI%20odluka%20o%20dopu%20C5%A1tenosti.pdf); presuda od 4. srpnja 2002., pristup: 18.11.2023.

¹⁴¹ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02), čl. 63. st. 3.

¹⁴² Krapac, op.cit. (bilj. 103), str. 265.

određuje nešto skroz novo. Naime, od tad se predviđaju dva pravna mehanizma za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. To su:

- zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i
- zahtjev za isplatu primjerene naknade

O zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku odlučuje onaj predsjednik suda pred kojim se i vodi postupak, dok se drugo navedeni zahtjev za isplatu primjerene naknade podnosi neposredno višem sudu.¹⁴³

Kada sve skupa sumiramo mogli bismo reći da je Republika Hrvatska glede povrede prava na suđenje u razumnom roku prošla različite situacije. Prvo smo imali nedovoljno uređenu zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, nakon toga smo imali donekle uređenu situaciju, da bismo naposljetku došli do toga da pripadamo zemljama koje su usklađene europskim rješenjima, točnije rečeno rješenjima Europskog suda.¹⁴⁴

Kad govorimo o razumnosti roka svakako je bitno spomenuti izvješće¹⁴⁵ Ustavnog suda koje upravo govori o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Naime, u tom izvješću Ustavni sud ukratko je opisao razdoblja koja je Republika Hrvatska prošla glede zaštite prava na suđenje u razumnom roku. Na kraju samog izvješća Ustavni sud donio je svojevrsan zaključak u kojem navodi da je nesporno to da je najučinkovitiji mehanizam za sprječavanje neopravdano dugog trajanja postupka pravni lijek kojim se ubrzava postupak, a da do povrede još nije ni došlo. Taj pravni lijek trebao bi imati preventivnu svrhu tako da do povrede prava na suđenje u razumnom roku uopće ne dođe. Međutim, ustavnosudska praksa pokazuje nešto drugo. Ona pokazuje da sredstvo za ubrzanje postupka predviđeno člankom 64. stavkom 1. točkom 1. Zakona o sudovima ne ispunjava svoju preventivnu ulogu, jer zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku ne ispunjava uvjete, te će bit donesen samo ako postupak već u tom trenutku predugo traje, to jest samo ako predsjednik suda smatra da postupak predugo traje. Prema tome, takvim sredstvom se ne može spriječiti prijeteća povreda prava na suđenje u razumnom roku. Isto tako, pravni lijek koji je namijenjen samo ubrzanju postupka ne može biti učinkovit za ispravljanje onih slučajeva u kojima postupak već predugo traje, to jest u kojima je već došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku. Zato mora biti popraćeno pravnim lijekom. Ono što Ustavni sud posebno ističe je činjenica da sadašnji zakonodavni model, gdje se

¹⁴³ Ibid., str. 267.

¹⁴⁴ Šarin, Šeparović, op.cit. (bilj. 71), str. 60.

¹⁴⁵ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2021_03_21_493.html; pristup: 24.11.2023.

kombinira ubrzano-kompenzacijsko pravno sredstvo, nije u skladu s člankom 13. Konvencije. Nučinkovit je upravo iz razloga jer se može koristiti samo u onoj situaciji kad sudac ne donese odluku u propisanom roku. Jednostavnije rečeno, sadašnja pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku su djelotvorna samo za ispravljanje onih situacija u kojima je do povrede već došlo, a sudac kojemu je naloženo da donese odluku u nekom određenom roku to propusti učiniti. No, takva pravna sredstva su neučinkovita za sprječavanje nadolazećih povreda prava na suđenje u razumnom roku, kao i slučajeva kada je povreda već nastala, a sudac odluku donosi u propisanom roku jer stranka u takvoj situaciji nema na raspolaganju pravni lijek za već utvrđenu povredu. Ustavni sud ističe i to da na prethodno izložene probleme reagira ovisno od slučaja do slučaja i na taj način pokušava nadoknaditi trenutne probleme. Na samom kraju izvješća, Ustavni sud smatra da je takvo postupanje Ustavnog suda nedovoljno i ne može nadoknaditi prijeko potrebnu intervenciju u zakonodavstvu.

Ono što je još zanimljivo za detaljnije opisati je kada se ustavna tužba podnosi protiv odluke Državnog sudbenog vijeća. Protiv odluke o razrješenju sudaca, odnosno stegovnoj odgovornosti, sudac ima pravo izjaviti žalbu i ta žalba odgađa izvršenje odluke. Ta žalba se podnosi Ustavnom sudu u roku od 15 dana od dostave odluke.¹⁴⁶ Onom sucu kojem se predlaže razrješenje mora bit omogućeno da se izjasni o tom prijedlogu za razrješenje. Vijeće donosi odluku o razrješenju većinom glasova svih članova.¹⁴⁷

6. PROBLEMI U PRAKSI

Nedvojbeno je činjenica da postoje određeni problemi u ustavnosudskoj praksi. Jedan od tih problema zacijelo je preopterećenost ustavnim tužbama. U nastavku ćemo pokušati razaznati razloge koji su do tog problema doveli.

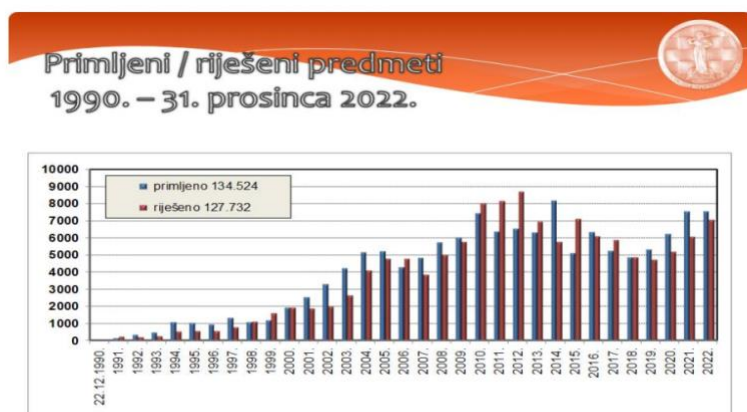
Ako promatramo razdoblje odmah od početka rada Ustavnog suda dakle od 1991. pa do konca 2000. godine vidimo da je ukupan broj primljenih predmeta u ustavnosudskom postupku povodom ustavne tužbe 6 392. Dok je s druge strane u istom tom razdoblju broj riješenih predmeta u postupku povodom ustavne tužbe 4 862.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Zakon o državnom sudbenom vijeću (NN 116/10, 57/11, 130/11, 13/13, 28/13, 82/15, 67/18, 126/19, 80/22, 16/23, 83/23), čl. 71., st. 1., 3.

¹⁴⁷ Ibid., čl. 79., st. 1., 2.

¹⁴⁸ Šarin, Šeparović, op.cit. (bilj. 1), str. 43.

Prije svega, značajno je pogledati statistiku svih primljenih¹⁴⁹/riješениh¹⁵⁰ predmeta povodom ustavnih tužbi od samog početka djelovanja Ustavnog suda pa sve do danas.



Slika 2.¹⁵¹ Statistika primljenih/riješениh predmeta

Kao što i statistike pokazuju još od samih početaka rada Ustavnog suda vidljiv je najveći broj predmeta u postupcima povodom ustavnih tužbi. Naravno, za uočiti je i to da je broj primljenih ustavnih tužbi značajno nadmašio broj riješenih predmeta. To možemo opravdati činjenicom da je to razdoblje koje je uslijedilo odmah nakon osamostaljenja Republike Hrvatske, kao i time da je tad to bio novouvedeni institut u naš pravni sustav. U drugom razdoblju rada statistike pokazuju drugačiju situaciju. To je razdoblje od 2000.-2010. Naime, ukupan broj primljenih predmeta u postupcima povodom ustavnih tužbi značajno raste. U ovom razdoblju statistike bilježe podatak da je taj iznos sada 44 842 predmeta. U odnosu na riješene predmete također se bilježe drugačije brojke. Broj riješenih predmeta u ovom razdoblju iznosi 39 406 predmeta. Iz prethodno promatranog perioda može se zaključiti da iz godine u godinu raste broj primljenih predmeta i taj je broj većinom neprekinut i stalan, za razliku od onih predmeta koji su riješeni. No, postoje i neki izuzetci. Primjerice, izuzetak je 2004. godina gdje je vidljiv porast riješenih predmeta u odnosu na prethodne godine od čak 55,2 postotna boda, ali je do znatnog pada broja riješenih predmeta došlo u 2007. godini.¹⁵²

¹⁴⁹https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Pregled_primljenih_predmeta_u_razdoblju_od_1990._do_31._prosinca_2022.pdf; pristup: 6.11.2023.

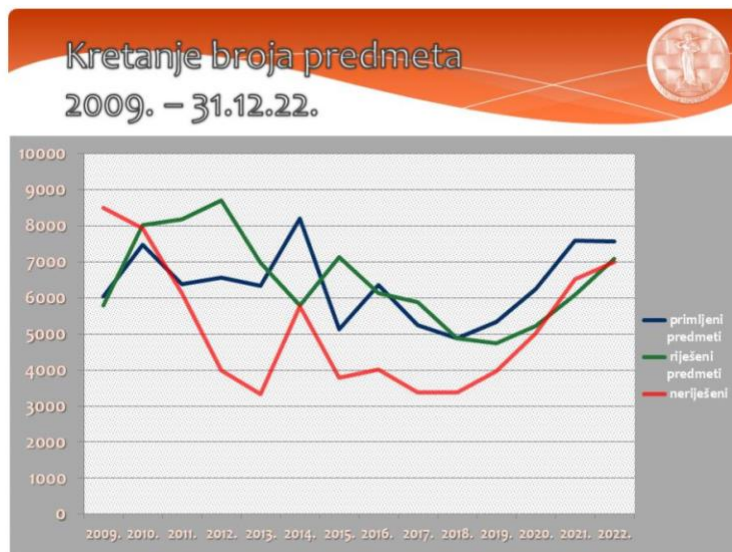
¹⁵⁰https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Pregled_rijesenih_predmeta_u_razdoblju_od_1990._do_31._prosinca_2022.pdf; pristup: 6.11.2023.

¹⁵¹ <https://www.usud.hr/hr/statistika>; pristup: 6.11.2023.

¹⁵² Šarin, Šeparović, op.cit. (bilj. 1), str. 44.

Također pad broja predmeta vidljiv je i tijekom 2006. godine. Naime, tu se radi o ustavnim tužbama koje se se podnosile zbog povrede ustavnog prava na suđenje u razumnom roku. Te godine je uvedno novo pravno sredstvo Zakonom o sudovima iz 2005. godine koji je kao što smo gore već napomenuli u pravni poredak uveo to da je zaštita prava na suđenje u razumnom roku proširena i na redovne i na specijalizirane sudove, dok je Ustavni sud prestao biti nadležan u prvom stupnju.¹⁵³

Ako pogledamo posljednje razdoblje djelovanja Ustavnog suda, dakle od 2010. pa do 2020. godine može se primjetiti da dolazi do promjene broja primljenih predmeta povodom ustavnih tužbi. Zato što dolazi do pada njihova broja u odnosu na prethodne godine. To je utjecalo svakako na broj riješenih predmeta. Ukupan broj riješenih predmeta tih godina, gledajući postupke povodom ustavnih tužbi rastao je. Brojke su dosezale čak 111,1 %, 130,4 % riješenih predmeta itd. Nedugo nakon toga, opet je primjetan pad udjela riješenih predmeta u tim postupcima.¹⁵⁴



Slika 3. Kretanje predmeta kroz godine¹⁵⁵

¹⁵³ Ibid., str. 45.

¹⁵⁴ Ibid., str. 46.

¹⁵⁵ <https://www.usud.hr/hr/statistika>; pristup: 7.11.2023.

7. ZAKLJUČAK

Institut ustavne tužbe u našem je pravnom sustavu već relativno dugo na snazi. Točnije od božićnog Ustava iz 1990. godine.

Kao što smo već gore pokazali, od svih nadležnosti koje Ustavni sud ima, u najvećem postotku u praksi odlučuje povodom ustavnih tužbi. U prilog tome ide i činjenica da u strukturi ukupno zaprimljenih predmeta u Ustavnom sudu ustavne tužbe čine čak 88, 2 % svih predmeta.¹⁵⁶

Ono što je potrebno naglasiti je to što ideja uvođenja instituta ustavne tužbe nije bila da ona predstavlja redovan ili izvanredan pravni lijek i unatoč tome što je Ustavni sud u dosad velikom broju slučajeva to isticao mnogi i dan danas institut ustavne tužbe doživljavaju upravo tako. Isto tako, iz prakse je vidljivo da se ogroman broj ustavnih tužbi podnosi protiv odluka tijela javne vlasti i odluka sudbene vlasti isključivo kao pravno sredstvo višem sudu.

Još jedan od problema je i taj što je ustavna tužba postala sredstvo koje se podnosi u gotovo svim vrstama postupka i to nerijetko i prije iscrpljenog redovnog puta pravne zaštite. Također, vrlo često se podnosi u potpunosti iz neosnovanih razloga, štoviše podnosi se i kada uopće ne postoji povreda ustavnih prava u postupcima koji prethode ustavnosudskom postupku.

Nadalje, činjenica je da institut ustavne tužbe u Republici Hrvatskoj postoji sad već više od trideset godina, a problemi su i dalje i više nego očiti.

S obzirom na sve navedeno mišljenja sam da bi trebalo promijeniti zakonodavne odredbe koje su se, kako stvari stoje pokazale nedovoljne korisne u praksi.

Sam Ustavni zakon sad je već poprilično dugo na snazi, a problemi vezani za ustavne tužbe samo se gomilaju. Prvenstveno tu mislim na postrožavanje uvjeta za podizanje ustavne tužbe. Uz promjenu Ustavnog zakona smatram da bi svakako trebalo utjecati na mijenjanje percepcije javnosti oko ovog instituta. To bi značilo, s obzirom da Ustavni sud javno djeluje, što češće održavnje otvorenih rasprava sa zainteresiranom, ali i stručnom javnošću, a isto tako i što češće javne sjednice Ustavnog suda kako bi se što više utjecalo na promjene u predodžbama o ustavnim tužbama.¹⁵⁷ Naposljetku, ostaje nam za vidjeti u budućnosti, hoće li se i u kojoj mjeri doći do kvalitetnih promjena.

¹⁵⁶ <https://www.usud.hr/hr/statistika>; pristup: 5.11.2023.

¹⁵⁷ Šarin, Šeparović, op.cit. (bilj. 1), str. 48.

LITERATURA

PRAVNI PROPISI

1. Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17)
2. Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
3. Ustavni zakon o Ustavnom sudu (NN 99/99, 29/02, 49/02)
4. Zakon o sudovima (NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23)
5. Zakon o sustavu državne uprave (NN 66/19)
6. Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21)
7. Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21)
8. Zakon o državnom sudbenom vijeću (NN 116/10, 57/11, 130/11, 13/13, 28/13, 82/15, 67/18, 126/19, 80/22, 16/23, 83/23)

KNJIGE I ČLANCI:

1. Arlović, Mato; Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa; Vol. 30, No. 3-4, 2014.
2. Borković, Ivo; Upravno pravo, Narodne novine, 2002.
3. Britić Vetma, Bosiljka; Malenica, Ivan; Načelo zakonitosti u hrvatskom i poredbenom upravnom pravu; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 44, br. 1, 2023.
4. Crnić, Jadranko; Vladavina ustava; Zaštita sloboda i prava čovjeka i građanina ili kako pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske; Informator; Zagreb, 1994.
5. Đerđa, Dario; Galić, Ante; Žalba u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 51, No. 2, 2014.
6. Đerđa, Dario; Ljubanović, Boris; Vladavina prava i legitimnost upravnih sudaca; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 56, No. 1, 2019.

7. Held, Mateja; Primjena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske; Vol. 16, No. 3, 2016.
8. Jelušić, Mario; Šarin, Duška; Vladavina prava i uloga Ustavnog suda Republike Hrvatske u izvršavanju upravnih i upravnosudskih odluka, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 52, No. 1, 2015.
9. Krapac, Davor; Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske; Ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora, Zagreb, 2014.
10. Omejec, Jasna; Vijeće Europe i Europska Unija; Institucionalni i pravni okvir, Zagreb, novi informator, 2008.
11. Omejec, Jasna; Primjena Konvencije za zaštitu ljudski prava i temeljnih sloboda u radu domaćih sudova, Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva, Zagreb, Inženjerski biro, 2007.
12. Radolović, Aldo; Odnos redovnog sudskog i ustavnosudskog postupka u ustavnim tužbama; Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci, Vol. 38, No. 1, 2017.
13. Reić, Dina; Pavlović, Šime; Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda - protokoli uz konvenciju - Europski sud za ljudska prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 58, No. 2, 2021.
14. Smerdel, Branko; Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne novine, Zagreb, 2020.
15. Šarin, Duška; Šeparović, Viktorija; Ustavna tužba kao posebno (supsidijarno) sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljenih sloboda, Financije i pravo, Vol. 9, No. 1, 2021.
16. Šarin, Duška; Ustavni sud Republike Hrvatske kao institucionalni zaštitnik ljudskih prava i temeljnih sloboda; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 52, No. 3, 2015.
17. Šarin, Duška; Javna narav i javna kontrola djelovanja Ustavnog suda Republike Hrvatske; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 53, No. 4, 2016.
18. Šarin, Duška; Šeparović, Viktorija; Ustavnosudska zaštita ustavnog i konvencijskog prava na suđenje u razumnom roku, Financije i pravo, Vol. 10, No. 1, 2022.
19. Šarin, Duška; Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kroz odnos Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske na primjeru zaštite ljudskog prava na pristup sudu, Vol. 30, No. 3-4, 2014.
20. Vučković, Josip; Kontrola ustavnosti i zakonitosti rada neovisnih upravnih tijela, Vol. 16, No. 2, 2016.

21. Woehrling, J.M; Judicial control of administrative authorities in Europe: Toward a common model, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 6, No. 3, 2006.

POWERPOINT PREZENTACIJE:

1. PPT – Načelo zakonitosti i slobodna (diskrecijska) ocjena; prof.dr.sc. Lana Ofak; dostupno na sustavu Merlin 2020./2021., pristup: 19.10.2023.
2. PPT- Kontrola nad upravom; prof.dr.sc. Jana Omejec; dostupno na sustavu Merlin 2020./2021., pristup: 31.10.2023.

SUDSKA PRAKSA:

1. U-III- 1568/2002 od 25. svibnja 2006.
<https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE53C125717D00391276>; pristup: 4.11 2023.
2. U-III-2119/2010. od 18. ožujka 2015.
<https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1257E0D0037951B/%24FILE/U-III-2119-2010.pdf>; pristup: 4.11.2023.
3. U- III- 462/2010 od 10. rujna 2013.
<https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE54C1257BE300295C0D>; pristup: 4.11.2023
4. U-III-1747/2009 od 10. studenog 2009.
<https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE53C125766A004D2FB8>; pristup: 6.11.2023.
5. [https://sljeme.usud.hr/usud/prakES.nsf/94b579567876f9fcc1256965002d1bf4/292c5ec28f4e6da7c1257369002a8e73/\\$FILE/RAJAK,%20presuda.pdf](https://sljeme.usud.hr/usud/prakES.nsf/94b579567876f9fcc1256965002d1bf4/292c5ec28f4e6da7c1257369002a8e73/$FILE/RAJAK,%20presuda.pdf); presuda od 28. lipnja 2001., pristup: 18.11.2023.
6. [https://sljeme.usud.hr/usud/prakES.nsf/94b579567876f9fcc1256965002d1bf4/ad839a7f24c16998c12579a30041f008/\\$FILE/SLAVI%C4%8CEK,%20odluka%20o%20dopu%C5%A1tenosti.pdf](https://sljeme.usud.hr/usud/prakES.nsf/94b579567876f9fcc1256965002d1bf4/ad839a7f24c16998c12579a30041f008/$FILE/SLAVI%C4%8CEK,%20odluka%20o%20dopu%C5%A1tenosti.pdf); presuda od 4. srpnja 2002., pristup: 18.11.2023.

7. U-III-3899/2021 od 3. listopada 2023.
<https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258A3E0045B769/%24FILE/U-III-3899-2021.pdf>; pristup: 26.11.2023
8. U-IIIB- 3217/2014 od 15. listopada 2014.
<https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1257D7300300AC1/%24FILE/U-IIIB-3217-2014.pdf>; pristup: 1.12.2023.
9. U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009.
<https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE53C12575EC004A4EB3>; pristup: 30.11.2023.
10. U-III-260/1996 od 10. svibnja 1996.
<https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C1256A25004A262AC1256D3D002ED7C3>; pristup: 1.12.2023.

DRUGI IZVORI:

1. <https://uredzastupnika.gov.hr/europski-sud-za-ljudska-prava/186>; pristup: 1.11.2023.
2. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2009_11_12_143.html; pristup: 1.11.2023.
3. <https://mpu.gov.hr/kutak-za-sluzbenike-24748/drzavna-uprava/15079>; pristup: 26.10.2023.
4. <https://www.usud.hr/>; pristup: 31.10.2023.
5. <https://www.usud.hr/hr/statistika>; pristup: 6.11.2023.
6. <https://www.usud.hr/hr/ustavne-tuzbe-upute>; pristup: 20.10.2023.
7. https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Pregled_primljenih_predmeta_u_razdoblju_od_1990._do_31._prosinca_2022.pdf; pristup: 6.11.2023.
8. https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Pregled_rijesenih_predmeta_u_razdoblju_od_1990._do_31._prosinca_2022.pdf; pristup: 6.11.2023
9. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2021_03_21_493.html; pristup: 24.11.2023

POPIS SLIKA

1. Statistika primljenih predmeta
2. Statistika primljenih/riješanih predmeta
3. Kretanje predmeta kroz godine