

Ustavni sud Republike Hrvatske

Zakonom o sustavu državne uprave ustanovljen je sustav objektivne odgovornosti Republike Hrvatske za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne i javne uprave, koji se temelji na načelu uzročnosti (*causa*), a ne na načelu krivnje (*culpa*).

1. NADLEŽNI SUDOVI POGREŠNO SMATRAJU DA JE ZA JAVNOPRAVNU ODGOVORNOST REPUBLIKE HRVATSKE ZA ŠTETU BITNO POSTOJANJE VOLJE ILI PRISTANKA DA SE NEZAKONITIM ILI NEPRAVILNIM RADOM OŠTETE PRAVA I INTERESI TREĆEG, ODNOSNO DA BEZ ISPUNJENJA VOLJNOG ELEMENTA («SVJESNOG POSTUPANJA SUPROTNO ZAKONU S VOLJOM DA SE NEKOME NANESE ŠTETA») NEMA NI NEZAKONITOG ODNOSNO NEPRAVILNOG RADA TIJELA DRŽAVNE UPRAVE, KAO PRVE PRETPOSTAVKE ODGOVORNOSTI DRŽAVE ZA ŠTETU U SMISLU ČLANKA 13. ZAKONA O SUSTAVU DRŽAVNE UPRAVE.

2. U KONKRETNOM SLUČAJU NE POSTOJI ODGOVORNOST REPUBLIKE HRVATSKE ZA ŠTETU U SMISLU ČLANKA 13. ZAKONA O SUSTAVU DRŽAVNE UPRAVE, JER NEZAKONITIM RJEŠENJIMA MINISTARSTVA FINANCIJA, KOJIMA JE POGREŠNO OBRAČUNAN POREZ NA PROMET PROIZVODA I USLUGA I VISINA KAMATA, PODNOSITELJU NIJE NASTALA ŠTETA U VIDU NEMOGUĆNOSTI POSLOVANJA.

(Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-III-2314/2006 od 21. veljače 2007., Narodne novine, broj 36 od 4. travnja 2007.)

Iz obrazloženja:

1. Ustavna tužba podnesena je protiv presude Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Rev-257/06-2 od 18. svibnja 2006., kojom je odbijena revizija M. d.o.o. P. (tužitelja u tom postupku) izjavljena protiv drugostupanjske presude Županijskog suda u Požezi, GŽ-1130/05 od 28. listopada 2005.

Drugostupanjskom presudom odbijena je žalba istog podnositelja izjavljena protiv presude Općinskog suda u Požezi, P-779/97 od 15. srpnja 2005., kojom je odbijen njegov tužbeni zahtjev protiv tuženika Republike Hrvatske – Ministarstva financija za isplatu naknade štete u ukupnom iznosu 20.864.347,00 kuna sa zateznim kamatama.

Ustavna tužba nije osnovana.

4. Predmet sudskog postupka bio je zahtjev podnositelja (M. d.o.o.) za naknadu štete nastale zbog nezakonitog i nepravilnog rada tijela državne uprave, koje se sastojalo u tome da je Ministarstvo financija Republike Hrvatske – Financijska policija – Postaja financijske policije za Požeško-slavonsku županiju donijela nezakonito prvostupanjsko rješenje, klasa UP/I-470-05/93-01/19 od 4. prosinca 1993., o naplati poreza na promet proizvoda i usluga te da je Ministarstvo financija Republike Hrvatske, odbijajući žalbu podnositelja M. d.o.o., donijelo nezakonito drugostupanjsko rješenje, klasa UP/II-470-05/94-01/132 od 8. studenoga 1994.

Drugostupanjsko rješenje Ministarstva financija Republike Hrvatske od 8. studenoga 1994., naime, poništeno je kao nezakonito presudom Upravnog suda Republike Hrvatske, Us-330/95-5 od 14. studenoga 1996., te je nadležno tijelo državne uprave (Ministarstvo financija Republike Hrvatske) u ponovljenom postupku donijelo novo rješenje, klasa UP/II-470-05/96-01/449 od 13. siječnja 1997., kojim je podnositelju smanjen iznos poreza na promet proizvoda i usluga te iznos kamata. Prema vlastitim navodima, podnositelj M. d.o.o. tu je obvezu »izvršio u cijelosti, a što bi bio učinio odmah da su porez i kamate bile pravilno obračunate« (...).

Međutim, i novo rješenje od 13. siječnja 1997. također je poništeno presudom Upravnog suda Republike Hrvatske, Us-1361/1997-6 od 25. studenoga 1999., pa je u ponovljenom postupku prvostupanjsko tijelo Ministarstva financija Republike Hrvatske donijelo novo rješenje, klasa UP/I-470/05/00-01/40 od 9. listopada 2000., kojim je obvezalo podnositelja M. d.o.o. na plaćanje poreza na promet proizvoda i usluga u istom iznosu kao u prethodno poništenom rješenju, ali s povećanim iznosom kamata. Navedeno prvostupanjsko rješenje od 13. siječnja 1997. poništeno

je drugostupanjskim rješenjem Ministarstva financija Republike Hrvatske, klasa UP/II-470-05/01-01/668 od 27. rujna 2002., zbog povrede članaka 242. i 209. Zakona o općem upravnom postupku (...). U tom rješenju nadležno upravno tijelo utvrđuje obvezu podnositelja M. d.o.o. na plaćanje bitno manjeg iznosa poreza na promet proizvoda i usluga i manjeg iznosa kamata no što je to bilo određeno prvostupanjskim rješenjem od 13. siječnja 1997.

Podnositelju je rješenjem nadležnog upravnog tijela od 30. ožujka 2004. priznato pravo na povrat poreza na promet i kamata u sveukupnom iznosu 272.759,61 kune, na ime neosnovano naplaćenog poreza po spornom rješenju od 4. prosinca 1993. (...).

5. Svoj zahtjev za naknadu štete podnositelj je temeljio na tvrdnji da je tuženo Ministarstvo financija Republike Hrvatske u tri navrata protupravno postupilo, odnosno da se pogreška ponovila tri puta, te da je zbog navedenih nezakonitih rješenja od 9. prosinca 1993. i 8. studenoga 1994. bio blokiran njegov žiroračun i da je zbog toga bio u nemogućnosti obavljati svoje djelatnosti, pa je pretrpio štetu koju mu je dužna naknaditi Republika Hrvatska zbog nezakonitog rada tijela državne uprave.

Nadležni sud prvog stupnja odbio je tužbeni zahtjev podnositelja kao neosnovan, što su svojim presudama potvrdili i drugostupanjski sud u povodu žalbe podnositelja, i Vrhovni sud Republike Hrvatske u povodu revizije podnositelja.

Odgovornost Republike Hrvatske za štetu nastalu nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne i javne uprave propisana je člankom 13. Zakona o sustavu državne uprave (...), koji glasi:

Članak 13.

Štetu koja građaninu, pravnoj osobi ili drugoj stranci nastane nezakonitim i nepravilnim radom tijela državne uprave, tijela jedinice lokalne samouprave i uprave, odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u prenijetim poslovima državne uprave, naknađuje Republika Hrvatska.

6. Za utvrđenje jesu li podnositeljima osporenim presudama nadležnih sudova povrijeđena ustavna prava na koja ukazuju u ustavnoj tužbi, u ustavnosudskom postupku trebalo je u prvom redu odgovoriti na sljedeće pitanje:

– Jesu li u konkretnom slučaju bile ispunjene pravne pretpostavke odgovornosti Republike Hrvatske za štetu zbog nezakonitog rada tijela države uprave (Ministarstva financija Republike Hrvatske) u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave?

Ustavni sud pritom napominje da su za postojanje javnopravne odgovornosti države za štetu u smislu članka 13. Zakona o sustavu države uprave u konkretnom slučaju trebale biti kumulativno ispunjene tri pravne pretpostavke: – prvo, nezakoniti ili nepravilan rad tijela državne uprave (Ministarstva financija Republike Hrvatske), – drugo, postojanje štete koja je zbog toga nastala podnositeljima, i – treće, uzročna veza između nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave i nastale štete podnositeljima (pri čemu je bitno dokazati da je nastala šteta neposredna posljedica nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave, to jest da šteta ne bi nastala da njega nije bilo).

Za utvrđenje jesu li u konkretnom slučaju bile ispunjene navedene pravne pretpostavke relevantni su dijelovi obrazloženja prvostupanjske presude koji se odnose na dokazni postupak u kojem je provedeno i financijsko-knjigovodstveno vještačenje. (...)

Prvostupanjski sud zaključuje da ne postoji »uzročna veza između blokade žiroračuna i nemogućnosti poslovanja« podnositelja. (...)

Drugostupanjski sud odbio je sve žalbene navode podnositelja, utvrđujući da je prvostupanjski sud »pravilno i potpuno utvrdio sve odlučne činjenice«. Ističe da je u prvostupanjskom postupku utvrđeno, »posebno saslušanjem vještakinje M. T., nakon davanja nalaza i mišljenja iste, da tužitelju nije nastupila šteta kako on to tvrdi u tužbi« (...).

U nedostatku bilo koje činjenice koja bi ukazivala na suprotno, Ustavni sud nema razloga posumnjati u činjenice utvrđene u dokaznom postupku pred nadležnim prvostupanjskim sudom, čiju je potpunost i pravilnost potvrdio i nadležni drugostupanjski sud u žalbenom postupku. Sukladno navedenom, u konkretnom slučaju ne postoji odgovornost Republike Hrvatske za štetu u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave, jer nezakonitim rješenjima Ministarstva financija Republike Hrvatske od 4. prosinca 1993. i 8. studenoga 1994., kojima je pogrešno obračunan porez na promet proizvoda i usluga i visina kamata, podnositelju M. d.o.o. nije nastala šteta (nemogućnost poslovanja). (...)

S obzirom na činjenice i okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud nema osnove zaključiti da su takvim izrekama presuda povrijeđena ustavna prava na koja podnositelji ukazuju u ustavnoj tužbi. Nezadovoljstvo podnositelja ishodom sudskog postupka samo po sebi nije relevantno za ocjenu o povredi njihovih ustavnih prava.

7. U obrazloženju osporene prvostupanjske presude, međutim, sadržano je i sljedeće pravno stajalište:

»No, da bi postojala odgovornost države u smislu navedenog članka, šteta mora biti posljedica nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave pri čemu je bitno i postojanje volje ili pristanka da se time oštete prava i interesi trećega. (...) Samo onaj pogrešni rad pri kojem dakle postoji volja i pristanak državnih tijela da se time oštete prava i interesi trećega je rad koji predstavlja pravnu osnovu za naknadu štete« (...).

Istovjetno pravno stajalište ponavlja se i u obrazloženju osporene presude drugostupanjskog suda (str. 2).

I u osporenoj revizijskoj presudi Vrhovni sud Republike Hrvatske navodi slično pravno stajalište:

»Činjenica što je tužitelj uspio u upravnom sporu i što su poništeni prvostupanjsko i drugostupanjsko upravno rješenje samo po sebi ne znači da postoji odgovornost države za naknadu štete. Odgovornosti države nema ako je do pogrešne primjene materijalnoga prava došlo zbog drugačijeg – pogrešnog pravnog shvaćanja određenog propisa. Smisao odredbe čl. 13. ZSDU je taj da država odgovara za štetu u slučaju kad bi bila riječ o svjesnom postupanju suprotno zakonu s voljom da se nekome nanese šteta.«

Ustavni sud utvrđuje da su navedena pravna stajališta redovnih sudova u cijelosti neprihvatljiva u dijelu u kojem se tumači da nema nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave ako nema »volje i pristanka državnih tijela da se time oštete prava i interesi trećega« odnosno »svjesnog postupanja suprotno zakonu s voljom da se nekome nanese šteta«.

Nadležni sudovi pogrešno smatraju, naime, da je za javnopravnu odgovornost Republike Hrvatske za štetu bitno postojanje volje ili pristanka da se nezakonitim ili nepravilnim radom oštete prava i interesi trećeg, odnosno da bez ispunjenja voljnog elementa nema ni nezakonitog odnosno nepravilnog rada tijela državne uprave, kao prve pretpostavke odgovornosti države za štetu u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave. Ustavni sud u tom smislu ističe da je Zakonom o sustavu državne uprave ustanovljen sustav objektivne odgovornosti Republike Hrvatske za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne i javne uprave, koji se temelji na načelu uzročnosti (*causa*), a ne na načelu krivnje (*culpa*).

Primarna i neposredna odgovornost države za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne i javne uprave poseban je izraz načela vladavine prava, jedne od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđene u članku 3. Ustava.

8. Podnositelji u ustavnoj tužbi u tom smislu tvrde da su osporenim presudama nadležnih sudova diskriminirani, jer u njima »nisu primijenjena

opća načela europskog prava o odgovornosti države za naknadu štete, u kojem su sudovi primijenili nacionalno pravo iznad načela europskog prava kojima se regulira odgovornost države za naknadu štete, te što su u konkretnom slučaju primijenili institut krivnje, što je protivno načelima europskog prava«. (...)

Sukladno navedenom, za utvrđenje je li podnositeljima osporenim presudama nadležnih sudova povrijeđeno ustavno pravo na jednakost pred zakonom, u ustavnosudskom postupku trebalo je odgovoriti i na sljedeće pitanje:

– Jesu li pravna stajališta sudova u vezi s »nezakonitim ili nepravilnim radom«, kao prvom pretpostavkom odgovornosti Republike Hrvatske za štetu u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave – koja je Ustavni sud u točki 6. obrazloženja ove odluke ocijenio neprihvatljivim – u konkretnom slučaju dostatna za utvrđenje povrede ustavnog prava podnositelja na jednakost pred zakonom, zajamčenog člankom 14. stavkom 2. Ustava?

Sagledavajući okolnosti konkretnog slučaja kao jedinstvenu cjelinu, Ustavni sud utvrđuje da navedena neprihvatljiva pravna stajališta redovnih sudova, vezana uz zahtjev za postojanjem »voljnog elementa« (krivnje) kao pretpostavke nezakonitog ili nepravilnog rada tijela države uprave, sama po sebi nisu mogla dovesti do povrede ustavnog prava na jednakost pred zakonom na koje ukazuju podnositelji ustavne tužbe.

To stoga što je u dokaznom postupku pred redovnim sudom utvrđeno da podnositeljima nezakonitim rješenjima Ministarstva financija Republike Hrvatske od 4. prosinca 1993. i 8. studenoga 1994. nije nastala šteta. Budući da je nastanak štete druga konstitutivna pretpostavka odgovornosti države za štetu u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave, činjenica da su sudovi sva tri stupnja pogrešno protumačili pretpostavke za postojanje »nezakonitog ili nepravilnog rada« (prve pretpostavke te odgovornosti), nije od utjecaja na utvrđenje Ustavnog suda da u konkretnom slučaju nisu ispunjene pravne pretpostavke odgovornosti države za štetu u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave.

Budući da neprihvatljiva pravna stajališta sudova nisu utjecala niti su mogla utjecati na pravilnost utvrđenja o nepostojanju odgovornosti Republike Hrvatske za štetu u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave u konkretnom slučaju, to nema ni povrede ustavnog prava podnositelja na jednakost pred zakonom, zajamčenog člankom 14. stavkom 2. Ustava.

Sazivanje sjednice predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na zahtjev trećine članova – primjena mjerodavnih odredbi Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

1. USTAVNA TUŽBA SE USVAJA. UKIDA SE PRESUDA UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE, BROJ ZPA-9/2006-4 OD 1. LIPNJA 2006.

2. POLAZEĆI OD DEMOKRATSKOG NAČELA ZAŠTITE PREDSTAVNIČKE MANJINE, NEMA USTAVNOPRAVNO PRIHVATLJIVE OSNOVE STAJALIŠTE UPRAVNOG SUDA DA JE SVRHA MJERODAVNIH ODREDBI ČLANKA 34. ZAKONA O LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI ISPUNJENA SAMOM ČINJENICOM ŠTO JE NA ZAHTEJEV TREĆINE ČLANOVA SJEDNICA PREDSTAVNIČKOG TIJELA KAO TAKVA SAZVANA, PA SE TO PRAVO MORA SMATRATI ISTROŠENIM SAMIM SAZIVANJEM SJEDNICE, A DA SE O PRIJEDLOGU PREDSTAVNIČKE MANJINE NE MORA NI RASPRAVLJATI NI ODLUČIVATI.

3. SVRHA MJERODAVNIH ODREDBI ČLANKA 34. ZAKONA O LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI NIJE SAMO PUKI ČIN SAZIVANJA SJEDNICE PREDSTAVNIČKOG TIJELA, VEĆ I RASPRAVA I ODLUČIVANJE O PRIJEDLOGU ZBOG KOJEG SU ZAKONOM OVLAŠTENI PREDLAGATELJI (NAJMANJE TREĆINA ČLANOVA PREDSTAVNIČKOG TIJELA, ODNOSNO PREDSTAVNIČKA MANJINA) I TRAŽILI SAZIVANJE SJEDNICE. SAMO SE NA TAJ NAČIN MOŽE OSIGURATI PRAVO MANJINE U PREDSTAVNIČKOM TIJELU DA SE O NJIHOVOM PRIJEDLOGU RASPRAVLJA I ODLUČUJE.

(Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-III-793/2007 od 21. ožujka 2007., Narodne novine, broj 34 od 30. ožujka 2007.)

Iz obrazloženja:

1. Ustavna tužba podnesena je protiv presude Upravnog suda Republike Hrvatske, broj Zpa-9/2006-4 od 1. lipnja 2006., kojom je u stavku prvom izreke uvažen zahtjev Gradskog vijeća Grada Osijeka (u daljnjem tekstu:

Gradsko vijeće) za zaštitu Ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, podnesen na temelju članka 66. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 53/91, 9/92 i 77/92 – u daljnjem tekstu: ZUS).

Osporenom presudom Upravnog suda (stavak drugi izreke) poništena je Odluka Središnjeg državnog ureda za upravu, klasa 023-01/06-01/0137, ur. broj 515-11-06-1-3 od 4. travnja 2006. (u daljnjem tekstu: Odluka od 4. travnja 2006.).

Odlukom od 4. travnja 2006. poništena je 8. sjednica Gradskog vijeća Grada Osijeka održana 3. ožujka 2006. (u daljnjem tekstu: sporna sjednica), a odlučivanje o dnevnom redu te sjednice oglašeno je ništavim. (...)

Ustavna tužba je osnovana.

3. Za ocjenu o povredi ustavnih prava podnositelja mjerodavne su odredbe članka 132. Ustava, članka 34. Zakona i članka 115. Poslovnika. (...)

Članak 115. stavci 2., 4. i 5. Poslovnika, koji razrađuju navedene odredbe članka 34. Zakona, propisuju:

Sjednicu Gradskog vijeća saziva predsjednik Gradskog vijeća.

(...)

Predsjednik Gradskog vijeća dužan je sazvati sjednicu Gradskog vijeća ako to zatraži najmanje jedna trećina ukupnog broja vijećnika u petnaest (15) dana od primitka zahtjeva.

(...)

Uz zahtjev za sazivanje sjednice, podnositelj zahtjeva je dužan predložiti dnevni red sjednice i dostaviti materijal odnosno prijedlog akta za raspravu i odlučivanje, ako ih već nisu dostavili ovlašteni predlagatelji.

4. Iz mjerodavne dokumentacije sadržane u spisu predmeta i osporene presude razvidno je sljedeće:

- podneskom od 20. veljače 2006. (koji je u Gradskom poglavarstvu Grada Osijeka zaprimljen 21. veljače 2006.), pozivom na članak 115. Poslovnika, jedanaestoro (11) vijećnika Gradskog vijeća (među kojima je bio i podnositelj ustavne tužbe) podnijelo je zahtjev za sazivanje sjednice Gradskog vijeća, te predložilo sljedeći dnevni red: »1. Izvješće i rasprava o povećanju cijena komunalnih usluga koje pružaju U. d.o.o., GPP d.o.o. i V. O. d.o.o. s prijedlogom opoziva suglasnosti na cjenike trgovačkih društava koje je Gradsko poglavarstvo donijelo na 34. sjednici«;
- u povodu tog zahtjeva predsjednik Gradskog vijeća Grada Osijeka (u daljnjem tekstu: predsjednik) sazvaio je spornu sjednicu za 3. ožujka 2006.;

- na početku sporne sjednice bilo je nazočno petnaest (15) vijećnika (od ukupno 25);
- najavivši »utvrđivanje dnevnog reda«, predsjednik je nazočne vijećnike pozvao da iznesu prijedloge za izmjenu ili dopunu predloženog dnevnog reda;
- nakon utvrđenja da nema takvih prijedloga, predsjednik je stavio predloženi dnevni red na glasovanje;
- nakon glasovanja, a prema prijepisu tonske snimke sporne sjednice, sjednica je zaključena na sljedeći način:

(Predsjednik): »Konstatiram za utvrđivanje dnevnog reda potrebna je natpolovična većina. Konstatiram da ovaj dnevni red nije usvojen i zaključujem sjednicu.«

Potom se čuje glas tajnice Grada gđe N. J.: »Više nije prisutno 15 nego ...«

Predsjednik: »Radi zapisnika, u međuvremenu su ušli i ostali vijećnici, dakle, nazočan je 21 vijećnik ovoga trenutka. Predloženi dnevni red je dobio 8 glasova. Da bi se dnevni red utvrdio, potrebna je apsolutna većina, dakle 13. Dnevni red nije usvojen. Hvala lijepa. Zaključujem 8. sjednicu.«

U zapisniku sa sporne sjednice navedeno je sljedeće:

Nakon provedenog glasovanja (predsjednik – op.) utvrđuje da je 8 vijećnika glasalo »za« usvajanje predloženog dnevnog reda te da stoga predloženi dnevni red nije usvojen jer nije dobio potrebnu većinu glasova s obzirom da je nazočan 21 vijećnik. Zbog neprihvatanja predloženog dnevnog reda sjednica se nije mogla održati.

5. Na prijedlog podnositelja i ostalih deset vijećnika Gradskog vijeća koji su predložili sazivanje sjednice, Središnji državni ured za upravu je na temelju članka 78. Zakona proveo nadzor nad zakonitošću rada Gradskog vijeća te je Odlukom od 4. travnja 2006. poništio spornu sjednicu, a odlučivanje o dnevnom redu oglasio ništavim.

6. Odlučujući u postupku koji je pokrenut zahtjevom Gradskog vijeća, koje je zastupao predsjednik, (...) Upravni sud je zaključio da je Središnji državni ured za upravu poništio valjano donesene akte predstavničkog tijela, jer je pošao od neprihvatljivog stajališta prema kojemu je predstavničko tijelo bilo obvezno o konkretnom prijedlogu trećine članova predstavničkog tijela raspravljati i glasovati na način propisan člankom 51. stavkom 4. Zakona. Taj se članak Zakona odnosi na prijedlog trećine članova predstavničkog tijela za iskazivanje nepovjerenja općinskom načelniku, gradonačelniku ili županu, pojedinom članu poglavarstva ili poglavarstvu u cjelini,

ali ne, prema ocjeni Upravnog suda, i na opoziv suglasnosti na cjenike trgovačkih društava.

7. (...) Ustavni sud ocjenjuje da propise iz područja lokalne i područne (regionalne) samouprave valja tumačiti u korist nesmetanog i redovitog funkcioniranja lokalne i područne (regionalne) samouprave i njezine zaštite, pri čemu je poštovanje demokratskih pravila postupanja u predstavničkom tijelu temeljna pretpostavka za ostvarenje tih ciljeva. Sve dok je izbor članova predstavničkih tijela utemeljen na izbornom sustavu propisanom Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (...), propise iz područja lokalne i područne (regionalne) samouprave valja tumačiti i s aspekta zaštite višestranačkog demokratskog sustava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđene u članku 3. Ustava.

Polazište za razmatranje ocjene osnovanosti ustavne tužbe sadržano je u članku 34. stavku 4. Zakona, kojim je najmanje trećini članova predstavničkog tijela (u daljnjem tekstu: predstavnička manjina) dano ovlaštenje da zahtijeva sazivanje sjednice tog tijela. Ako predstavnička manjina iskoristi to svoje pravo, predsjednik predstavničkog tijela dužan je sazvati sjednicu u roku 15 dana od primitka zahtjeva.

Prema stajalištu Ustavnog suda, svrha navedenih zakonskih pravila nije samo puki čin sazivanja sjednice predstavničkog tijela, već i rasprava i odlučivanje o prijedlogu zbog kojeg su zakonom ovlašteni predlagatelji (najmanje trećina članova predstavničkog tijela, odnosno predstavnička manjina) i tražili sazivanje sjednice. Samo se na taj način, naime, može osigurati pravo manjine u predstavničkom tijelu da se o njihovom prijedlogu raspravlja i odlučuje. (...)

U takvoj situaciji, a vodeći se demokratskim načelom zaštite predstavničke manjine, nema nikakve ustavnopravno prihvatljive osnove stajalište Upravnog suda da je svrha članka 34. stavaka 2., 3. i 4. Zakona ispunjena samom činjenicom što je na zahtjev trećine članova sjednica predstavničkog tijela kao takva sazvana.

Iz stajališta Upravnog suda proizlazi, naime, da svrha članka 34. stavaka 2., 3. i 4. Zakona nije raspravljanje i odlučivanje o samom prijedlogu predstavničke manjine zbog kojega je sjednica i sazvana. Drugim riječima, pravo predstavničke manjine mora se smatrati istrošenim samom činjenicom sazivanja sjednice, i to stoga što predstavnička većina ima jače poslovničko pravo da već na početku sjednice glasovanjem ne prihvati prijedlog dnevnog reda, s posljedicom da će sjednica – sazvana na zahtjev ovlaštene predstavničke manjine – biti zaključena, a da se o prijedlogu neće ni raspravljati ni odlučivati.

Ustavni sud napominje da je s aspekta zaštite ustavnih prava podnositelja ustavne tužbe navedeno stajalište Upravnog suda, sadržano u osporenoj presudi, u cijelosti neprihvatljivo. U postupku u kojem se trebalo provesti ispitivanje osporene Odluke od 4. travnja 2006. radi zaštite prava i sloboda čovjeka i građanina zajamčenih Ustavom (članak 66. ZUS-a), Upravni sud je svoju presudu zasnovao na formalističkom tumačenju mjerodavnih zakonskih i poslovnčkih odredaba, a da pri tome nije vodio računa o zakonskoj svrsi zbog koje je ustanovljen institut sazivanja sjednica predstavničkog tijela na zahtjev trećine njegovih članova (zaštita višestranačkog demokratskog sustava i zaštita predstavničke manjine).

Upravni sud je stoga pogriješio kad je zauzeo stajalište da se na sjednici sazvanoj na obrazloženi prijedlog najmanje trećine članova neposredno primjenjuju pravila o prihvaćanju prijedloga dnevnog reda, propisana člancima 122. do 125. Poslovnika. Prema tim pravilima, odluka o prihvaćanju prijedloga dnevnog reda donosi se na temelju rezultata glasovanja, a prihvaćeni dnevni red je pretpostavka za raspravu i donošenje odluka o točkama dnevnog reda. Te se odredbe Poslovnika, međutim, primjenjuju onda kad, sukladno članku 122. stavku 1. Poslovnika, dnevni red sjednice Gradskog vijeća predlaže predsjednik Gradskog vijeća, a ne trećina njegovih članova (predstavnička manjina) kad koristi svoje pravo propisano člankom 34. stavkom 4. Zakona i člankom 115. stavcima 4. i 5. Poslovnika.

Ustavni sud stoga ocjenjuje da je osporenom presudom, kojom je poništio Odluku od 4. travnja 2006., Upravni sud povrijedio ustavno pravo podnositelja ustavne tužbe na jednakost pred zakonom, zajamčeno člankom 14. stavkom 2. Ustava i ustavno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, zajamčeno člankom 132. Ustava.

*Priredila Jasna Omejec**

* Prof. dr. sc. Jasna Omejec, zamjenica predsjednika Ustavnog suda Republike Hrvatske i izvanredna profesorica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (deputy president of the Constitutional Court of the Republic of Croatia and associate professor at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, Zagreb University, Croatia)