

Dr. sc. Dubravko Ljubić,  
viši ustavnosudski savjetnik, voditelj službe za prethodni ispitni postupak  
Ustavni sud Republike Hrvatske

## GRANICE USTAVNOG SUDOVANJA INICIRANOG USTAVNOM TUŽBOM

*UDK: 342*

*Pregledni rad*

*Primljeno: 20.12.2012.*

Ustavni sud u hrvatskom ustavnopravnom poretku je najviše ustavno tijelo sui generis u čiju nadležnost pripada zaštita supremacije Ustava. Kod izvršavanja svoje nadležnosti pri zaštiti ustavnih prava povrijeđenih pojedinačnim pravnim aktima tijela sudbene vlasti putem instituta ustavne tužbe, a u slučaju ocjenjivanja materijalno-pravnog sadržaja pojedinačnog akta s sadržajem osnovne norme, Ustavni sud mora zadržati svoju ustavnu poziciju suzdržavajući se od ulaska u ingerencije koje u konkretnom slučaju imaju redovni sudovi. Kako bi mogao izvršavati svoje nadležnosti, a da se pri tome njegovo djelovanje ne preklapa s nadležnostima redovnih sudova, Ustavni sud mora izgraditi sustav pravila mjerodavnih za opravdanje njegovog aktiviteta u postupcima iniciranim ustavnim tužbama podnositelja. Ocjenjujući usklađenost materijalno-pravnog sadržaja pojedinačnog akta s sadržajem osnovne norme Ustavni sud mora reagirati u svim onim situacijama kada osporeni pojedinačni akt nema uporište u mjerodavnom propisu, neovisno o činjenici općenitog nepostojanja pravne osnove odlučivanja ili je odlučivanje u spornoj pravnoj situaciji izvršeno na temelju očite i grube pogreške u izboru pravne osnove. Svaki pojedinačni akt tijela sudbene vlasti koji nema uporište u premisi maior jest akt samovolje i kao takav ne smije proizvoditi pravne učinke. Ustavni sud mora djelovati i u svakoj onoj situaciji kada je pojedinačni akt u suprotnosti s recentnom sudskom praksom. Zakonski standardi, kao i standardi utvrđeni osnovnom normom, nisu uvijek eksplicitni. Stoga se u praksi javlja množina situacija u kojima se zakonske odredbe razrađuju kroz sudsku praksu. U svim onim slučajevima u kojoj pojedinačni akt odstupa od uobičajene prakse redovnih sudova na način da je s njom u očitoj suprotnosti, taj akt se može okarakterizirati kao pravno neutemeljen ili arbitraran. Razgraničenje ingerencija Ustavnog suda i redovnih sudova zahtijeva i situacija u kojoj redovni sudovi tumače sadržaj zakonskih odredaba pri njihovoj primjeni na konkretan slučaj. Većinu ustavnih dobara Ustav štiti derogabilno. Ustavotvorac može dati zakonodavcu generalno ili posebno utvrđeno fakultativno ovlaštenje na propisivanje ograničenja temeljnih ljudskih prava i sloboda, kada za to postoji opravdana ustavna potreba zaštite nekog drugog ustavom štijećenog dobra, a pod uvjetima i na način određen ustavom. Svaka zakonska razrada pojedinog ustavnog prava u sebi sadrži limite koji proizlaze iz prava drugih ljudi ili činjenice zajedničkog življenja. Ustavna prava se ne mogu ograničavati preko mjere koja dovodi do ukidanja biti ustavom štijećenog dobra. Zakonodavac nije ovlašten stvarati zakonske okvira za ostvarivanje određenih činidbi ili stanja i kada za to postoji ustavno ovlaštenje, u mjeri i na način koji je ustavno neprihvatljiv. Tumačenje zakona od strane redovnih sudova u konkretnom slučaju ne smije dovoditi do rezultata kojeg niti zakonodavac u svojoj normativnoj djelatnosti ne bi bio ovlašten propisati. U suprotnom slučaju pojedinačnim aktom povređuje se ustavnom štijećeno dobro čiji se sadržaj općom normom razrađuje, iz razloga što je aktivitetom redovnog suda ograničeno preko ustavno prihvatljivih granica.

**Ključne riječi:** *ustavni sud, redovan sud, ustavno sudovanje, vladavina prava, načelo ustavnosti i zakonitosti, pravna sigurnost, ustavna žalba, ustavna tužba, razgraničenje nadležnosti, materijalno-pravni sadržaj pojedinačnog akta*

*U ovom članku autor ukazuje na kriterije razgraničenja u ingerencijama redovnih sudova i Ustavnog suda pri ocjeni materijalno-pravnog sadržaja pojedinačnog akta u vezi s kojim se zahtijeva ustavnosudska zaštita putem instituta ustavne tužbe.*

U članku 62. stavku 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst, u nastavku teksta: Ustavni zakon)<sup>1</sup> sadržana je pravna osnova za podnošenje ustavne tužbe kao supsidijarnog, ne suspenzivnog, ustavnopravnog procesnog instrumenta za zaštitu ustavnih prava, odnosno ustavnog instituta ustanovljenog u svrhu zaštite autonomne sfere pojedinca od zadiranja koja se u nju vrše pojedinačnim aktima nadležnih tijela sudbene vlasti. Ustavnom tužbom neposredno pogođeni podnositelji otklanjaju od sebe posljedice pravomoćnosti pojedinačnih akta kojima je povrijeđeno ustavom šticeo područje temeljnih ljudskih prava i sloboda ili područje skrbi ustavne države o određenom dobru, društvenom odnosu ili posebnoj društvenoj skupini pri čemu je ta zaštita voljom i aktivitetom ustavotvorca, po svom opsegu i obvezatnosti, dignuta na razinu koja je imanentna ljudskim pravima i slobodama.

U korpusu ustavnih prava zamjetne su dvije grupe osnovnom normom šticeenih dobara. S jedne strane to su "procesna prava" koja proizlaze iz habeas corpus tradicije<sup>2</sup>. To su ustavna prava čiji je sadržaj, u pravilu, determiniran osnovnom normom, pa je uslijed toga svako odstupanje od ustavne dispozicije lako uočljivo. Ujedno se svaki otklon od procesne forme koji dovodi do povrede ustavnog prava, učinjen od strane redovnih sudova, relativno lagano anulira putem kasatornih ovlasti Ustavnog suda. Zbog eksplicitnosti normiranja ovih ustavnih dobara, izvršenje ustavne zadaće Ustavnog suda u ostvarivanju zaštite "procesnih ustavnih prava" putem instituta ustavne tužbe jest uvelike olakšana.

---

<sup>1</sup> Članak 62. stavak 1. Ustavnog zakona glasi: "Svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu 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 (u daljnjem tekstu: ustavno pravo)."

<sup>2</sup> Donošenju Habeas Corpus Act-a prethodila je nagodba kralja Charles I. i engleskog parlamenta iz 1641. godine, prema kojoj uhićenje podanika može uslijediti samo nakon obrazloženja njegove nužnosti. Spomenuta nagodba je godine 1679. godine inkorporirana u Habeas Corpus Act. Ovaj pravni dokument ishodište je dugogodišnje borbe krune i parlamenta u Engleskoj. Naziv dokumenta proizlazi iz činjenice kako je Kralj uvijek započinjao postupak lišavanja slobode svih svojih oponenta upravo pitanjem «habeas corpus»? Habeas Corpus Act bio je efikasno jamstvo zakonitosti pri lišavanju slobode. U njemu je jasno sadržana misao da se bez aktiviteta neovisnog suda kod lišavanja slobode ne može štiti pravo na slobodu pojedinca. Pravila Habeas corpora su uređivala isključivo pitanja postupka, a ne i materijalno-pravna pitanja lišavanja slobode. Tijekom vremena su standardi ustanovljeni Habeas Corpus Acta inkorporirana u gotovo sve značajnije dokumente kojima se uređuju pitanja zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda.

Povrede procesnih ustavnih prava razrađuju se i u procesnom zakonodavstvu, pri čemu nema nekog posebnog ekskluziviteta ingerencije na njihovo otklanjanja u sudskoj hijerarhiji. Stoga niti ne postoji veći prijepor oko činjenice do kojih granica bi Ustavni sud bio ovlašten intervenirati u otklanjanju povreda nastalih uslijed odstupanja od propisane forme postupka koje su utvrđene osnovnim normama. Ovdje praktički Ustavni sud djeluje uvijek kada smatra da su procesne povrede počinjene u konkretnom slučaju bile takvog sadržaja da su utjecale na sadržaj odluke<sup>3</sup>.

Daleko je veći problem kod određivanja granica nadležnosti Ustavnog suda vezanih uz materijalno-pravni sadržaj pojedinačnog akta pri zaštiti takozvanih "materijalnih ustavnih prava".

Ustavni sud nadležan je nadgledati zakonodavca u njegovoj aktivnosti vezanoj uz razradu pravnog uređenja ustavom šticećenih dobara kroz zakonodavni proces.

<sup>3</sup> - odluka U-III-4963/2008, od 30. ožujka 2011. Iz obrazloženja: "Imajući u vidu da su u brojnim, različitim postupcima koji su prethodili ustavnosudskom postupku odluke donosili sudovi različite stvarne nadležnosti, koja okolnost je odlučna za donošenje pravilnoga uravnoteženog ustavnopravnog stajališta u konkretnom predmetu, Ustavni sud se kod razmatranja osnovanosti ustavne tužbe ograničio na njeno ispitivanje s aspekta prava na postupovnu ravnopravnost stranaka ("jednakost oružja", *equality od arms*), kao sastavnog dijela prava na pošteno suđenje (Ustavni sud imao je pri tome u vidu članak 6. Stečajnog zakona). Na temelju svoje Ustavom utvrđene nadležnosti, Ustavni sud opetovano ponavlja da nije nadležan supstituirati ulogu sudova u slučajevima različite interpretacije (tumačenja) zakonskih pravila postupovne naravi. Međutim, u slučaju kada moguća sudska interpretacija povređuje samu bit nekog podnositeljevog ustavnog prava, Ustavni sud dužan je razmotriti sve ustavnopravno relevantne činjenice, okolnosti i stajališta."

- odluka U-III-620/2009, od 18. lipnja 2009. Iz obrazloženja: "U postupku koji je prethodio donošenju osporenog rješenja podnositelju nije bilo omogućeno da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su bile važne za donošenje rješenja. To je bila zakonska obveza nadležnog tijela, budući da Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske izriječno ne isključuje obvezu prethodnog izjašnjenja stranke. Sve te činjenice trebale su biti navedene i u obrazloženju rješenja kako bi bilo razvidno da je podnositelj upoznat s razlozima premještanja i da je imao mogućnost o njima se izjasniti. Slijedom iznjetog, Ustavni sud ocjenjuje da su u upravnom postupku u kojemu je doneseno osporeno rješenje o premještanju podnositelja, učinjeni propusti takve naravi da se ne mogu smatrati ustavnopravno prihvatljivima s aspekta zaštite ustavnog prava podnositelja na učinkovito pravno sredstvo, zajamčenog člankom 18. stavkom 1. Ustava, kao i ustavnog prava na pravično suđenje, zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava. Navedeni propusti u konkretnom slučaju dobivaju posebnu težinu ima li se u vidu da su učinjeni u postupku u kojemu se rješavalo o pravima i obvezama vezanim uz podnositeljevu državnu službu."

- odluka U-III-4657/2010, od 1. veljače 2011. Iz obrazloženja: "Polazeći od navoda i razloga ustavne tužbe, Ustavni sud je ustavnu tužbu podnositeljice razmotrio s aspekta eventualne povrede prava na pravično suđenje, zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske. Sadržaj ustavnog prava, propisanog člankom 29. stavkom 1. Ustava, ograničen je na jamstva pravičnog suđenja pa Ustavni sud, ocjenjujući navode ustavne tužbe sa stajališta tog ustavnog prava, ispituje eventualno postojanje povreda u postupcima pred sudovima i na temelju toga ocjenjuje je li postupak, sagledan kao jedinstvena cjelina, bio vođen na način koji je podnositeljici osiguravao pravično suđenje.(...) Dakle, u konkretnom slučaju, Županijski sud u Zadru je odstupio od svoje prakse (...) kao i prakse drugih sudova i upravnih tijela. Ustavni sud napominje da sudovi od svoje prakse mogu odstupiti, ali za takvo odstupanje moraju navesti valjane i na zakonu osnovane razloge. U konkretnom slučaju, drugostupanjski sud nije naveo relevantne i valjano obrazložene razloge zbog kojih je napustio svoju dotadašnju praksu te posljedično tome nije omogućio podnositeljici da dokazuje svoje pravno sljedništvo, bilo u ovom ili u nekom drugom (parničnom) postupku. Ustavni sud, stoga, utvrđuje da je postupak pred drugostupanjskim sudom za podnositeljicu bio nepravičan. Stajalištem drugostupanjskog suda podnositeljica je onemogućena u obrani svojih prava i interesa u odnosu na predmetno poljoprivredno zemljište te u dokazivanju svog pravnog sljedništva u odnosu na (...). Time joj je povrijeđeno ustavno pravo na pravično suđenje, zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava."

U slučaju enoncijacije zakonitosti zakonodavac relativno samostalno utvrđuje granice nekog temeljnog prava i slobode pri čemu je dužan voditi računa o svim mjerodavnim sastavnicama i vrednotama određenog ustavnog uređenja. Zakonodavac je ovdje vezan vladavinom prava kao pravnim izrazom demokracije koji pretpostavlja vladavinu osnovnih nadzakonskih normi, odnosno normi koje su ishodište cjelokupnog pravnog poretka, a koje svoj izvor nalaze u volji ustavotvorca. Takva ustavna vladavina utemeljuje odnosnu političku zajednicu kao društvo u kojem je vlast, pa i ona najviša, ograničena ustavom kao izrazom narodnog suvereniteta. Supremacija ustava utjelovljena u vladavini prava za svoju konzekvencu ima poštivanje pravnog poretka koji iz osnovnih normi proizlazi od strane svih, pa i od tijela državne vlasti.<sup>4</sup>

U slučaju da se osnovnom normom dopušta ograničenje nekog ustavnog prava i na temelju zakona, tada zakonodavac u zakonu normira pretpostavke na temelju kojih izvršna ili sudbena tijela državne vlasti mogu ili moraju odrediti granice ustavnih prava. U ovom slučaju pravni izvori ograničenja temeljnih ljudskih prava postaju pojedinačni pravni akti ili drugi propisi.

Pojedinačnim sudskim aktom rješavaju se pravni odnosi između adresata. Posljedice pravomoćnosti pojedinačnog pravnog akta, uz nemogućnosti vođenja postupka u presuđenoj stvari, su da se pravomoćna presuda smatra istinitom i da čini pravo među strankama. Uslijed navedenoga, pojedinačni akt tijela sudbene vlasti predstavlja primjenu apstraktne norme na spornu pravnu situaciju i njezino pretvaranje u zakon za konkretan slučaj.

Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01. i 76/10., u daljnjem tekstu: Ustav) određuje Vrhovni sud Republike Hrvatske, kao najviši sud koji osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni<sup>5</sup>. Ujedno Ustav određuje nadležnost Ustavnog suda postupati

<sup>4</sup> Vladavina prava sadržajno uobličuje sustav političke vlasti utemeljen na poštivanju ustava, zakona i drugih propisa, kako od strane fizičkih i pravnih osoba, tako i od strane svih nositelja državne vlasti. Svi zakoni, drugi propisi i postupci nositelja državne vlasti i tijela sa javnim ovlastima moraju biti utemeljeni na ustavu. Također, svi su se dužni pridržavati pravila pravnog poretka koji iz ustavnih odredaba proizlazi. Vladavina prava u sebi sadrži i pitanje o općim obilježjima koje bi zakoni morali imati kako bi s vladavinom prava bili usklađeni. Vladavina prava ne smije se poistovjećivati samo sa pukim zahtjevom za zakonitošću postupanja tijela državne vlasti. Premda pretpostavlja punu ustavnost i zakonitost, vladavina prava je više od samog zahtjeva za postupanjem u skladu sa zakonom. Ona uključuje i zahtjeve koji se tiču sadržaja zakona. Stoga vladavina prava sama po sebi ne može biti pravo u istom smislu u kojemu su to zakoni koje donosi zakonodavac. Vladavina prava nije samo vladavina zakona, već vladavina po pravu koja uz zahtjev za ustavnošću i zakonitošću, kao najvažnijim načelom svakog uređenog pravnog poretka, sadrži i dopunske zahtjeve koji se tiču samih zakona i njihova sadržaja. U pravnom poretku, utemeljenom na vladavini prava, zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. Ujedno, zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju, u kojemu se zakon na njih neposredno primjenjuje. Vladavina prava ima svoj sadržaj koji proizlazi iz svekolike kulture civiliziranog svijeta, utjelovljene u demokraciji i demokratskom višestranačkom sustavu društva, poštivanju prava čovjeka, slobodi i općoj jednakosti, etničkoj, vjerskoj i spolnoj ravnopravnosti, toleranciji i mirotvorstvu, nepovredivosti vlasništva i socijalnoj pravdi, te očuvanju prirode i čovjekova okoliša.

<sup>5</sup> Članak 116. glasi: "(1) Vrhovni sud Republike Hrvatske, kao najviši sud, osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni.

(2) Predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog

u postupcima pokrenutim ustavnim tužbama podnositelja podnesenih protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ustavna prava štice Ustavom<sup>6</sup>.

Iz naznačenih odredaba Ustava proizlazi kako Ustav određuje Vrhovni sud Republike Hrvatske kao mjerodavno tijelo za osiguravanje zakonitosti i jedinstvene primjene prava, dok je Ustavni sud osnovnim normama određen kao ustavno tijelo sui generis u čiju ingerenciju spada, između ostaloga, brinuti se o supremaciji ustava i zaštiti ustavnih prava. Slijedom ustavnog određenja nadležnosti Vrhovnog i Ustavnog suda unutar ustavnopravnog sustava Republike Hrvatske, letimičnim pregledom sadržaja mjerodavnih ustavnih odredaba vjerojatnom se čini mogućnost njihovog preklapanja. Nedvojbeno, preklapanje ingerencija najviših državnih institucija sigurno ne pridonosi konzistentnosti ustavnog uređenja.

Ustavni sud, kao Ustavom ekskluzivno ovlašteno tijelo, osiguravajući supremaciju Ustava i zaštitu ustavnih prava, ovlašten je intervenirati u slučaju povrede ustavnog prava u odluke svih redovnih sudova. U svojoj dosadašnjoj praksi Ustavni sud Republike Hrvatske naglašavao je činjenicu kako svaka povreda zakona ujedno još ne znači i povredu ustavnog prava<sup>7</sup>. Međutim, kada je u pitanju određenje granica do kojih Ustavni sud ulazi u sadržaj materijalno-pravne sfere osporenog pojedinačnog akta, iz dosadašnje njegove prakse je teško razaznati neki konzistentan sustav osnovnih principa. U svakom slučaju, iz prakse ustavnog suda proizlazi da će taj Sud reagirati uvijek kad osporena odluka nema uporište u materijalnom pravu, ili kada je ona u očitoj suprotnosti s recentnom sudskom praksom. Dakle, Ustavni sud će svojim aktivitetom ukloniti iz pravnog poretka svaku onu odluku koja se objektivno može smatrati arbitrarnom ili čak samovoljnom<sup>8</sup>.

suda Republike Hrvatske i nadležnog odbora Hrvatskoga sabora, na prijedlog Predsjednika Republike bira i razrješuje Hrvatski sabor. Predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske bira se na četiri godine.

(3) Ustanovljavanje, djelokrug, sastav i ustrojstvo sudova te postupak pred sudovima uređuje se zakonom."

- članak 141. u pročišćenom tekstu "NN" 85/10.

<sup>6</sup> Članak 125. stavak 1. alineja 4. glasi: "Ustavni sud Republike Hrvatske: (...) - odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeni Ustavom Republike Hrvatske"

- članak 129. u pročišćenom tekstu "NN" 85/10.

<sup>7</sup> - odluka U-III-2432/2008., od 7. listopada 2009. Iz obrazloženja: "Ustavni sud, međutim, ističe da svaka povreda zakona, sama po sebi, ne znači nužno i povredu ustavnih prava, te da se u konkretnom slučaju, prema stajalištu Ustavnog suda, ne radi o povredi takvog značaja i intenziteta, koji bi opravdavali ocjenu o postojanju povrede ustavnih prava podnositeljice."

- odluka U-III-540/1999; od 17. svibnja 2000. Iz obrazloženja: "Kako podnositelj u predmetnoj ustavnoj tužbi nije naveo ustavnopravno relevantne razloge povrede ustavnog načela jednakosti iz članka 14. Ustava, a navodna nepravilnost i nezakonitost osporavanih akata - sve kad bi i postojala - još ne znači povredu načela jednakosti, to povreda prava istaknuta u ustavnoj tužbi nije predmet ustavnosudske zaštite."

<sup>8</sup> - odluka U-III-4611/2008., od 12. svibnja 2011. Iz obrazloženja: "Nasuprot tome, osporenom je

Osim ovog objektivnog kriterija iz prakse Ustavnog suda se ne razabiru neki drugi kriteriji koji bi upućivali na smjernice pri odlučivanju Ustavnog suda, primjerice u slučaju pogrešne interpretacije sadržaja nekog ustavnog prava ili ustavnopravno neprihvatljive interpretacije sadržaja mjerodavnog materijalnog prava učinjenog od strane redovnih sudova. Pače, iz prakse Ustavnog suda proizlazi kako on ovdje zapravo češće postupa kao čisti instancijski sud, utvrđujući povrede zakona na način imanentan redovnom sudstvu, svodeći pri tome povredu materijalnog prava pod povredu ustavnog načela zakonitosti sadržanog u članku 14. stavku 2. Ustava<sup>9</sup>.

Problem razgraničenja ingerencija između redovnih sudova i Ustavnog suda nije pojavnost koja bi se mogla promatrati statično. Ustavno sudovanje, kao najmlađi oblik sudovanja, generalno proživljava intenzivno razdoblje determiniranja. Stoga se o ustavnom sudovanju više može govoriti kao o promatranom procesu nego kao o deskripciji stanja. Međutim, neovisno o navedenome nije nekorisno uputiti na kriterije koje su u svom postupanju glede promatrane materije izgradili drugi ustavni sudovi. Ovdje nam, nažalost, nije od posebne pomoći praksa Europskog suda za ljudska prava. Ovo iz razloga što, s izuzetkom štice konvencijskih dobara preko Protokola 12. uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i to isključivo za slučaj diskriminacije, nacionalna materijalno-pravna rješenja nisu objekt ocjene ovog suda. Stoga se čini oportunim uputiti na rješenja koja ovdje ima njemački Savezni ustavni sud, čija praksa razvijana kroz

presudom podnositelju ustavne tužbe na arbitraran način, bez razloga koji bi proizlazili iz mjerodavnog zakona i bez ikakvog drugog razumnog opravdanja (izuzev pokušaja sprečavanja eventualnog dvostrukog namirenja sredstvom koje u tu svrhu nije zakonom propisano) neosnovano nametnut teret snošenja parničnih troškova tuženika koji je parnicu zapravo izgubio, a koje troškove podnositelj nije dužan snositi.“

- odluka U-III-1030/2000., od 2. studenoga 2000. Iz obrazloženja: “Ustavno jamstvo jednakosti iz članka 14. Ustava moglo bi biti povrijeđeno kada bi se utvrdilo da stranke u postupku, koji je prethodio osporenim pojedinačnom aktu nisu imale ravnopravni položaj, odnosno kad bi se taj akt mogao ocijeniti samovoljnim odnosno arbitrarnim.”

- odluka U-III-1091/2000., od 13. prosinca 2000. Iz obrazloženja: “Ustavno jamstvo jednakosti iz članka 14. Ustava moglo bi biti povrijeđeno kada bi se utvrdilo da stranke u postupku, koji je prethodio osporavanom pojedinačnom aktu, nisu imale ravnopravan položaj, odnosno kada bi se taj akt mogao ocijeniti samovoljnim, odnosno arbitrarnim, što u konkretnom slučaju Sud nije utvrdio.”

<sup>9</sup> - odluka U-III-791/1997., od 14. ožujka 2001. Iz obrazloženja: “Svojom kasnijom presudom (....) donesenom u povodu zahtjeva za zaštitu zakonitosti, Vrhovni sud je utvrdio da je taj zahtjev osnovan, te da je osporenim rješenjem istog suda povrijeđen zakon u odredbi članka 3. stavka 2. Zakona o općem oprost u korist optuženika. S obzirom da je zahtjev za zaštitu zakonitosti podnesen na štetu optuženika, Vrhovni sud, sukladno članku 422. stavku 2. ZKP, nije mogao ukinuti osporeno pravomoćno rješenje, već samo utvrditi da je učinjena povreda zakona.(...) Pogrešna primjena materijalnog prava (ovdje Zakona o općem oprost) sama po sebi nije - ili ne mora biti - ujedno i povreda ustavnog prava. No, kada je povreda Zakona učinjena na tako grub način da je njegova primjena u suprotnosti s ciljem i svrhom zbog kojeg je Zakon donesen, kada je primijenjen Zakon kojeg očigledno nije trebalo primijeniti, onda se radi, prema stalnoj praksi Ustavnog suda, o povredi načela jednakosti iz članka 14. stavka 2. (...).”

- odluka U-III-3221/2002., od 10. studenoga 2004. Iz obrazloženja: “Sukladno svemu navedenom, prema ocjeni ovog Suda, sudovi su osporenim odlukama pogrešno utvrdili da postoje opravdani razlozi da se ne isplati regres i božićnica za 1999. godinu, koja prava pripadaju službenicima na temelju Kolektivnog ugovora. Na opisani način, sudovi su pogrešno utvrđujući da postoje uvjeti za neisplatu materijalnog prava iz radnog odnosa koje je ugovoreno Kolektivnim ugovorom, povrijedili podnositeljima zajamčenu jednakost pred zakonom, odnosno odredbu članka 14. stavka 2. Ustava.”

razdoblje od šest decenija svakako može biti primjerna.

## 1. PRAKSA SAVEZNOG USTAVNOG SUDA

Prije svega treba naglasiti činjenicu kako na svijetu ne postoje dva istovjetna ustavnopravna sistema osnovnih normi, pa samim time niti dva identična sustava zaštite ustavnih prava. No neovisno o ovoj nedvojbenoj činjenici također se može zaključiti kako su određeni standardi primjenjivi unutar sličnih instituta, kao što instituti ustavne tužbe i ustavne žalbe sigurno jesu.

Ustavna žalba (Verfassungsbeschwerde) u njemačkom ustavnopravnom sustavu je izvanredna pravna pomoć koja se odobrava njemačkom državljaninu i kojom se on štiti od zadiranja javne vlasti u njegova temeljna i s njima izjednačena prava. To je institut koji otvara mogućnost preispitivanja svih akata njemačkih javnih vlasti u pogledu njihove usklađenosti sa temeljnim pravima. Ustavnom se žalbom materijalno-pravnom sadržaju Temelnog zakona dodaje procesno-pravni institut za ostvarivanje efikasne zaštite temeljnih prava kojima se određuje bit njihovog nositelja ili njegovo aktivno pozicioniranje u društvu. Svrha ustavne žalbe ne iscrpljuje se isključivo u procesnom jamstvu zaštite individualnog temeljnog prava. Njezina društvena uloga je zapravo dvojakog karaktera. S jedne strane ustavna žalba štiti temeljna prava unutar opsega kontrole učinjene od strane Saveznog ustavnog suda. S druge strane, kroz aktivitet Saveznog ustavnog suda doprinosi očuvanju temeljnih prava te služi i njegovu tumačenju i usavršavanju. Dakle, ustavna žalba je originalni i supsidijarni procesni institut, ograničen postupovnim pretpostavkama za njegovu uporabu. Ona nije ustanovljena za to da bi bila upotrebljavana po izboru, kao jedno od mogućih konkurentnih pravnih sredstava. To je posljednja i supsidijarna pravna pomoć, dopuštena samo onda kada su iscrpljene sve redovite procesno-pravne mogućnosti, nužna za sprječavanje neke povrede temeljnoga prava.<sup>10</sup>

Ustavna osnova instituta ustavne žalbe sadržana je u članku 93. stavku 1. točki 4.a i 4.b Temelnog zakona<sup>11</sup>. Prema naznačenim odredbama ustavnu žalbu može podnijeti svatko tko smatra da je javna vlast povrijedila neko od njegovih temeljnih prava ili neko pravo jamčeno u članku 20. stavku 4. te u člancima 33; 38; 101; 103. i 104. Temelnog zakona. U njemačkom ustavnopravnom sustavu objekt zaštite su taksativno utvrđena temeljna i s njima izjednačena ustavna prava. Subjektivna prava izvan određenja članka 90. stavka 1. Saveznog zakona o Saveznom ustavnom sudu ne uživaju ustavnopravnu zaštitu.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Iznimku od pravila iscrpljivanja dopuštenog pravnog puta čini jedino situacija u kojem rješavanje konkretnog slučaja ima općenit ustavnopravni karakter, pri čemu načelnost pitanja koje se rješava prerasta značaj rješavanja predmetne sporne situacije, pa stoga i opravdava aktivitet suda prije iscrpljivanja redovne pravne procedure.

<sup>11</sup> vidjeti Maunz-Düring, Grundgesetz, Kommentar, München, 1999., komentar uz članak 93., str. 33.-34.

<sup>12</sup> Odluke Saveznog ustavnog suda (u daljnjem tekstu: BVerfGE) - 18, 315 (325); 4, 309 (311); 74, 220 (226). - Napominjem da Ustavnu žalbu mogu podnijeti i općine te zajednice općina kad smatraju da

Objekt ustavne žalbe u njemačkom ustavnopravnom jesu mjere javne vlasti. Prema ustaljenoj praksi Saveznog ustavnog suda pojam javne vlasti utvrđen člankom 93. stavkom 1. točkom 4a. Temelnog zakona obuhvaća izvršnu, sudbenu i zakonodavnu vlast. Navedenom ustavnom osnovom obuhvaćena je državna vlast kao jedinstvena cjelina, reprezentirana bilo kojim organom<sup>13</sup>. Dakle, objektima ustavne žalbe mogu biti pojedinačni akti sudbene vlasti, ali i opći akti njemačkih javnih vlasti, kao i recipirano pravo iz međunarodnih ugovora, te zakonodavni propusti, odnosno propust države u normativnoj djelatnosti pri pružanju pomoći odgovarajućeg karaktera.

S obzirom na različitost objekata ustavne žalbe, ovlasti Saveznog ustavnog suda u ocjeni materijalno-pravnog sadržaja osporene mjere javne vlasti, kao objekata ustavne žalbe, obilježavaju tri elementa. To su razrada načela zakonitosti iz članka 3. stavka 1. Temelnog zakona; zatim djelovanje Teorija interakcije i samoograničenja, te Heksche (Hecke-Schumann) formula kojom se označavaju granice ulaska ustavnog suda u materijalno-pravni supstrat osporene pojedinačne odluke.

### 1.1. razrada načela zakonitosti

Što se tiče materijalnog sadržaja općeg načela jednakosti, ono u sudskoj praksi Saveznog ustavnog suda živi konstantnu evoluciju, koja ni do danas nije zaključena. Prvobitno tumačenje, koje je gotovo tri desetljeća imalo nepromijenjeno stanje i još uvijek igra znatnu ulogu, doneseno je pod snažnim utjecajem švicarskog uzora te radova Gerharda Leibholza. Prema ovom uzoru opće načelo ravnopravnosti sadržajno se izjednačavalo sa zabranom samovolje. Prema tumačenju Saveznog ustavnog suda načelo ravnopravnosti pred zakonom je povrijeđeno onda kad se nijedan razuman, iz same prirode stvari proizlazeći ili drukčije očevidan, razlog ne da naći za zakonsko diferenciranje istih ili ravnopravan tretman različitih situacija, odnosno kada dano zakonsko određenje ima sva obilježja samovolje. Ova formulacija živi u praksi Saveznog ustavnog suda još od 23. listopada 1951. godine, a i danas, iako donekle izmijenjena egzistira kao stalno utvrđenje ustavnosudske prakse<sup>14</sup>.

---

je zakonom povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu sadržano u članku 28. Temelnog zakona. Također, ustavnu žalbu može se podnijeti Saveznom ustavnom sudu i u vezi sa zemaljskim zakonima, u koliko takva mogućnost ne postoji pred zemaljskim ustavnim sudom.

<sup>13</sup> BVerfGE 7, 198 (207)

<sup>14</sup> Vidjeti Maunz-Düring, Grundgesetz, Kommentar, München, 1999, komentar uz članak 3/1 Temelnog zakona, str. 353.h-358.

- vidjeti BVerfGE 26, 302. – Einkommenssteuergesetz – rješenje drugog senata od 9. srpnja 1969. godine. Iz obrazloženja: "Zakonodavac je vezan načelom porezne pravde koji proizlazi iz članka 3. stavka 1. Temelnog zakona. Primjena ovog temeljnog prava počiva na poredbi životnih odnosa koji nisu jednaki u svim, nego uvijek u pojedinim elementima. Koji su elementi mjerodavni za životne odnose koje treba urediti kako bi se adresati mogli tretirati jednako ili nejednako određuje zakonodavac. Pri uređivanju poreskih osnova zakonodavac ima široku slobodu odlučivanja. Ona završava tek tamo gdje jednak ili nejednak tretman reguliranih činjeničnih stanja nije više spojiv sa načinom promatranja koji je usmjeren prema zamisli pravde, odnosno za slučaj kad prestaje postojati očigledan razlog za jednak ili nejednak

Izjednačavanje načela ravnopravnosti pred zakonom sa zabranom samovolje pokazivalo je svoju nedostatnost razvojem judikature Saveznog ustavnog suda vezane uz slobodan razvoj osobnosti. U realnom životu moguće su situacije gdje u naravi postoji objektivni kriterij za različiti tretman istih ili drugačiji tretman identičnih činjeničnih stanja. Međutim i tada se treba cijeniti opravdava li taj objektivni kriterij nastanak tereta koji uslijed razlike u tretmanu može biti nametnut određenoj grupi adresata, odnosno je li zakonom utvrđeno opterećenje adekvatno potrebi uvođenja objektivnog razlikovanja u zakonskom tretmanu. Radi pomirbe jaza koji se je javljao između tumačenja pojmova slobode i egaliteta od 7. listopada 1980. godine<sup>15</sup> u svoju praksu Savezni ustavni sud uvedi novu formulu općeg načela jednakosti. Prema njoj opće načelo jednakosti nalaže da se svi ljudi pred zakonom jednako tretiraju. Pravo jednakog tretmana povrijeđeno je onda kada se jedna grupa na koju je upućena norma u usporedbi s drugom grupom adresata norme drukčije tretira, iako između te dvije grupe ne postoje razlike niti takve vrste niti takve težine koje bi mogle opravdati nejednak tretman. Stvarna razlika između nove formulacije i prethodno opisanog sadržaja samovolje sastoji se u gradaciji težine posljedica koje narušavanje ovog načela proizvodi za adresate. Dok je ranija formulacija postojanje jednakoga i nejednakoga tretmana od strane države dopuštala već onda čim se za to dade naći ma koji objektivan razlog, nova formula uspostavlja vezu između stupnja jednakoga ili nejednakoga tretmana i objektivnog razloga koji ga opravdava.

Iz prakse Saveznog ustavnog suda može se zaključiti kako se nova formulacija ne treba primjenjivati kod poredbi pojedinih osoba ili činjeničnih stanja, nego kad se radi o usporedbi grupa osoba. Tako Savezni ustavni sud upotrebljava novu formulu kad se radi o problemima “jednakosti grupa”, a koji nastaju pri uvođenju u pravni sustav zakona koji obuhvaćaju velik krug adresata, kao što su to oni s pozornom ili socijalnom tematikom. Nova formula zahtijeva valjanost u sveukupnom području primjene općeg načela jednakosti, a ne samo u nekom dijelu tog područja. Postojanje nove formule ne isključuje mogućnost primjene formule samovolje u svim onim slučajevima gdje se to ocijeni oportunistički, odnosno u situacijama kada se ne može uspostaviti veza između pravnog pravila i težina posljedica.

## 1.2. Teorija interakcije i teorija samoograničenja

Početno djelovanje Saveznog ustavnog suda prema rješidbama specijalnih Vrhovnih sudova<sup>16</sup> karakteriziralo je načelo samoograničavanja. Bit ovog principa očitovala se u apstinenciji Ustavnog suda od uplitanja u bilo koju domenu koja

---

tretman. Savezni ustavni sud provjerava samo poštivanje ovih vanjskih granica slobode zakonodavca, odnosno zabranu proizvoljnosti. Sud ne kontrolira pri tome svrsishodnost ili racionalnost pojedinog zakonskog rješenja, pa čak ni činjenicu je li je konkretno zakonsko rješenje najpravednije.“

<sup>15</sup> odluka prvog senata od 7. studenog 1980. godine donesenu u predmetu 1 BvL 50, 89/79, 1 BvR 240/79.

<sup>16</sup> Temeljni zakon poznaje pet Saveznih vrhovnih sudova. To su Opći; Upravni; Financijski, Radni i Socijalni.

bi se mogla povezati s ingerencijom redovnih sudova. U svojoj praksi Savezni ustavni sud je u početku naglašavao svoju suzdržanost u aktivitetu prema drugim sudovima. Zaokret bilježimo u slučaju Lüth<sup>17</sup> gdje je Savezni ustavni sud izvršio intenzivni nadzor odluka redovnih sudstva. U svojoj interpretaciji ovdje je Savezni ustavni sud izrazio stajalište prema kojemu redovni sudovi više ne mogu kao granicu između učinka i realizacije temeljnih prava uzimati isključivo odredbe zakona kojima se neko ustavno dobro razrađuje, već da se u obzir mora uzeti i učinak kojeg temeljna prava imaju na pojedine zakone. Zakoni se mogu primjenjivati samo u okviru međusobne interakcije temeljnog prava i zakona. Na temelju ovakvog stajališta Suda razvila se i teorija o interakciji prema kojoj je Savezni ustavni sud ovlašten ispitivati primjenjuju li ostali sudovi, iz vizure opstojnosti temeljnog prava, neki zakon ispravno, odnosno jesu li u toj primjeni određeni zakon sudovi tumačili i u skladu s standardima sadržaja temeljnih prava postavljenim u Temeljnom zakonu. Nakon slučaj Lüth odnos Saveznog ustavnog suda i redovnih sudova obilježava institucionalno razgraničenje ingerencija te kauzalna interakcija u domeni zaštite ljudskih prava institucionalizirane kroz institut ustavne žalbe<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Slučaj Lüth - BVerfGE 7, 198; od 15. siječanj 1958. godine. Erich Lüth, rukovodilac odjela za štampu jedne tiskovine se je javno izjasnio protiv antisemitskog propagandnog filma "Jud Süß", pozivajući na bojkot njegovog prikazivanja. Autor filma je putem suda zahtijevao obustavu pokrenute kampanje, čemu je putem suda udovoljeno pozivom na odredbe civilnog prava koje bojkot smatraju protivnim dobrim običajima (§ 826 građanskog zakonika - GBG). Savezni ustavni sud je takve odluke ukinuo utvrdivši povredu prava na slobodu iznošenja misli sadržanu u članku 5. stavku 1. rečenici 1. Temeljnog zakona, pri tome navodeći: "Temeljna su prava obrambena prava građana u odnosu na državu. U temeljnim se pravima utjelovljuje objektivno mjerilo vrijednosti koje važi za sva područja prava. U građanskim stvarima se sadržaj temeljnih prava ostvaruje posredno preko normi građanskog prava. Sudac u građanskom postupku može svojom presudom povrijediti temeljna prava ako previdi utjecaj temeljnih prava na građansko pravo. Savezni ustavni sud provjerava civilne presude samo u pogledu takvih povreda temeljnih prava, a ne i općenito u pogledu pravnih grešaka. Temeljni zakon, ne jamči apsolutnost prava na slobodu mišljenja, te se prava i slobode iz članka 5. Temeljnog zakona mogu ograničiti. Međutim, to ograničenje se mora protumačiti u svjetlu posebnog značenja temeljnog prava na slobodu iznošenja misli koje ono ima za demokratsku državu koja utjelovljuje slobodu. Temeljno pravo na iznošenje misli ne štiti samo pravo na iznošenje misli, već i duhovni učinak tog iznošenja. Iznošenje misli koje poziva na bojkot nije nužno u suprotnosti s dobrim običajima, a kako to zapisuje građanski zakonik."

<sup>18</sup> Veći aktivitet Saveznog ustavnog suda ovdje je bio izložen ozbiljnim kritikama redovnih saveznih sudova. Međutim, u teoriji se uglavnom uvriježilo mišljenje koje bi se općenito moglo svesti na sljedeće tvrdnje: "Ma koliko se ovakvo suočeništvo u sudovanju može činiti teoretski neprihvatljivim, ipak se treba u konačnici imati na umu svrha ustanovljavanja ustavnog sudovanja. Zaštita temeljnih prava mora biti prioritet u svim društvima koja se diče demokratskom tradicijom. Tako i možebitna faktična opstojnost preklapanja nadležnosti ne bi smjela izazivati manifestiranje stručnog egoizma, već bi svaka intervencija učinjena u svrhu zaštite temeljnih prava, poglavito imajući u vidu njezin ograničeni domet pri ustavnom sudovanju, trebala biti usmjerena ka punom ostvarivanju zaštite ovih ustavnih dobara. Promatrajući kroz ovu prizmu, kreativni aktivitet Suda izražen kroz ustavni nadzor preko instituta ustavne tužbe trebao bi biti vodilja i za praksu drugih sudova čije djelanje još uvijek nije razvijeno u skladu s potrebama ustavnog sustava koje ih institucionalizira." - vidjeti primjerice Häberle, P; Ustavna država, Zagreb, 2002., str. 117.-119. i 253.-254.; Beyme, K; Politički sustav Savezne Republike Njemačke, Panliber, 1999., str. 277.-278.; 284.; 286.-287.; Dörr, D; Die Verfassungsbeschwerde in der Prozeßpraxis, Köln, 1997., str. 298.-309.; Sokol, S; Odnos Ustavnog suda i tijela sudbene vlasti, Zbornik PF Zagreb, br. 1-2/00., str. 55.-64.

### 1.3. Heksche (Hecke-Schumann) formula

Pravosudna je vlast prema odredbi sadržanoj u članku 19. stavku 4. Temeljnog zakona njemačka javna vlast, protiv čijih odluka je sukladno smislu § 90. stavka 1. Saveznog zakona o Saveznom ustavnom sudu ustavna žalba dopuštena. Objekt ustavne žalbe je odluka kojom je iscrpljen dopušteni pravni put. Odluke sudbene vlasti načelno su pogodan i najčešći objekt zahtjeva ustavnosudske zaštite u vezi s institutom ustavne žalbe. U praksi su ustavne žalbe protiv sudskih odluka daleko najbrojnije. Sve sudske odluke koje donosi pravosudna vlast, u odnosu na Temeljni zakon i temeljna prava sadržana u njemu, mogu biti objekt ustavne žalbe, neovisno o činjenici jesu li one donesene od strane saveznih ili zemaljskih sudova<sup>19</sup>.

U njemačkom ustavnopravnom sustavu jedino odluke Saveznog ustavnog suda nisu prikladan objekt ustavne žalbe. Savezni ustavni sud ne dopušta mogućnost da bi odluka jednog senata bila osporavana ustavnom žalbom pred drugim senatom. Ovo iz razloga što su oba senata međusobno ravnopravna, a njihove rješidbe su rješidbe Suda u cjelini. Ni odluka istog senata donesena po ustavnoj žalbi se ne smije ponovno preispitivati<sup>20</sup>. Odluke senatskih komora također načelno ne mogu biti objekt ustavne žalbe<sup>21</sup>.

Prema praksi Saveznog ustavnog suda objekt ustavne žalbe je sudska odluka sadržana u izreci osporene rješidbe. Obrazloženje odluke samostalno ne može biti objektom ustavne žalbe neovisno o činjenici njegovog realnog sadržaja. Obrazloženje nije pogodan objekt ustavne žalbe niti u situacijama kada su njemu izraženi načelni stavovi redovnih sudova koji mogu biti u koliziji s temeljnim ustavnim načelima ili temeljnim pravima, a nisu u vezi s odlukom sadržanoj u izreci<sup>22</sup>.

Instancijske odluke koje prethode odluci kojom je iscrpljen dopušteni pravni put ne mogu biti samostalan objekt ustavne žalbe. Takve se odluke mogu osporavati isključivo redovnim ili izvanrednim pravnim lijekom<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> BVerfGE 42, 312.

<sup>20</sup> BVerfGE 72, 84 (88). - Isti senat ne može ponovno odlučivati u istoj stvari, ali ga to ne sprječava da u nekome činjenično i pravno usporedivom slučaju ponovno odlučuje i mijenja svoju praksu.

<sup>21</sup> BVerfGE 18, 440. - Izuzetak od nemogućnosti preispitivanja odluka Saveznog ustavnog suda čini jedino situacija grube procesne povrede sadržaja članka 103. stavka 3. Temeljnog zakona, u djelu koji se odnosi na povredu načela ne bis in idem. Kada je objekt ustavne žalbe odluka u kojoj je predmet spora zabrana ponovnog suđenja u istoj stvari, ustavnosudski postupak se vodi na način da se tijekom njega može preispitivati i ranija odluka Saveznog ustavnog suda donesena po tom pitanju (BVerfGE 72, 84.).

<sup>22</sup> BVerfGE 21, 99; 38, 281. Iznimno, i obrazloženje bi moglo biti samostalnim objektom ustavne žalbe ukoliko iz njega za podnositelja proizlazi neka samostalna štetna posljedica. Primjerice ovdje se radi o situacijama u kojima se u obrazloženju osporenih sudskih odluka povređuje nečija čast ili ugled na neumjeren i ustavno neprihvatljiv način. Međutim, ovom pitanju i utvrđivanju postojanja spomenutih posljedica Savezni ustavni sud prilazi vrlo restriktivno. Činjenica jest da do sada niti jednu ustavnu žalbu s ovog aspekta Sud nije prihvatio u odlučivanje.

<sup>23</sup> BVerfGE 1, 9 (10) - Za razliku od toga međuodluka, ili neka druga odluka kojom se zaključuje neki akcesorni postupak i koja proizvodi pravne učinke iz kojih mogu proizaći povrede temeljnih prava, mogu biti objekt ustavne žalbe (BVerfGE 17, 262 (264)). Podobnost ovih odluka za bivanje samostalnim objektom ustavne žalbe u konkretnom slučaju prosuđuje Savezni ustavni sud, pri čemu je razvidna

No neovisno o karakteru sudske odluke koja se ustavnom žalbom osporava Savezni ustavni sud nema generalno ovlaštenje preispitivati osporene odluke u njihovoj cijelosti. Opseg preispitivanja osporenih odluka od strane ovog Suda limitiran je opstojnošću povrede temeljnog ili nekog s njime izjednačenog prava. Savezni ustavni sud nije supervizorska instanca, već je njegova kontrola usmjerena na povredu konkretnog temeljnog prava<sup>24</sup>.

U svojoj praksi Savezni ustavni sud je područje svoje kontrole obilježio formulom "specifičnoga ustavnog prava"<sup>25</sup>. Slijedom toga taj Sud postupa samo u onim slučajevima kada je pojedinačnim aktom povrijeđeno konkretno i specifično ustavno pravo, budući da je kontrola „jednostavnog prava“ zadaća stručnih sudova. Bit ovog razgraničenja jest da se tijekom ustavnosudskog postupka podnositelj ustavne žalbe ne može pozivati na opći princip zakonitosti. Prema kriterijima utvrđenima u Elfes<sup>26</sup> odluci podnositelj ustavne žalbe može isticati povredu opće slobode djelovanja jedino iz razloga ako nametnuto ograničenje ne pripada njemačkom ustavnom poretku. Dok činjenica je li neko subjektivno zakonsko pravo pogrešno protumačeno ostaje u domeni redovnog sudovanja. Principe Elfes odluke Savezni ustavni sud je nadograđivao tijekom vremena pa je i pogrešno tumačenje zakonskih odredaba učinjeno od redovnih sudova moglo postati ustavnopravnim pitanjem kad pogreška u tumačenju poprimi ustavnopravnu dimenziju. Međutim, i u novijim odlukama ovaj Sud uvijek ističe kako on može djelovati kao korigirajući faktor tek onda kada rezultat tumačenja stručnoga suda zadire u temeljnopravnu sferu izvan Temeljnim zakonom zacrtanih granica, u opsegu koji ga ne čini supervizorskom instancom<sup>27</sup>.

Razradu područja djelovanja Suda, utvrđenog kroz sintagmu specifičnog ustavnog prava, kod pružanja ustavnosudske zaštite u vezi povreda temeljnih prava prouzročenih pojedinačnom mjerom sudbene vlasti Savezni ustavni sud vrši kroz primjenu Hecke-Schumann formule. Prema ovoj formuli sudska odluka prelazi u kategoriju neustavnih kad se temelji na načelno pogrešnom shvaćanju sadržaja temeljnog prava<sup>28</sup> ili kad tumačenje prava od strane sudova dovodi do rezultata kojeg zakonodavac ne bi bio ovlašten propisati<sup>29</sup>. Istu kvalifikaciju dobiva i odluka koja je rezultat očigledne pogreške u primjeni zakona<sup>30</sup>. U navedenim slučajevima

---

njegova intencija da se ovakvim rješidbama davanje samostalnog značaja izvršava pod vrlo restriktivnim uvjetima. Ovakve rješidbe prije svega moraju sadržavati trajnu pravnu posljedicu za podnositelja, koja se više ne može popraviti ili se barem u potpunosti ne može otkloniti. Osim toga takva rješidba mora konačno uređivati određeno pravno pitanje za cijeli daljnji postupak, odnosno mora se raditi o rješidbi koja po redovnom pravnom lijeku i pred narednim instancama ne može više biti preispitivana ili mijenjana (BVerfGE 1, 322; 56, 247; 46, 194; 19, 394.).

<sup>24</sup> BVerfGE 7, 198 (207)

<sup>25</sup> BVerfGE 1, 418 (420)

<sup>26</sup> BVerfGE 6,32 - presuda prvog senata od 16. siječnja 1957. (1 BvR 253/56).

<sup>27</sup> BVerfGE 65, 317 (322)

<sup>28</sup> (BVerfGE 18, 85 (92))

<sup>29</sup> (BVerfGE 89, 28 (36)).

<sup>30</sup> (BVerfGE 57, 39 (42)).

sudske odluke gube svoj legitimitet i ustavnost jer su donesene izvan nadležnosti utvrđene člankom 92. Temeljnog zakona.

Nadalje, prema sudskoj praksi Saveznog ustavnog suda vođenje postupka i utvrđivanje i priznavanje činjeničnog stanja u načelu je samo stvar za to općenito nadležnih sudova i otud ne podliježe njegovoj kontroli<sup>31</sup>.

Također, tumačenje zakona i njegova primjena mogu biti ustavnopravno pitanje ako se njime neposredno zadire u temeljna prava podnositelja ili se radi o uspostavi konkurencije pravnih pravila unutar koje se mora ocijeniti razmjernost opravdanosti uvođenja određenih ograničenja. U vezi s tim Savezni ustavni sud je u *Mephisto-odluci*<sup>32</sup> izrazio pravno stajalište prema kojemu nije dovoljno da je interpretacija zakonskog prava koje ima utjecaj na određena temeljna prava sama po sebi neispravna, nego je daleko važnije da to tumačenje bude načelno neispravno. Ujedno se tim tumačenjem mora previdjeti njegov negativni utjecaj na temeljnopravnu sferu adresata<sup>33</sup>.

Međutim, usprkos načelu samoograničavanja, u praksi Saveznog ustavnog suda razvidni su i bitni odmaci od naznačenih pravila. To je pogotovo razvidno u situacijama kada se u povodu ustavnih žalbi Sud upušta u prosudbu jesu li osporene odluke ustavnopravno neprihvatljive zbog objektivne samovolje u tumačenju i primjeni materijalnog prava. Ovdje je u nekoliko slučajeva Savezni ustavni sud našao povrijeđenim načelo iz članka 3. stavka 1. Temeljnog zakona prema kojemu su svi ljudi jednaki pred zakonom, obrazlažući opstojnost povrede činjenicom kako se osporena presuda temelji na nestručnom rasuđivanju, uslijed čega se na grub način povređuju načela jednakosti i pravednosti<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> BVerfGE 60, 79 (90) - Doduše, i od tog načela postoje iznimke. U određenim slučajevima Savezni ustavni sud se smatra ovlaštenim, barem ograničeno, provjeriti činjenično stanje stvari. To vrijedi onda kada se na osobito intenzivan način zadire u temeljna prava. U slučajevima najintenzivnijeg zadiranja u temeljnopravnu sferu Sud je u svojoj praksi prisvojio ovlast procjene i činjeničnog supstrata utvrđenog od strane redovnih sudova te njegovog mijenjanja ili zamjenjivanja svojim utvrđenjima (BVerfGE 63, 266 (297)). Ovakva praksa najjasnije je izražena u predmetu "Soldaten sund Mörder" BVerfGE 93, 266 (296)).

<sup>32</sup> BVerfGE 30, 173 (188).

<sup>33</sup> Formulu za razgraničenje ustavnosudske i redovno-sudske nadležnosti u tumačenju zakonskih odredbi Savezni ustavni sud je izražavao i u nekim drugim odlukama. Tako se u DGHS-odluci opravdava svoj aktivitet u domeni tumačenja zakonskih odredbi uvijek kada postoji potreba da se "nosivi" razlozi za donošenje odluke od strane stručnog suda tumače na način da oni budu razumljivi u pogledu rezultata do kojeg je došao u prosuđivanju zaštite temeljnog prava. Nadalje, prema Heksche formuli ne bi bilo sukladno smislu ustavne žalbe ako bi Sud, poput neke revizijske instancije, neograničeno poduzimao pravnu provjeru. Vođenje postupka, utvrđivanje i priznavanje činjeničnog stanja, tumačenje i primjena jednostavnog prava stvar je stručnih sudova, dok se Sud može umiješati samo kod povrede specifičnog ustavnog prava.

<sup>34</sup> BVerfGE 18, 85.

## ZAKLJUČAK

Ustavni sud u hrvatskom ustavnopravnom poretku je najviše ustavno tijelo sui generis u čiju nadležnost pripada zaštita supremacije Ustava. Iznad Ustavnog suda ne postoji niti jedna instanca čijoj bi kontroli njegovi judikati bili podvrgnuti. Ingerencije Ustavnog suda utvrđene su osnovnim normama, dok mu iz krutosti hrvatskog Ustava proizlazi mogućnost vlastitom interpretacijom određivati standarde sadržaja pojedinih ustavom šticeđenih dobara. Kod pružanja zaštite povrijeđenim ustavnim pravima Ustavni sud se načelno mora držati granica koje si je sam nametnuo kroz ozbiljenje načela samoograničenja. Postupanje Ustavnog suda koje predstavlja odstupanje od tog načela, iznimka je koja mora biti opravdana posebnom potrebom i važnošću ustavnog prava koje treba biti zaštićeno.

Kod izvršavanja svoje nadležnosti pri zaštiti ustavnih prava povrijeđenih pojedinačnim pravnim aktima tijela sudbene vlasti putem instituta ustavne tužbe, Ustavni sud mora zadržati svoju ustavnu poziciju suzdržavajući se od ulaska u ingerencije koje u konkretnom slučaju imaju redovni sudovi. Kako bi mogao izvršavati svoje nadležnosti, a da se pri tome njegovo djelovanje ne preklapa s nadležnostima redovnih sudova, Ustavni sud mora izgraditi sustav pravila mjerodavnih za opravdanje njegovog aktiviteta u postupcima iniciranim ustavnim tužbama podnositelja.

Iz svega dosada navedenog, glede aktiviteta Ustavnog suda u slučaju ocjenjivanja materijalno-pravnog sadržaja pojedinačnog akta tijela državne vlasti, nedvojbenim se čini nužnost njegovog djelovanja u svim onim situacijama kada osporeni pojedinačni akt nema uporište u mjerodavnom propisu. Neovisno o činjenici općenitog nepostojanja pravne osnove odlučivanja ili je odlučivanje u spornoj pravnoj situaciji izvršeno na temelju očite i grube pogreške u izboru pravne osnove. Tako doneseni pojedinačni akt narušava konzistentnost ustavnog poretka utvrđenu kroz načela zakonitosti u radu tijela državne vlasti<sup>35</sup>. Svaki pojedinačni akt tijela sudbene vlasti koji nema uporište u premisi maior jest akt samovolje i kao takav ne smije proizvoditi pravne učinke. Opisani pojedinačni akt izlazi iz ustavnih standarda pravičnog suđenja postavljenih člankom 29. stavkom 1. te predstavlja povredu ovog ustavnog prava. Stoga on mora biti uklonjen iz pravne sfere, pri čemu aktivitet Ustavnog suda proizlazi iz njegovih originarnih ingerencija koje se ne mogu preklapati s onima imanentnim redovnim sudovima. Naime, Pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. ustava uvijek mora biti tumačeno u svjetlu vladavine prava kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske kojoj su načelo pravne sigurnosti i načelo ustavnosti i zakonitosti temeljni aspekti. Pravo na pravično suđenje zahtijeva da sve stranke imaju djelotvorno pravno sredstvo pred domaćim sudovima koje im omogućava ostvarivanje svoja prava. Prava šticeđena ustavom moraju biti stvarna i djelotvorna, a ne teorijska i prividna. U ovom smislu treba tumačiti i pravo na

---

<sup>35</sup> Opće načelo zakonitosti sadržano je u članku 5. Ustavu. Načelo zakonitosti u radu tijela sudbene vlasti sadržano je u članku 14. stavku 2., dok je načelo zakonitosti u radu tijela državne uprave utvrđeno člankom 19. stavkom 1. Ustava.

pristup sudu koje ulazi u korpus prava šticećenih pravom na pravično suđenje. Ovo pravo se ne može štiti samo na razini puke mogućnosti iznošenja sporne pravne situacije pred nadležno tijelo sudbene vlasti. Ono nužno u sebi sadrži i zahtjev da pri odlučivanju o pravima i obvezama stranaka sudovi svoj pravorijek donose u suglasju s vladavinom prava, odnosno u suglasju s načelom ustavnosti i zakonitosti. Potonje načelo zahtijeva da pojedinačni akti tijela sudbene vlasti, čije su posljedice ne bis in idem te res iudicata pro veritates habetur et facit ius inter partes - dakle akti koji čine pravo među stranka, budu u suglasju s zakonom i ustavom. Da bi zadovoljili standarde koje pravo na pravično suđenje pred njih postavlja sudovi su dužni učinkovito ispitati argumente stranaka u postupku te dati obrazloženje za svoj pravorijek u kojem mora biti sadržana i pravna osnova odlučivanja.<sup>36</sup>

Ustavni sud mora djelovati i u svakoj onoj situaciji kada je pojedinačni akt u suprotnosti s recentnom sudskom praksom. Zakonski standardi, kao i standardi utvrđeni osnovnom normom, nisu uvijek eksplicitni. Stoga se u praksi javlja množina situacija u kojima se zakonske odredbe razrađuju kroz sudsku praksu. U svim onim slučajevima u kojoj pojedinačni akt odstupa od uobičajene prakse redovnih sudova na način da je s njom u očitj suprotnosti, taj akt se može okarakterizirati kao pravno neutemeljen ili arbitraran. Da bi pojedinačni pravni akt dobio karakteristiku arbitarnosti, opisano odstupanje mora biti u apsolutnoj suprotnosti s vladajućim praktičnim rješenjima, lišeno bilo kojeg objektivnog i razumnog uporišta te razboritog obrazloženja. Takav pojedinačni akt također izlazi iz ustavnih standarda pravičnog suđenja postavljenih člankom 29. stavkom 1. Ustava pa njegova egzistentnost predstavlja povredu navedenog ustavnog prava.

U primjeni zakona redovni sudovi moraju voditi računa o sadržaju ustavnog prava kojeg zakon razrađuje. Tumačenje sadržaja osnovnih normi ekskluzivna je nadležnost Ustavnog suda. Naime, u demokratskim sustavima utemeljenim na mirnom prijenosu vlasti, uređenim krutim ustavom s karakteristikom trajnosti, traženje tumačenja sadržaja pojedinih ustavnih odredaba od strane ustavotvorca nije moguće. Stoga je jedino mjerodavno tijelo za tumačenje sadržaja ustavnih prava u opisanim sustavima upravo Ustavni sud. Prema odredbi članka 115. stavka 3.<sup>37</sup> Ustava, sudovi sude na temelju Ustava i zakona. Navedena odredba Ustava obvezuje redovne sudove u svom radu držati se principa i standarda utvrđenih Ustavom. Ova odredba će imati još veći praktički utjecaj na rad redovnih sudova pri ulasku Republike Hrvatske u Europsku uniju. Tada će redovni sudovi, sukladno odredbi članka 134.<sup>38</sup> Ustava, morati neposredno primjenjivati norme međunarodnog

---

<sup>36</sup> vidjeti odluku U-III-3937/2011 od 14. prosinca 2011. Također vidjeti presudu Europskog suda za ljudska prava od 19. lipnja 2001. godine donesenu u predmetu Kreuz protiv Poljske - zahtjev broj 28249/95: "Sud konačno želi ponoviti da je njegovo ispitivanje temeljeno na načelu da je namjera konvencije zajamčiti prava koja su stvarna i djelotvorna (practixcal and effective), a ne teorijska ili prividna (theoretical or illusory).

<sup>37</sup> članak 118. stavak 3. u pročišćenom tekstu "NN" 85/10.

<sup>38</sup> članak 141. u pročišćenom tekstu "NN" 85/10.

prava, kao sastavni dio unutarnjeg prava Republike Hrvatske. Redovni sudovi će to morati raditi u situacijama kad u praksi Ustavnog suda ili praksi različitih međunarodnih sudova neće imati neposredan uzor kojim se određuje sadržaj Ustavom šticećenog dobra ili sadržaj recipiranog prava s nadzakonskom snagom. Svako tumačenje sadržaja osnovne norme ili sadržaja norme s nadzakonskom snagom učinjeno od strane redovnih sudova podliježe preispitivanju od strane ustavnog suda bez posebnih ograničenja. Tumačenje sadržaja osnovne norme ili norme s nadzakonskom snagom učinjeno od strane redovnih sudova koje odstupa od standarda utvrđenih odlukama Ustavnog suda dovodi do povrede predmetne osnovne norme ili do povrede prava na pravično suđenje utvrđenog člankom 29. stavkom 1. Ustava za slučaj ustavno neprihvatljivog tumačenja odredaba s nadzakonskom snagom.

Ad fine, suptilno razgraničenje ingerencija Ustavnog suda i redovnih sudova realno zahtijeva jedino situacija u kojoj redovni sudovi tumače sadržaj zakonskih odredaba pri njihovoj primjeni na konkretan slučaj. Većinu ustavnih dobara Ustav štiti derogabilno. Ustavotvorac može dati zakonodavcu generalno ili posebno utvrđeno fakultativno ovlaštenje na propisivanje ograničenja temeljnih ljudskih prava i sloboda, kada za to postoji opravdana ustavna potreba zaštite nekog drugog ustavom šticećenog dobra, a pod uvjetima i na način određen ustavom. Svaka zakonska razrada pojedinog ustavnog prava u sebi sadrži limite koji proizlaze iz prava drugih ljudi ili činjenice zajedničkog življenja. Međutim, ovo ovlaštenje nikada nije apsolutno. Ustavna prava se ne mogu ograničavati preko mjere koja dovodi do ukidanja biti ustavom šticećenog dobra. Zakonodavac nije ovlašten stvarati zakonske okvire za ostvarivanje određenih činidbi ili stanja i kada za to postoji ustavno ovlaštenje, u mjeri i na način koji je ustavno neprihvatljiv. Ustavnopravna neprihvatljivost ograničenja ustavnih prava predstavlja barijeru preko koje niti jednom tijelu državne vlasti nije dopušteno ići, jer se u suprotnom slučaju dovodi u pitanje opstojnost nekog ili nekih temeljnih postulata koja bitno obilježavaju i određuju strukturu društva i položaja pojedinca u njemu. Granice koje Ustav postavlja zakonodavcu u ograničavanju Ustavom šticećenih dobara predstavljaju ujedno i granice preko kojih ni tijela sudbene vlasti nisu ovlaštena ići u slučaju kada stvaraju “pravo između stranaka”. Tumačenje zakona od strane redovnih sudova u konkretnom slučaju ne smije dovoditi do rezultata kojeg niti zakonodavac u svojoj normativnoj djelatnosti ne bi bio ovlašten propisati. U suprotnom slučaju pojedinačnim aktom povređuje se ustavom šticećeno dobro čiji se sadržaj općom normom razrađuje, iz razloga što je aktivitetom redovnog suda ograničeno preko ustavno prihvatljivih granica.

Svaka druga intervencija Ustavnog suda u materijalno-pravni sadržaj osporenog pojedinačnog akta načelno bi predstavljala preklapanje Ustavom utvrđenih ingerencija između redovnih sudova i Ustavnog suda Republike Hrvatske. Stoga bi aktivitet Ustavnog suda izvan navedenih slučajeva trebao biti podvrgnut načelu samoograničenja u njegovom djelovanju.

### **Bibliografija:**

- Crnić, J; Vladavina ustava, Zagreb, 1994.
- Crnić, J; Ustavna tužba, Zagreb, 1999.
- Crnić, J; Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Zagreb, 2002.
- Sokol, S; Odnos Ustavnog suda i tijela sudbene vlasti, Zbornik PF Zagreb, br. 1-2/00.
- Beyme, K; Politički sustav Savezne Republike Njemačke, Panliber, 1999.
- Dörr, D; Die Verfassungsbeschwerde in der Prozeßpraxis, Köln, 1997.
- Häberle, P; Ustavna država, Zagreb, 2002.
- Maunz/Düring, Grundgesetz, Kommentar, München, 1999.
- Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, München, 1999.
- Konrad Adenaure Stiftung - "Izabrane odluke njemačkog Saveznog ustavnog suda", jubilarno izdanje, 2009.

### **LIMITATIONS OF CONSTITUTIONAL COURT ADJUDICATION PROCESS INITIATED BY CONSTITUTIONAL LEGAL PROCEEDINGS**

The Constitutional Court in Croatian constitutional law organisation is the highest constitutional body of its kind in whose authority the protection of the supremacy of the constitution lies. It exerts its authority in the protection of constitutional rights infringed by certain legal acts of judicial bodies by way of the institute of constitutional lawsuit. In the case of assessing the material legal contents of certain acts with the contents of the basic norm, the Constitutional Court must retain its constitutional position refraining from encroaching into the powers that the regular courts have in a specific case. In order to be able to fulfil its authority and that, in doing so, its activity does not overlap with the authority of regular courts, the Constitutional Court must build its own system of competent rules to justify its activity in proceedings initiated by constitutional lawsuits. Assessing the harmonisation of the material legal contents of a certain act with the contents of the basic norms, the Constitutional Court must react in all those situations where the particular disputed act is not founded on competent regulation. This is independent of the fact of the general non-existence of legal basis of decision making or where decision making in the disputed legal situation is carried out on the basis of obvious and serious error in the choice of legal foundation. Every act of the judiciary body which has no basis in major premise is an act of self-volition and as such must not generate legal effects. The Constitutional Court must act in every situation where the certain act is in opposition to recent court practice. Legal standards like the standard established by the basic norm are not always explicit. Therefore, in practice, many situations arise in which legal provisions are developed through court practice. In all of these cases where the individual act deviates from the usual practice of regular courts in a way that it is in obvious opposition to it, that act can be characterised as being legally unfounded or arbitrary. Limiting the powers of the Constitutional Court and of regular courts is demanded by situations in which the regular courts interpret the content of legal regulations during their application in the concrete case. Most constitutional good is protected by

the Constitution derogably. The constitution maker can give the legislation generally or specifically established optional authority to create limitations to fundamental human rights and freedoms. This occurs if there is justifiable constitutional need for some other constitutionally protected good on condition and in the manner regulated by the constitution. Every legal formulation of a certain constitutional right contains limits arising due to other people's rights from the fact of communal living. Constitutional rights cannot be excessively limited leading to rescinding the essence of constitutionally protected good. Legislation is not authorised to formulate legal frameworks to achieve certain acts or states, even when constructional authority exists, in the measure and in the way which is in constitutionally acceptable. Interpreting the law on the part of regular courts in a concrete situation must not lead to a result which the legislator in normative activity would not be authorised to prescribe. Contrarily, by an individual act the constitutionally protected good is infringed upon, the content of which is formulated by general norm. This is because the activity of the regular court is limited by constitutionally acceptable limits.

**Key words:** *Constitutional Court, regular court, constitutional adjudication, rule of law, principle of constitutionality and legality, legal security, constitutional appeal, limiting authority, material legal content of a certain act*