

Ustavni sud Republike Hrvatske

Stupanje na snagu i početak primjene zakona; izrada pročišćenih tekstova zakona – uočene pojave neustavnosti

1. ZAKON MORA STUPITI NA SNAGU TOČNO ODREĐENOG DANA, ŠTO UJEDNO ZNAČI DA SE OD TOG DANA MORA POČETI PRIMJENJIVATI. TO JE OPĆI USTAVNI ZAHTJEV KOJEM MORA UDOVOLJAVATI SVAKI ZAKON. ZAKONSKE ODREDBE KOJE PROPISUJU ODGOĐENI POČETAK PRIMJENE ZAKONA KOJI JE STUPIO NA SNAGU NE UDOVOLJAVAJU ZAHTJEVIMA NAČELA VLADAVINE PRAVA, OSOBITO NAČELU PRAVNE SIGURNOSTI OBJEKTIVNOG PRAVNOG PORETKA KAO NJEGOVOM SASTAVNOM DIJELU.

2. HRVATSKI SABOR DONOSI IZMJENE I DOPUNE PROČIŠĆENIH TEKSTOVA ZAKONA, A NE IZMJENE I DOPUNE SAMIH ZAKONA, USLIJED ČEGA ZAKONODAVAC PROČIŠĆENOM TEKSTU DAJE ZNAČENJE ZAKONA, ŠTO JE NEUSTAVNA POJAVA.

(Izvjješće Hrvatskom saboru, broj: U-X-80/2005 od 1. lipnja 2006., što ga je Ustavni sud Republike Hrvatske donio na temelju ovlasti za praćenje ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti te izvješćivanja Hrvatskog sabora o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti, propisanih člankom 128. alinejom 5. Ustava Republike Hrvatske i člankom 104. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske)

Dijelovi Izvješća:

I. Stupanje na snagu i početak primjene zakona i drugih propisa

1. Ustavnom sudu podneseno je nekoliko prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom završnih odredbi pojedinih zakona zbog toga što propisuju različito vrijeme njihova stupanja na snagu od vremena početka njihove primjene.

Uvidom u »Narodne novine«, službeni list Republike Hrvatske, uočavaju se i brojni drugi zakoni koji propisuju dan njihova stupanja na snagu uz istodobnu odgodu početka njihove primjene. Opisana zakonodavna praksa učestalo je prisutna u pravnom poretku Republike Hrvatske od 1993. godine.

2. Takva zakonodavna praksa dovodi do pojave neustavnosti koja se očituje u tome da su u pravnom poretku Republike Hrvatske istodobno na snazi dva zakona koja uređuju pravne odnose u istovjetnom pravnom području – onaj raniji (koji je na snazi i primjenjuje se) i onaj kasniji (koji je također na snazi, ali se ne primjenjuje).

3. Stupanje na snagu zakona jest vremenski određen trenutak od kojega zakon počinje pravno djelovati, obvezujući svojim odredbama, uz mogućnost primjene sankcije u slučaju njihovog nepoštovanja, one na koje se odnosi.

Ustav Republike Hrvatske poznaje samo institut stupanja na snagu zakona, ali ne i institut (odgodene) primjene zakona koji je stupio na snagu.

Analizom normativnog sadržaja završnih odredbi zakona navedenih u točki 2. ovog Izvješća može se ocijeniti da zakonodavac zamjenjuje vakaciju (vrijeme čekanja) odgodenim početkom primjene zakona, koji Ustav ne poznaje.

4. Načelo vladavine prava, a osobito načelo pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka kao njegov sastavni dio, zahtijeva da stupanje na snagu zakona bude propisano na jasan i nedvojbjen način.

Zakon mora stupiti na snagu točno određenog dana, što ujedno znači da se od tog dana mora početi primjenjivati. To je opći ustavni zahtjev kojemu mora udovoljavati svaki zakon.

Zakonske odredbe koje propisuju odgođeni početak primjene zakona koji je stupio na snagu ne udovoljavaju zahtjevima načela vladavine prava, osobito načelu pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka kao njegovom sastavnom dijelu.

Ustavni sud napominje da zakonodavac, sukladno Ustavu, može propisati stupanje na snagu zakona na sljedeće načine:

- određivanjem dana, mjeseca i godine kada zakon stupa na snagu (kalendarski), ili
- nastupom određenog događaja (primjerice, danom prijma Republike Hrvatske u članstvo u Europskoj uniji).

Pri tome je važno napomenuti da sve odredbe zakona ne moraju stupiti na snagu istodobno. Za pojedine glave i/ili odredbe zakona može se odrediti vremenski različito stupanje na snagu ovisno o normativnom sadržaju zakona i o drugim pretpostavkama koje je potrebno osigurati za njegovu provedbu. S ustavnopravnog aspekta važno je samo to, da stupanjem na snagu zakona ili pojedinih njegovih glava/odredbi istodobno započne i njihova primjena.

Sukladno prethodnim navodima, Ustavni sud izvješćuje Hrvatski sabor o potrebi izmjene dosadašnje zakonodavne prakse radi njezina usklađivanja s člankom 89. stavcima 1. i 3. Ustava Republike Hrvatske, na način da u svim zakonima propisuje samo njihovo stupanje na snagu koje će ujedno značiti i početak njihove primjene.

5. Prethodna utvrđenja na odgovarajući se način odnose i na druge (podzakonske) propise čije je donošenje u nadležnosti drugih tijela državne vlasti, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima.

II. Pročišćeni tekstovi zakona

1. Ustavni sud je rješenjem, broj: U-I-2597/2003 od 12. siječnja 2005. godine (»Narodne novine«, broj 11/05.), (...) utvrdio da nije nadležan ocjenjivati suglasnost pročišćenog teksta zakona s Ustavom, jer pročišćeni tekst zakona po svojoj pravnoj naravi nije zakon u smislu članka 128. točke 1. Ustava.

3. Nedvojbeno je da česte izmjene i dopune zakona, osobito opsežnije, nalažu izradu njihovih pročišćenih tekstova kako bi ih adresati

lakše koristili. Ovaj zahtjev, međutim, ne isključuje nužnost izrade pročišćenog teksta zakona sukladno pravilima pravne tehnike i zahtjevu koji načelo vladavine prava, propisano člankom 3. Ustava, postavlja u odnosu na ostala obilježja zakona (jasnoća sadržaja i nepromjenjivost brojčanih oznaka članaka).

To znači da pročišćeni tekst zakona adresatima mora služiti kao vjerodostojni izvor podataka o odredbama sadržanim u izvornom tekstu određenog zakona, odnosno o onima sadržanim u njegovim kasnijim izmjenama i/ili dopunama, jer samo u tom slučaju on ispunjava svoju svrhu i predstavlja akt koji adresati mogu valjano koristiti.

Ustavni sud stoga ističe da se u uvodu pročišćenog teksta zakona uvijek trebaju naznačiti svi zakoni koji se unose u pročišćeni tekst, uz naznaku broja »Narodnih novina« u kojima su objavljeni i uz naznaku dana stupanja na snagu svakog pojedinog od njih.

Pročišćeni tekst zakona ne smije zadirati u sistematiku zakonskog teksta, niti u brojčane oznake članaka, jer su oni važni za pravilnu primjenu zakona.

Stoga zakonske odredbe u pročišćenom tekstu treba sistematizirati po redosljedu koji je odredio zakonodavac, pri čemu nije dopušteno mijenjati brojčane oznake članaka određene u izvornom tekstu zakona (npr. Članak 5.), odnosno u njegovim izmjenama i dopunama (npr. Članak 5.a). Ispod svakog članka ili stavka koji je naknadno izmijenjen ili dopunjen treba naznačiti broj »Narodnih novina« u kojima je izmjena ili dopuna objavljena i datum njezina stupanja na snagu (npr. izmjena stupila na snagu 12. svibnja 2006., NN 26/06.).

Nadalje, u slučaju da je zakonom o izmjenama i/ili dopunama zakona pojedina odredba brisana, u pročišćenom tekstu mora biti navedena izvorna brojčana oznaka članka ili stavka koji je brisan, s tim što se u pročišćenom tekstu u tom slučaju ispod brisanog članka ili uz brisani stavak stavlja oznaka »brisan« uz istodobno navođenje broja »Narodnih novina« u kojima je brisanje izvršeno i uz naznaku datuma stupanja na snagu izvršene izmjene.

Konačno, u pročišćenom tekstu zakona nužno je u posebnoj (posljednjoj) glavi navesti redosljedom prijelazne i završne odredbe svih zakona koji su obuhvaćeni pročišćenim tekstom, uz naznaku zakona kojemu pripadaju, broja »Narodnih novina« u kojima je taj zakon objavljen i datuma njegovog stupanja na snagu.

4. Ustavni sud ističe da su prethodna utvrđenja iznimno važna, jer je uvidom u »Narodne novine« uočena neustavna pojava da Hrvatski sabor donosi izmjene i dopune pročišćenih tekstova zakona, a ne izmjene i dopune samih zakona.

Primjeri pokazuju da zakoni o izmjenama i/ili dopunama pojedinih zakona polaze od pročišćenih tekstova zakona i njih mijenjaju i/ili dopunjuju, što znači da zakonodavac pročišćenom tekstu daje značenje zakona.

Budući da se brojčane oznake članaka u pročišćenim tekstovima razlikuju od onih u izvornim tekstovima zakona, te da se pri njihovoj izradi ne poštuju ni ostali zahtjevi navedeni u točki 3. ove glave Izvješća, u praksi je vrlo često nemoguće utvrditi koja se zakonska odredba mijenja ili dopunjuje, što narušava pravnu sigurnost objektivnog pravnog poretka, ali i pravnu sigurnost građana Republike Hrvatske.

Stoga Ustavni sud, na temelju ovlasti propisane člankom 128. alinejom 5. Ustava, izvješćuje Hrvatski sabor o pojavi neustavnosti u načinu izrade pročišćenog teksta zakona.

Stavljanje na raspolaganje i prestanak državne službe – primjena mjerodavnih odredbi Zakona o državnim službenicima i namještenicima

1. USTAVNE TUŽBE SE USVAJAJU. UKIDAJU SE OSPORENE PRESUDE UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE, TE SE PREDMETI VRAĆAJU UPRAVNOM SUDU REPUBLIKE HRVATSKE NA PONOVI POSTUPAK.

2. U IZRECI RJEŠENJA O STAVLJANJU NA RASPOLAGANJE VLADI REPUBLIKE HRVATSKE ODREĐEN JE I DAN PRESTANKA DRŽAVNE SLUŽBE, UNATOČ TOME ŠTO JE NJEZIN PRESTANAK OVISIO O NEIZVJESNOM NASTUPU BUDUĆE OKOLNOSTI KOJA NIJE MOGLA BITI POZNATA NADLEŽNOM TIJELU U ČASU DONOŠENJA RJEŠENJA O STAVLJANJU NA RASPOLAGANJE.

STOGA DONOŠENJE TAKVOG RJEŠENJA OTVARA SUMNJU U IZIGRAVANJE INSTITUTA STAVLJANJA NA RASPOLAGANJE, JER JE TAJ PRAVNI INSTITUT U KONKRETNOM SLUČAJU ISKORIŠTEN KAO SREDSTVO ZA PRESTANAK DRŽAVNE SLUŽBE PODNOSITELJU, SUPROTNO RAZLOZIMA ZBOG KOJIH JE ZAKONODAVAC USTANOVIO INSTITUT STAVLJANJA NA RASPOLAGANJE I SUPROTNO SVRSI KOJA JE STAVLJANJEM NA RASPOLAGANJE U PRVOM REDU TREBALA BITI POSTIGNUTA.

(Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-581/2003 i U-III-582/2003 od 1. lipnja 2006., »Narodne novine«, broj 67/06.)

Iz obrazloženja:

1. Podnositelj je Ustavnom sudu Republike Hrvatske podnio ustavnu tužbu protiv presude Upravnog suda Republike Hrvatske (...) kojom je odbijena njegova tužba protiv rješenja Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: MUP) (...) Osporenim rješenjem odbijen je prigovor podnositelja izjavljen protiv rješenja MUP-a (...) kojim se podnositelj stavlja na raspolaganje Vladi Republike Hrvatske od 6. kolovoza 2001., s tim da mu državna služba prestaje s danom 7. prosinca 2001. godine.

Podnositelj je Ustavnom sudu podnio i ustavnu tužbu protiv presude Upravnog suda Republike Hrvatske (...) kojom je odbijena njegova tužba protiv rješenja MUP-a (...) Osporenim rješenjem odbijen je prigovor podnositelja izjavljen protiv rješenja Policijske uprave k. (...) kojim je utvrđeno da je podnositelju, djelatniku MUP-a, PU k., na raspolaganju Vladi Republike Hrvatske, prestala državna služba po sili zakona s danom 7. prosinca 2001. godine.

3. Zbog povezanosti dvaju predmeta, Ustavni sud ispitao je povrede ustavnih prava, koje podnositelj ističe u ustavnim tužbama, u jednom ustavnosudskom postupku, te o obje ustavne tužbe odlučio jednom odlukom.

Ustavne tužbe su osnovane.

5. Institut stavljanja na raspolaganje iz članka 103. stavka 4. Zakona o državnim službenicima i namještenicima vezan je uz činjenicu uki-

danja pojedinih radnih mjesta u državnom tijelu. Njegova je legalna svrha da se državni službenici, koji su nakon ukidanja radnog mjesta u državnom tijelu u kojem su primljeni u državnu službu ostali neraspoređeni, stave na raspolaganje Vladi Republike Hrvatske kako bi se u razdoblju u kojem su na raspolaganju pokušali privremeno ili trajno premjestiti i rasporediti na radno mjesto odgovarajuće vrste i struke u bilo koje državno tijelo.

Ustavni sud u ovom ustavnosudskom postupku polazi od prethodno navedene legalne svrhe instituta stavljanja na raspolaganje, prema kojoj prestanak državne službe nastupa po sili zakona prvi idući dan nakon isteka roka raspolaganja, ali samo pod uvjetom da do isteka tog roka nadležne državne službe nisu uspjele službenika premjestiti u drugo državno tijelo i rasporediti na odgovarajuće radno mjesto.

6. Suprotno legalnoj svrsi instituta stavljanja na raspolaganje, nadležno tijelo je u konkretnom slučaju donijelo rješenje (...), čije prve dvije točke izreke glase:

»1. J.K. rođen-a XX u mjestu K., sa SREDNJOM STRUČNOM SPREMOM, u zvanju POLICAJAC, sa 10 godina 06 mjeseci i 26 dana neprekidnog radnog staža u državnim tijelima Republike Hrvatske, neraspoređeni državni službenik Ministarstva unutarnjih poslova, PU K., stavlja se na raspolaganje Vladi Republike Hrvatske od 06. 08. 2001. godine.

2. Imenovani službenik može biti na raspolaganju do 6. 12. 2001. godine, s tim da mu državna služba prestaje s danom 07. 12. 2001. godine.«

Ni u izreci ni u obrazloženju tog rješenja ne navodi se obveza države da podnositelju – u razdoblju u kojem je na raspolaganju Vladi Republike Hrvatske – pokuša osigurati premještaj i raspored na radno mjesto odgovarajuće vrste i struke u bilo kojem državnom tijelu, što bi moglo spriječiti da članak 118. točka i) Zakona o državnim službenicima i namještenicima proizvede neposredni pravni učinak u konkretnom slučaju, jer bi bili otklonjeni razlozi stavljanja podnositelja na raspolaganje, a time i prestanka državne službe podnositelja po sili zakona istekom roka raspolaganja.

Sukladno navedenom, određivanjem dana prestanka državne službe u izreci rješenja o stavljanju na raspolaganje (koja izreka stječe svojstva konačnosti, izvršnosti i pravomoćnosti), a da se ni u izreci ni u obrazloženju uz taj prestanak nije vezao uvjet kao njegov dodatak, nadležno

tijelo postupilo je protivno legalnoj svrsi instituta stavljanja na raspolaganje. Prestanak državne službe podnositelja ovisio je o neizvjesnom nastupu buduće okolnosti koja nije mogla biti poznata nadležnom tijelu u času donošenja rješenja o stavljanju na raspolaganje (nadležno tijelo, naime, u tom trenutku nije moglo znati hoće li se naći slobodno radno mjesto za podnositelja u bilo kojem državnom tijelu Republike Hrvatske u zemlji ili inozemstvu u mjesecima koji slijede, za vrijeme dok bude na raspolaganju Vladi Republike Hrvatske).

Stoga donošenje takvog rješenja otvara sumnju u izigravanje instituta stavljanja na raspolaganje, jer je iz njega razvidno da se taj pravni institut u konkretnom slučaju iskoristio za postizanje svrhe različite od one zbog koje je institut ustanovljen. Drugim riječima, u konkretnom slučaju osnovano je zaključiti da je stavljanje na raspolaganje iskorišteno kao sredstvo za prestanak državne službe podnositelju, suprotno razlozima zbog kojih je zakonodavac ustanovio institut stavljanja na raspolaganje i suprotno svrsi koja je stavljanjem na raspolaganje u prvom redu trebala biti postignuta.

7. Navedenu pogrešku u cilju i svrsi akta (*izigravanje ovlaštenja, détournement de pouvoir*) nije ispravilo drugostupanjsko upravno tijelo u postupku provedenom po prigovoru podnositelja.

U postupku sudske kontrole zakonitosti spornih rješenja, Upravni sud Republike Hrvatske odbio je tužbu podnositelja kao neosnovanu, a da se na nezakoniti dio točke 2. izreke prvostupanjskog rješenja, odnosno na propust drugostupanjskog tijela da ga ispravi, nije osvrnuo.

8. Ustavni sud primjećuje da se Upravni sud u osporenoj presudi nije osvrnuo ni na činjenicu da su obrazloženja prvostupanjskog i drugostupanjskog rješenja MUP-a u konkretnoj upravnoj stvari sadržajno istovjetna obrazloženjima rješenja MUP-a u brojnim drugim istovrsnim upravnim stvarima stavljanja na raspolaganje protiv kojih su i drugi policijski djelatnici MUP-a pokrenuli upravne sporove zbog istih razloga zbog kojih je taj spor pokrenuo i podnositelj ove ustavne tužbe.

Pravna narav prava i obveza vezanih uz stavljanje na raspolaganje, a osobito činjenica da ono može dovesti do prestanka državne službe, zahtijeva da se rješenja o stavljanju na raspolaganje u pravilu ne smiju donositi u skraćenom upravnom postupku, te da obrazloženja takvih rješenja moraju biti sastavljena u skladu s člankom 209. stavkom 2. Zakona o općem upravnom postupku (ZUP), odnosno da moraju biti pot-

puna, jasna, određena i uvijek u korelaciji s izrekom rješenja, te da uz ostale zakonom propisane podatke moraju sadržavati i razloge kojima se upravno tijelo vodilo pri donošenju rješenja u konkretnom slučaju, što uključuje i razloge vezane uz samu stranku koju se rješenjem stavlja na raspolaganje.

Ustavni sud stoga napominje da je Upravni sud bio dužan (u granicama zahtjeva iz tužbe) provesti kontrolu zakonitosti osporenih rješenja i s aspekta njihove »tipiziranosti« i bezličnosti do stupnja koji se ne može smatrati sukladnim članku 209. stavku 2. ZUP-a, osobito stoga što se radilo o upravnoj stvari u kojoj se rješavalo o pravima i obvezama podnositelja vezanim uz uvjete njegove državne službe, s učincima koji su doveli do njezina prestanka.

Napomena priređivača: uz ovu odluku dvoje sudaca Ustavnog suda izdvojilo je svoje mišljenje, protiveći se i izreci i obrazloženju odluke, jer smatraju da Ustavni sud »pogrešno tumači odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima koje uređuju institut stavljanja na raspolaganje Vladi Republike Hrvatske, utvrđuje ustavnopravno neprihvatljive razloge o povredi ustavnih prava zajamčenih člankom 14. stavkom 2. i 54. stavkom 2. Ustava.« Izdvojeno mišljenje također je objavljeno u »Narodnim novinama«, broj 67/06.

Oduzimanje hrvatske putovnice kao posljedica pogrešnog utvrđenja hrvatskog državljanstva – primjena mjerodavnih odredbi Zakona o putnim ispravama hrvatskih državljana i Zakona o hrvatskom državljanstvu

1. USTAVNA TUŽBA SE ODBIJA.

2. USTAVNI SUD UTVRĐUJE DA JE PUTOVNICA PONIŠTENA U ZAKONITO PROVEDENOM POSTUPKU, PRAVILNOM PRIMJENOM MJERODAVNOG MATERIJALNOG PRAVA. PUTOVNICA, NAIME, SMIJE BITI IZDANA SAMO HRVATSKOM DRŽAVLJANINU, A PREDSTAVLJA JAVNU ISPRAVU KOJOM SE DOKAZUJE IDENTITET OSOBE I NJEZINO HRVATSKO DRŽAVLJANSTVO.

3. U KONKRETNOM SLUČAJU RADI SE O OČITOJ (GRUBOJ) POGREŠCI SLUŽBENE OSOBE U NADLEŽNOM UPRAVNOM TIJELU, KOJA JE STRANOJ DRŽAVLJANKI NEZAKONITO IZDALA DOMOVNICU (NAKON ČEGA JOJ JE IZDANA I PUTOVNICA). TA GRUBA POGREŠKA MOŽE BITI OSNOVA ODGOVORNOSTI DRŽAVE ZA EVENTUALNU ŠTETU KOJA JE PODNOSITELJICI NANESENA NEZAKONITIM RADOM SLUŽBENE OSOBE, ALI NE I OSNOVA ZA PRIMJENU ČLANKA 30. STAVKA 1. ZAKONA O HRVATSKOM DRŽAVLJANSTVU, ODNOSNO OSNOVA ZA UTVRĐENJE DA SE PODNOSITELJICA SMATRA HRVATSKOM DRŽAVLJANKOM PO SILI ZAKONA OD 8. LISTOPADA 1991. GODINE.

(Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-2006/2001 od 11. srpnja 2006., »Narodne novine«, broj 96/06.)

Iz obrazloženja:

I.

3. Podnositeljica je podnijela ustavnu tužbu protiv rješenja nadležnih upravnih tijela i presude Upravnog suda donesenih u upravnoj stvari poništenja prethodno joj izdane putovnice.

Ustavna tužba nije osnovana.

Nadležna upravna tijela i Upravni sud Republike Hrvatske u osporenim su pojedinačnim aktima obrazložili svoja pravna stajališta na sljedeći način:

– Policijska uprava zagrebačka, rješavajući po službenoj dužnosti u predmetu putne isprave podnositeljice, poništila je osporenim prvostupanjskim rješenjem od 26. veljače 1998. godine putovnicu izdanu podnositeljici 9. veljače 1993. godine, s obrazloženjem da je »Gradski ured za opću upravu obavijestio ovu Policijsku upravu da se imenovana u knjizi državljana vodi kao državljanin Republike Makedonije«, pa je »temeljem čl. 1. Zakona o putnim ispravama hrvatskih državljana (Narodne novine br. 53/91.) riješeno kao u izreci rješenja«;

– Komisija za rješavanje žalbi u upravnom postupku MUP-a odbila je rješenjem od 23. veljače 1999. godine žalbu podnositeljice, podnesenu

protiv navedenog prvostupanjskog rješenja, s obrazloženjem da je »uvidom u spise predmeta utvrđeno da je Policijska uprava Zagrebačka izradila putovnicu M.G., koja u vrijeme izdavanja navedene putovnice nije bila hrvatska državljanka, niti je do sada stekla hrvatsko državljanstvo«. (...) Budući da je člankom 1. Zakona o putnim ispravama hrvatskih državljana propisano da se hrvatska putna isprava izdaje samo državljanima Republike Hrvatske, te da je putna isprava javna isprava kojom se dokazuje identitet i hrvatsko državljanstvo, drugostupanjsko tijelo drži da je prvostupanjsko tijelo pravilno postupilo donošenjem navedenog rješenja, a obzirom da M.G. nije hrvatska državljanka, te da do sada nije podnosila zahtjev za primitak u hrvatsko državljanstvo;

– Upravni sud Republike Hrvatske odbio je tužbu podnositeljice osporenom presudom od 15. ožujka 2001. godine, s obrazloženjem da se »putna isprava može izdati samo osobi koja ima hrvatsko državljanstvo. Kao što je iz spisa predmeta vidljivo, u provedenom upravnom postupku utvrđeno je (...) da je tužiteljica 4. veljače 1987. godine upisana u knjigu državljana Republike Hrvatske s podatkom o republičkom državljanstvu Republike Makedonije. S obzirom da je tužiteljica u vrijeme stupanja na snagu sada važećeg Zakona o hrvatskom državljanstvu (...) u knjizi državljana upisana kao državljanka Republike Makedonije, a ne bivše Socijalističke Republike Hrvatske, to se tužiteljica ne može smatrati hrvatskom državljanicom, bez obzira što je 1964. godine rođena na području Republike Hrvatske odnosno u gradu Zagrebu, kao što je vidljivo u spisu predmeta«. Upravni sud na kraju ističe da »s obzirom da je tužiteljica rođena na teritoriju Republike Hrvatske, tužiteljica može podnijeti zahtjev Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske za primitak u hrvatsko državljanstvo temeljem članka 9. naprijed citiranog Zakona kojim je propisano da osoba koja je rođena na teritoriju Republike Hrvatske može steći hrvatsko državljanstvo iako ne udovoljava pretpostavkama iz članka 8. stavka 1. točaka 1., 2. i 4. ovoga Zakona, pa tek nakon donošenja rješenja o primitku u hrvatsko državljanstvo zatražiti izdavanje nove putovnice«.

5. Polazeći od činjeničnog stanja utvrđenog u postupcima pred nadležnim upravnim tijelom, čiju je kontrolu zakonitosti proveo Upravni sud Republike Hrvatske u upravnom sporu, Ustavni sud utvrđuje da je putovnica, (...), izdana podnositeljici 9. veljače 1993. godine u Policijskoj upravi zagrebačkoj, poništena u zakonito provedenom postupku, pravilnom primjenom mjerodavnog materijalnog prava. Putovnica, naime,

smije biti izdana samo hrvatskom državljaninu, a predstavlja javnu ispravu kojom se dokazuje identitet osobe i njezino hrvatsko državljanstvo.

II.

8. Unatoč činjenici da podnositeljčin državljanjski status nije predmet ovog ustavnosudskog postupka, zbog povezanosti osporenog rješenja o poništenju prethodno joj izdane putovnice s njezinim državljanjskim statusom, Ustavni sud smatra potrebnim napomenuti sljedeće:

U razdoblju od 1945. do 1991. godine donesena su tri zakona o hrvatskom republičkom državljanstvu: Zakon o državljanstvu Narodne Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 23/50.), Zakon o državljanstvu Socijalističke Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 13/65.) i Zakon o državljanstvu Socijalističke Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 32/77.). Početno stjecanje republičkog državljanstva (1945. godine) bilo je regulirano saveznim Zakonom o državljanstvu Demokratske Federativne Jugoslavije od 23. kolovoza 1945. godine, koji je stupio na snagu 28. kolovoza 1945. godine. Poslije donošenja Ustava FNRJ iz 1946. godine taj je zakon pretrpio manje izmjene, pa je Zakonom o potvrdi i izmjenama usuglašen s Ustavom i objavljen pod nazivom Zakon o državljanstvu Federativne Narodne Republike Jugoslavije (»Službeni list FNRJ«, broj 54/46.).

Nakon raspada bivše SFRJ i stvaranja Republike Hrvatske, Republika Hrvatska donijela je novi Zakon o hrvatskom državljanstvu, koji je stupio na snagu 8. listopada 1991. godine. U prijelaznoj odredbi članka 30. stavka 1. tog Zakona propisano je:

Hrvatskim državljaninom smatra se osoba koja je to svojstvo stekla po propisima važećim do dana stupanja na snagu ovoga zakona.

Prema tome, za utvrđenje smatra li se podnositeljica hrvatskom državljanicom po sili članka 30. stavka 1. Zakona o hrvatskom državljanstvu na dan 8. listopada 1991. godine, mjerodavni su propisi o državljanstvu koji su vrijedili na području Republike Hrvatske u vrijeme njezina rođenja.

Podnositeljica je rođena 1964. godine u Zagrebu. U vrijeme njezina rođenja roditelji su joj bili republički državljani bivše Socijalističke Republike Makedonije.

Sukladno navedenom, podnositeljica pripada skupini osoba – državljana bivše SFRJ – rođenih između 28. kolovoza 1945. i 31. prosinca 1964.,

čije je (bivše) republičko državljanstvo bilo uređeno Zakonom o državljanstvu Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946. godine i Pravilnikom za izvršenje Zakona o državljanstvu Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946. godine, a na području Hrvatske i Zakonom o državljanstvu Narodne Republike Hrvatske iz 1950. godine.

9. Iako opetovano ističe da to nije predmet ovog ustavnosudskog postupka, Ustavni sud je – radi provjere pravilne primjene navedenih mjerodavnih zakona s aspekta članka 9. stavka 2. Ustava, a sve u cilju zaštite temeljnih ljudskih prava podnositeljice – razmotrio i sve spise MUP-a vezane uz državljanstvo podnositeljice. U dopisu (...) MUP je Ustavnom sudu dostavio cjelokupnu mjerodavnu dokumentaciju, s napomenom da »u ovom Ministarstvu na prezime G. imamo evidentirane samo spise općih brojeva, kojima je gospođa L.J.G. (majka podnositeljice – op.) dostavljala ovom Ministarstvu različite podneske u svezi državljanškog statusa njezinih kćeri M.G. i B.G.«.

Iz dostavljenih je spisa razvidno da je na temelju mjerodavnih odredbi Zakona o državljanstvu SFRJ (»Službeni list SFRJ«, broj 57/76.) i Zakona o državljanstvu Socijalističke Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 32/77.), nadležno upravno tijelo upisalo podnositeljicu 4. veljače 1987. godine u knjigu državljana Socijalističke Republike Hrvatske, za matično područje Grad Zagreb, pod rednim brojem xxx, s napomenom da je podnositeljica republička državljanka Socijalističke Republike Makedonije.

Ustavni sud je utvrdio da je podnositeljica pravilno i u skladu s mjerodavnim zakonom upisana 1978. godine u knjigu državljana Socijalističke Republike Hrvatske kao republička državljanka Socijalističke Republike Makedonije. Stoga se podnositeljica na dan 8. listopada 1991. godine nije mogla smatrati hrvatskom državljankom po sili članka 30. stavka 1. Zakona o hrvatskom državljanstvu. Budući da je podnositeljica bila strana državljanka, nezakonito joj je u Republici Hrvatskoj izdana domovnica, a potom i putovnica.

11. Razmatrajući državljanški status podnositeljice ustavne tužbe s aspekta članka 9. stavka 2. Ustava, Ustavni sud utvrđuje da se u konkretnom slučaju ne radi o oduzimanju hrvatskog državljanstva podnositeljici. Iz mjerodavne dokumentacije posve je razvidno, naime, da podnositeljica nikada nije stekla hrvatsko državljanstvo, pa joj se ono nije moglo ni oduzeti u smislu članka 9. stavka 2. Ustava.

12. U konkretnom slučaju radi se o očitoj (gruboj) pogrešci službene osobe u nadležnom upravnom tijelu, koja je podnositeljici ustavne tužbe – stranoj državljanki – nezakonito izdala domovnicu (nakon čega joj je izdana i putovnica).

Domovnica je javna isprava kojom se dokazuje hrvatsko državljanstvo, a koja nema svojstva upravnog akta, već uvjerenja. Drugim riječima, domovnicom se ne stječe hrvatsko državljanstvo, jer ona ne proizvodi nikakve neposredne pravne učinke. S druge strane, poništenje putovnice (koja je podnositeljici izdana na temelju nezakonito izdane domovnice, zbog čega je i uslijedilo njezino poništenje), ne znači da je podnositeljici oduzeto hrvatsko državljanstvo, kao što to ona pogrešno ističe u ustavnoj tužbi.

Navedena gruba pogreška službene osobe u nadležnom upravnom tijelu, koja je podnositeljici nezakonito izdala domovnicu, može biti osnova odgovornosti države za eventualnu štetu koja je podnositeljici nanesena nezakonitim radom službene osobe (pri čemu šteta od nezakonito izdane domovnice i hrvatske putne isprave mora biti dokazana), ali ne i osnova za primjenu članka 30. stavka 1. Zakona o hrvatskom državljanstvu, odnosno osnova za utvrđenje da se podnositeljica smatra hrvatskom državljanicom po sili zakona od 8. listopada 1991. godine.

Sudska zaštita protiv rješenja o promaknuću u Oružanim snagama Republike Hrvatske i njegova pravna narav – primjena mjerodavnih odredbi Zakona o službi u oružanim snagama i Zakona o obrani

1. USTAVNA TUŽBA SE ODBIJA.
2. RJEŠENJE MINISTARSTVA OBRANE O ODBIJANJU ZAHTJEVA PODNOSITELJA ZA REDOVNO PROMAKNUĆE U VIŠI ČIN NIJE UPRAVNI AKT U SMISLU ČLANKA 6. STAVKA 2. ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA, A NIJE NI OSOBNO PRAVO PODNOSITELJA IZ ČLANKA 1. ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU ZA KOJE BI BIO NADLEŽAN OPĆINSKI SUD SUKLADNO ODREDBI ČLANKA 16. ZAKONA O SUDOVIMA.

3. PROTIV OSPORENOG RJEŠENJA OSIGURANA JE SUDSKA ZAŠTITA, ALI PO ČLANKU 66. ZAKONA O UP- RAVNIM SPOROVIMA, U POVODU ZAHTJEVA ZA ZAŠ- TITU USTAVOM ZAJAMČENOG PRAVA I SLOBODE ČOVJEKA I GRAĐANINA.

(Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-758/2004 od 11. srpnja 2006., objavljena na web-internetskim stranicama Ustavnog suda Republike Hrvatske www.usud.hr)

Iz obrazloženja:

1. Podnositelj je podnio ustavnu tužbu protiv rješenja Vrhovnog suda Republike Hrvatske, (...) kojim je odbijena revizija podnositelja izjavljena protiv rješenja Županijskog suda u Splitu, (...). Tim rješenjem odbijena je žalba podnositelja i potvrđeno rješenje Općinskog suda u Splitu, (...) kojim se taj sud oglasio apsolutno nenadležnim te tužbu podnositelja odbacio. Podnositelj je tužbom tražio da sud poništi rješenje tuženika, Ministarstva obrane Republike Hrvatske, (...) kojim je odbijen zahtjev podnositelja za promaknuće u čin pukovnika Oružanih snaga Republike Hrvatske, te da sud donese rješenje o podnositeljevu promicanju u čin pukovnika.

2. Podnositelj smatra da su mu osporenim rješenjima povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 14. stavkom 2., 18. stavkom 1. i 19. stavkom 2. Ustava.

Smatra da se radi o sukobu nadležnosti između Upravnog i Općinskog suda, jer je i Upravni sud, rješenjem (...) odbacio tužbu podnositelja uz obrazloženje da se ne radi o upravnom aktu. Podnositelj stoga smatra da je Općinski sud trebao, sukladno odredbama Zakona o parničnom postupku (»Narodne novine«, broj 53/91., 91/92., 112/99., 88/01. i 117/03.), predmet ustupiti nadležnom sudu.

Ustavna tužba nije osnovana.

3. Prvostupanjski sud je, na temelju odredbi Zakona o službi u oružanim snagama (»Narodne novine«, broj 52/91.) koji je bio na snazi u vrijeme donošenja pobijanog rješenja i Zakona o službi u oružanim snagama Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 23/95., 33/95., 105/99. i 128/99.), utvrdio da postupak redovnog promaknuća u čin pukovnika Oružanih snaga Republike Hrvatske nije u nadležnosti su-

da, već drugog domaćeg tijela u okviru Ministarstva obrane. Iz tog razloga se oglasio apsolutno nenadležnim u toj pravnoj stvari.

Drugostupanjski sud je ocijenio da iz navedenih zakona, kao i Zakona o obrani (»Narodne novine«, broj 74/93. – pročišćeni tekst, 57/96., 31/98., 78/99. i 16/01.) proizlazi da promaknuće u čin nije subjektivno pravo pripadnika oružanih snaga Republike Hrvatske, već je to akt koji ovisi o utvrđenoj kadrovskoj politici, te o diskrecijskoj ocjeni nadležnog zapovjednika odnosno kadrovske komisije. Osvrćući se na podnositeljev žalbeni navod da mu pripada sudska zaštita po tužbi na utvrđenje u smislu odredbe članka 187. Zakona o parničnom postupku, drugostupanjski sud je istaknuo da deklaratorna pravna zaštita sukladno toj odredbi ne stvara nove pravne odnose niti preinačuje postojeće, a što podnositelj traži postavljenim tužbenim zahtjevom.

Prema ocjeni Vrhovnog suda, nižestupanjski sudovi pravilno su zaključili da zahtjev podnositelja za promaknuće u službi u oružanim snagama Republike Hrvatske ne spada u sudsku nadležnost, (...). Vrhovni sud je ocijenio da pravo na promaknuće časnika u viši čin nije subjektivno pravo pripadnika oružanih snaga Republike Hrvatske, već ono ovisi o ocjeni nadležnog zapovjednika i kadrovskoj politici unutar oružanih snaga. Stoga prema ocjeni Vrhovnog suda osporeno rješenje Ministarstva obrane o odbijanju zahtjeva podnositelja za promaknuće nije upravni akt u smislu članka 6. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine«, broj 53/91., 9/92. i 77/92.), a nije ni osobno pravo podnositelja iz članka 1. Zakona o parničnom postupku za koje bi bio nadležan općinski sud sukladno odredbi članka 16. Zakona o sudovima (»Narodne novine«, broj 3/94., 75/95., 100/96., 115/97., 131/97., 129/00., 67/01., 5/02., 101/03., 117/03., 17/04. i 141/04.).

5. Ocjenjujući razloge ustavne tužbe sa stajališta članka 14. stavka 2. Ustava, Ustavni sud je utvrdio da, u konkretnom slučaju, ustavno pravo jednakosti pred zakonom nije povrijeđeno.

Ocjenu vezanu uz osiguranje i provedbu tog ustavnog jamstva, u konkretnom slučaju, proveo je Vrhovni sud Republike Hrvatske u skladu s člankom 118. stavkom 1. Ustava (...).

Vrhovni sud Republike Hrvatske postupao je u granicama svoje nadležnosti propisane člankom 118. stavkom 2. Ustava. Pravna stajališta, navedena u osporenom rješenju Vrhovnog suda Republike Hrvatske, zasnivaju se na ustavnopravno prihvatljivoj primjeni i tumačenju tog

prava. Ustavni sud utvrđuje da je Vrhovni sud obrazložio svoja stajališta iznesena u osporenom rješenju, za koja je nedvojbeno da nisu posljedica proizvoljnog tumačenja i samovoljne primjene mjerodavnog materijalnog i postupovnog prava.

6. Podnositelj je u ustavnoj tužbi istaknuo i povredu ustavnog prava zajamčenog člankom 18. stavkom 1. Ustava koji propisuje:

Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom.

Ustavno pravo na žalbu ne iscrpljuje se u strogo formalnom smislu u (ne)moćnosti njezina izjavljivanja, već podrazumijeva ostvarivanje učinkovite pravne zaštite putem žalbe. Pritom je stajalište ustaljene ustavnosudske prakse da se pravo na žalbu, odnosno drugu pravnu zaštitu može učinkovito ostvarivati samo ako prvostupanjski sud, koji je donio presudu, navede i obrazloži razloge za tu presudu, koji se onda mogu pobijati u obrani žaliteljevih prava i na zakonu zasnovanih interesa.

Osim toga, pravo na žalbu može se učinkovito ostvariti ako nadležni drugostupanjski sud ocijeni sve relevantne žalbene navode.

Razmatrajući navode ustavne tužbe te obrazloženje prvostupanjskog i drugostupanjskog rješenja, kao i rješenja Vrhovnog suda, Ustavni sud je utvrdio da u konkretnom slučaju podnositelju nije povrijeđeno navedeno ustavno pravo. Ocjena je Ustavnog suda da je prvostupanjski sud određeno i potpuno izložio na temelju čega je zaključio da postupak redovnog promaknuća u čin pukovnika Oružanih snaga Republike Hrvatske nije u nadležnosti suda i zbog čega se oglasio apsolutno nenadležnim u toj pravnoj stvari.

I Županijski sud je svoje utvrđenje da nisu ostvareni žalbeni razlozi zbog kojih se pobija prvostupanjsko rješenje niti razlozi na koje drugostupanjski sud pazi po službenoj dužnosti, jasno obrazložio, očitovavši se pritom o svim žalbenim navodima podnositelja uključujući i navod o deklaratornoj pravnoj zaštiti.

Podnositelj je u konkretnom slučaju koristio i pravo na reviziju o kojoj je Vrhovni sud meritorno odlučio navevši pritom valjane pravne razloge za svoju ocjenu da rješenje o promaknuću nije subjektivno pravo, već ovisi o ocjeni nadležnog zapovjednika i kadrovskoj politici unutar oružanih snaga, slijedom čega nije upravni akt niti osobno pravo, za zaštitu kojeg bi bio nadležan Upravni odnosno općinski sud.

7. Protiv rješenja (...) kojim je odbijen njegov zahtjev za redovno pro-maknuće u čin Hrvatske vojske, podnositelj je, osim tužbe Općinskom sudu koja je odbačena osporenim rješenjima zbog nenadležnosti, pod-nio i tužbu Upravnom sudu Republike Hrvatske. Upravni sud je od-bacio tužbu podnositelja utvrdivši da osporeni akt nije upravni akt iz članka 6. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima («Narodne novine», broj 53/91., 9/92. i 77/92.). Ustavnu tužbu podnositelja podnesenu protiv tog rješenja Upravnog suda, Ustavni sud je odbio odlukom broj: U-III-63/1997 od 10. veljače 1999. («Narodne novine», broj 19/99.).

S obzirom da bi se iz te odluke Suda, kao i utvrđenja Suda navedenih u točkama 5. i 6. obrazloženja ove odluke, moglo zaključiti da protiv rješenja Ministarstva obrane nije osigurana sudska zaštita, Ustavni sud smatra potrebnim istaći da je ta zaštita osigurana, ali po članku 66. Za-kona o upravnim sporovima koji propisuje:

O zahtjevu za zaštitu Ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građani-na, ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom, a nije osigurana druga sudska zaštita, odlučuje sud nadležan za upravne sporove odgovarajućom primjenom ovoga zakona.

8. Slijedom navedenog, na temelju članaka 73. i 75. Ustavnog zakona, odlučeno je kao u izreci.

*Privedila Jasna Omejec**

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