

Jamstvo djelotvorne sudske kontrole zakonitosti upravnih akata u praksi Ustavnog suda

*Sandra Marković**

Daje se pregled prakse Ustavnog suda, koji kroz svoje odluke donesene u apstraktnoj i konkretnoj kontroli učvršćuje značenje jamstva sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih upravnih akata.

Ključne riječi: Ustavni sud – Hrvatska, zakonitost, pojedinačni akti javnopravnih tijela

1. Uvod

Značenje sudskog nadzora rada uprave prešlo je nacionalne granice i došlo svoje mjesto na globalnoj razini (Đerđa, 2008). Od osnivanja Europske zajednice načelo sudske zaštite istaknuto je i u osnovnim doku-

* Sandra Marković, viša ustavnosudska savjetnica Ustavnog suda Republike Hrvatske, studentica doktorskog studija javnog prava i javne uprave na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu (senior court advisor at the Constitutional Court of the Republic of Croatia, PhD student in public law and public administration at the Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia)

mentima i u praksi Europskog suda pravde.¹ Upravni spor najistaknutiji je oblik sudskog nadzora zakonitosti upravnih akata.² Praksa Europskog suda definirala je da se čl. 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN-MU 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06) ne ograničava na građanske i kaznene postupke, nego se odnosi i na upravni postupak i upravni spor.

Sudski nadzor zakonitosti pojedinačnih akata uprave u Republici Hrvatskoj zajamčen je čl. 19/2. Ustava.³ Zakon o upravnim sporovima (NN 53/91, 91/92, 77/92; ZUS; čl. 1.) propisuje: »Radi osiguranja sudske zaštite prava građana i pravnih osoba te radi osiguranja zakonitosti sud u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti akta kojima državni organi i organizacije koje imaju javne ovlasti (u daljnjem tekstu: organizacije) rješavaju o pravima i obvezama u upravnim sporovima.«⁴ Upravne sporove rješava Upravni sud (čl. 3/1; Medvedović, 2007).

2. Apstraktna nadležnost Ustavnog suda

U svojim odlukama donesenim u okviru apstraktna nadležnosti⁵ Ustavni sud u više je slučajeva utvrdio povredu ustavnog jamstva propisanog čl.

¹ Europski sud sa sjedištem u Luxembourgu nužnost sudskog nadzora u pravu Zajednice istaknuo je još dok je postojala samo Europska zajednica za ugljen i čelik u predmetu *Algera v. Common Assembly of the ECSC*, *European Court Review* 39/1957. Godine 1989. u okviru Europskog suda osnovan je Prvostupanjski sud koji je nadležan za rješavanje upravnih sporova u Europskoj zajednici. Važnost sudskog nadzora, naročito sudskog spora, naglašena je i Ugovorom o Europskoj ekonomskoj zajednici od 1. siječnja 1958. te od tada stoji kao jedno od općih načela prava Zajednice.

² Upravni spor oblik je sudske kontrole nad upravom, prvenstveno kontrole nad upravnim aktom. Riječ je o relativno starom pravnom institutu koji u Hrvatskoj vuče korijene iz 19. stoljeća. Dva osnovna modela sudske kontrole nad upravom su anglo-američki sustav redovnih sudova i francuski sustav posebnih upravnih sudova (Medvedović, 2004).

³ »Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.« U pravnoj teoriji i u praksi Ustavnog suda koriste se termini »ustavno jamstvo«, »ustavno načelo« i »ustavno pravo«.

⁴ Zaštita Ustavom zajamčenog prava ili slobode čovjeka i građanina, ako je takva sloboda i pravo povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom, a nije osigurana druga sudska zaštita u upravnom sporu ili drugom sudskom postupku, ostvaruje se u postupku propisanim čl. 66. ZUS-a. Zaštita Ustavom zajamčenog prava ili slobode čovjeka i građanina, ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno nezakonitom radnjom službene osobe u tijelima državne vlasti ili ovlaštene osobe u poduzećima i drugim pravnim osobama i ako nije osigurana druga sudska zaštita, ostvaruje se pod pretpostavkama u postupku propisanom čl. 67.–76. ZUS-a.

⁵ Nadležnost Ustavnog suda određena je čl. 128. Ustava.

19/2. Ustava. Tako npr. u odluci u povodu prijedloga za ocjenu Zakona o zaštiti prava pacijenata (NN 169/04), ali i u prijašnjim, iznimno važnim odlukama u povodu prijedloga za ocjenu ustavnosti Zakona o općem upravnom postupku (NN 53/91, 103/96; ZUP) i Zakona o hrvatskom državljanstvu (NN 53/91, 28/92).

2.1. Odluka U-I-4892/2004 i U-I-3490/2006

2.1.1. Sadržaj ukinutog čl. 35. Zakona

Tom odlukom⁶ Ustavni je sud ukinuo čl. 35. Zakona o zaštiti prava pacijenata. Prijedloge za ocjenu podnijelo je više predlagatelja, a predlagatelj Tomislav Kic,⁷ od pojedinačnih zakonskih odredbi, posebno je upozorio na neustavnost odredbi čl. 35.⁸ osporenog Zakona.

Osporenim Zakonom propisuju se prava pacijenata na korištenje zdravstvene zaštite te način zaštite i promicanja tih prava (čl. 1/1.). Svakom se pacijentu jamči opće i jednako pravo na kvalitetnu i kontinuiranu zdravstvenu zaštitu, primjerenu njegovu zdravstvenom stanju, sukladno opće-prihvaćenim stručnim standardima i etičkim načelima, u najboljem interesu pacijenta, uz poštovanje njegovih osobnih stavova (čl. 2.).

Čl. 35. Zakona središnja je odredba o pravnom sredstvu koje pripada pacijentu za zaštitu njegovih prava na »obaviještenost« i na prihvaćanje ili

⁶ Odluka i rješenje U-I-4892/2004 i U-I-3490/2006 od 12. ožujka 2008., NN 37/08 i www.usud.hr

⁷ Predlagatelj Tomislav Kic, viši ustavnosudski savjetnik, tijekom postupka je umro te je Ustavni sud postupak nastavio po službenoj dužnosti (čl. 38/2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, NN 49/02 – pročišćeni tekst).

⁸ Čl. 35. propisuje:

»Pacijent koji smatra da mu je povrijeđeno pravo utvrđeno ovim Zakonom ima pravo usmeno ili pisanim putem sukladno Zakonu o zdravstvenoj zaštiti izjaviti pritužbu ravnatelju zdravstvene ustanove, upravi ili osobi ovlaštenoj za vođenje poslova trgovačkog društva koje obavlja zdravstvenu djelatnost, odnosno privatnom zdravstvenom radniku.

Ako ravnatelj zdravstvene ustanove, uprava ili osoba ovlaštena za vođenje poslova trgovačkog društva koje obavlja zdravstvenu djelatnost, odnosno privatni zdravstveni radnik ne obavijesti pacijenta u roku od osam dana od dana izjavljene pritužbe o mjerama poduzetim povodom pritužbe ili ako nije zadovoljan poduzetim mjerama, pacijent ima pravo podnijeti pritužbu Povjerenstvu.

Za pacijenta koji nije pri svijesti, za pacijenta koji nije sposoban za rasuđivanje te za maloljetnog pacijenta pritužbu iz stavka 1. i 2. ovoga članka Povjerenstvu ima pravo podnijeti bračni drug pacijenta, izvanbračni drug, punoljetno dijete, roditelj, punoljetni brat ili sestra te zakonski zastupnik, odnosno skrbnik pacijenta.«

odbijanje pojedinog zdravstvenog tretmana. Ta prava ne proizlaze iz privatnopravnog odnosa među strankama, utemeljenog na ugovoru o pružanju medicinskih usluga, nego su dio pravnog poretka Republike Hrvatske kojeg se izvori nalaze u Zakonu o zdravstvenoj zaštiti (NN 121/03, 44/05, 48/05 – ispravak, 85/06; ZZZ) i mnogim drugim propisima zakonskog i podzakonskog ranga kojima se uređuju javnopravni odnosi između korisnika i davatelja zdravstvene zaštite.

Čl. 35. kao pravno sredstvo propisuje usmenu ili pisanu »pritužbu« odgovornoj osobi zdravstvene ustanove, trgovačkog društva koje obavlja zdravstvenu djelatnost ili privatnom zdravstvenom radniku (odgovorna osoba), ali ne propisuje način korištenja njihovih ovlasti u primjeni medicinskih mjera prema pacijentu, podnosiocu »pritužbe«, ni postupanje odgovorne osobe u odlučivanju o tim mjerama. Osporena odredba samo upućuje na odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti te odgovornu osobu obvezuje da u roku od osam dana pacijenta obavijesti o poduzetim mjerama kako bi on, u daljnjem roku od petnaest dana, mogao pritužbu ponoviti Povjerenstvu.

2.1.2. Stajalište Ustavnog suda

Usporedbom odredbi čl. 35. s odredbama čl. 22. ZZZ, Ustavni sud je ocijenio da između njih ne postoje bitne razlike u načinu ostvarivanja zaštite prava na zdravstvenu zaštitu. Prema ZZZ to se pravo ostvaruje »prigovorom« ravnatelju zdravstvene ustanove odnosno odgovornoj osobi, dok se daljnja pravna zaštita ostvaruje pred ministrom zdravstva, nadležnom komorom odnosno sudom. Pravo na prigovor ima »svaka osoba«, što u bitnome ne proširuje krug ovlaštenika na izjavljivanje prigovora, kao pravno sredstva u odnosu prema pravu »pacijenta« na »pritužbu« budući da je prema čl. 1/2. osporenog Zakona pacijent svaka osoba, zdrava ili bolesna, koja zatraži zdravstvenu zaštitu. Kad se kao nemjerodavne isključe odredbe ZZZ-a koje se odnose na zdravstveno-inspekcijski nadzor, očito je da osporeni Zakon i ZZZ ne sadržavaju druga pravna sredstva kojima bi pacijent mogao zaštititi svoja prava, propisana tim zakonima.

Ustavni je sud u obrazloženju odluke naveo da mogućnost pacijenta da podnese usmeno ili u pisanom obliku pritužbu odgovornoj osobi, o kojoj pritužbi odgovorna osoba i nadležno povjerenstvo odlučuju izvan zakonom propisanih postupovnih pravila, predstavlja samo neobavezni poticaj tim adresatima da primijene svoje diskrecijsko pravo odlučivanja o primjeni neke mjere zaštite prava pacijenata. Tako neodređena diskrecijska ovlast odgovorne osobe na obavještanje pacijenata o tome što je podu-

zeto po njegovoj pritužbi otvara mogućnost proizvoljnog reagiranja, što može dovesti do neopravdanog privilegiranja nekih odnosno diskriminiranja drugih pacijenata.

Upućujući na istovjetne odredbe ZZZ-a koje također ne predviđaju pravo pacijenta da podnese zahtjev glede korištenja diskrecijskim ovlastima osobe odgovorne za postupke njegova liječenja i tretmana, Ustavni sud je ocijenio da odredbe čl. 35. osporenog Zakona kao središnjeg zakona koji regulira zaštitu prava pacijenata vrijeđaju ustavno jamstvo propisano čl. 19/2. Ustava.

Ustavni sud u obrazloženju ove odluke daje tumačenje ustavnog jamstva propisanog čl. 19/2. Ustava navodeći da propisivanje da se »zajamčuje sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti« znači barem sljedeće: a) pravo na traženje te kontrole ne može biti posve podložno slobodnoj ocjeni upravne vlasti ili tijela s javnim ovlastima (u ovom slučaju osoba odgovornih za djelovanje zdravstvenih ustanova); b) zakonodavac mora barem za one pojedinačne akte tih tijela koji imaju obilježja konstitutivnog upravnog akta osigurati sudsku kontrolu zakonitosti »koja se ne iscrpljuje u pravu na pokretanje upravnog spora, već se sadržaj tog jamstva proteže i na obvezu [Upravnog suda RH] da u propisanom postupku odluči o zakonitosti tog akta« (odluka Ustavnog suda U-III-2019/2004 od 9. lipnja 2005.); c) zakonodavac, premda načelno slobodan odrediti opseg i sadržaj nekog pravnog sredstva na način koji odgovara njegovu specifičnom cilju, ipak mora voditi računa o minimalnim mogućnostima da ovlaštenik pravnog sredstva može – pred zakonom određenim sudom – učinkovito zaštititi svoja prava i pravne interese jer se o jamstvu sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela s javnim ovlastima ne može govoriti kad je prostor njihove slobodne ocjene, zbog ograničenja u opsegu i sadržaju pravnog sredstva, potpuno izuzet od te kontrole.

Propust zakonodavca da odredbe čl. 35. na opisani način prilagodi zahtjevima Ustava Ustavni je sud ocijenio naročito teškim. Ovdje je riječ o kategoriji osoba kojima je osobito potrebna pravna zaštita jer se kao pacijenti nalaze u odnosu uske ovisnosti o zdravstvenim ustanovama u kojima se tijekom liječenja odlučuje o njihovim pravima koja im jamči osporeni Zakon i gdje se po prirodi stvari često stvaraju situacije u kojima se mora ne samo brzo osigurati anticipirana zaštita prava nekog pacijenta, kojeg bi izostanak odgovarajućeg medicinskog tretmana izložio neposrednoj i neizbježnoj opasnosti, nego i takve u kojima se mora odlučiti o primjeni neke trajne i nepromjenljive mjere za život i zdravlje pacijenta.

Ustavni sud je zauzeo stajalište da se, u reguliranju zaštite prava pacijenata, kad ih je već proklamirao, popisao i propisao, zakonodavac mora poslužiti jasnom, preciznom i potpunom regulacijom postupaka odlučivanja o njima, a ne prepustiti ih u cijelosti prostoru neograničene diskrecijske prosudbe odgovornih osoba ili povjerenstava. Ocjena je Ustavnog suda da pritužba propisana čl. 35/1. i 35/2. nije pravno sredstvo kojim bi se na djelotvoran i efikasan način moglo ostvariti Ustavom zajamčeno pravo na zdravstvenu zaštitu (čl. 58.) budući da se sukladno odredbama čl. 19. Ustava u povodu pritužbe ne donosi pojedinačni akt utemeljen na zakonu (st. 1.) niti je osigurana sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata tijela koja imaju javne ovlasti (st. 2.).

2.2. Odluka U-I-248/1994

Tom važnom odlukom⁹ ukinuta je odredba čl. 209/3. druge rečenice¹⁰ i odredba čl. 209/4. ZUP-a.¹¹ Prema odredbi čl. 209/3., kad je nadležni organ zakonom ili drugim propisom utemeljenim na zakonu ovlašten riješiti stvar po slobodnoj ocjeni, dužan je u obrazloženju pored podataka iz čl. 209/2. navesti taj propis i izložiti razloge kojima se pri donošenju rješenja rukovodio.

Između ostaloga, u obrazloženju ove odluke Ustavni sud je naveo:

»Odredbama čl. 18. Ustava jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom, s tim da pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenim zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita. Prema odredbama čl. 19. Ustava pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu, i zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.

⁹ Odluka U-I-248/1994 od 13. studenoga 1996., NN 41/96, 103/96 – ispravak.

¹⁰ »Ti se razlozi ne moraju navesti kad je to u javnom interesu zakonom ili uredbom izričito predviđeno.«

¹¹ »Ako je zakonom ili uredbom posebno predviđeno da se u rješenju donesenome po slobodnoj ocjeni ne moraju navesti razlozi kojima se organ pri donošenju rješenja rukovodio, u obrazloženju rješenja navode se podaci iz stavka 2. ovog članka, propis kojim je organ ovlašten da riješi stvar po slobodnoj ocjeni i propis kojim je ovlašten da ne mora navesti razloge kojima se pri donošenju rješenja rukovodio.«

Iz ovih ustavnih odredaba slijedi da se pravo na žalbu odnosno drugu pravnu zaštitu može učinkovito ostvarivati samo ako tijelo koje je donijelo rješenje navede razloge za to rješenje, koji se onda mogu pobijati u obrani žaliteljevih prava i na zakonu zasnovanih interesa. Bez upućenosti u te razloge onemogućeno je ili bitno otežano učinkovito korištenje ustavnim pravom na žalbu odnosno drugu pravnu zaštitu. Samo građanin kojemu su razlozi rješenja poznati može ga uspješno pobijati, a isto tako i doći do uvjerenja o bezizglednosti žalbe protiv tog rješenja, čime se pridonosi načelima efikasnosti i ekonomičnosti postupka.

Obrazloženje određenog rješenja učvršćuje načelo zakonitosti te djeluje protiv eventualne samovolje i proizvoljnosti. Preko obrazloženja najlakše se utvrđuje je li se upravno tijelo vodilo načelom zakonitosti i postupalo tako da u vođenju postupka i u odlučivanju strankama omogućuje da što lakše zaštite svoja prava, vodeći računa i o tome da ostvarenje njihovih prava ne bude u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesom.«

2.3. Odluka U-I-206/1992 i dr.

Tom odlukom¹² Ustavni je sud ukinuo odredbu čl. 26/3. Zakona o hrvatskom državljanstvu. U obrazloženju odluke Sud navodi da su tim zakonom djelomično uređena i određena pitanja (upravnog) postupka stjecanja i gubitka državljanstva. Tako su odredbama osporenog čl. 26. propisane ovlasti Ministarstva unutarnjih poslova (MUP) da odbije zahtjev stranke ako nisu ispunjene pretpostavke, osim ako je to tim zakonom drugačije uređeno (st. 1.); da može odbiti zahtjev stranke i kad su ispunjene pretpostavke ako ocijeni da postoje razlozi od interesa za Republiku Hrvatsku zbog kojih se zahtjev za stjecanje ili za prestanak državljanstva treba odbiti (st. 2.) i da u obrazloženju rješenja o odbijanju zahtjeva za stjecanje državljanstva ne mora navoditi razloge za odbijanje zahtjeva (st. 3.).

Ustavni sud, između ostalog, naveo je da pravo na žalbu može biti iznimno isključeno ako je osigurana druga pravna zaštita (čl. 18/2.), a u svakom se slučaju jamči sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata ovlaštenih upravnih vlasti (čl. 19/2. Ustava). U konkretnom je slučaju pravo na žalbu isključeno, ali je osigurana druga pravna zaštita tužbom sudu u upravnom

¹² Odluka U-I-206/1992, U-I-207/1992, U-I-209/1992 i U-I-222/1992 od 8. prosinca 1993., NN 49/93, 113/93 – ispravak.

sporu (nije, naime, protiv odbijajućeg rješenja MUP-a dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor – čl. 224/1. i čl. 3. i 6. ZUS-a). Sud je istaknuo da se ovdje upravni spor pojavljuje, slobodnije govoreći, u dvije ustavne funkcije, odnosno ostvaruje dva ustavna prava: pravo na žalbu (čl. 18/1) i pravo na kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti (čl. 19/2). Ustavni sud u obrazloženju navodi:

»Ali kako da neka osoba ostvari to svoje pravo i kako da sud obavi svoju dužnost (kontrolu zakonitosti) kada MUP nije dužan navesti (i obrazložiti) koju to od većeg broja zakonom predviđenih pretpostavki ta osoba nije ispunila?

Rješenje bez obrazloženja, rješenje koje ne sadrži ni utvrđene činjenice, ni pravne propise i razloge zbog kojih nije uvažen zahtjev stranke teško da može biti valjana podloga za djelotvoran pravni lijek.«

Ustavni je sud ocijenio da postizanje ustavnog cilja – zaštite interesa Republike (pravnog poretka – čl. 16. Ustava) mora biti usklađeno s drugom ustavnom vrijednosti, ustavnim pravom na žalbu iz čl. 18. Ustava odnosno pravom na sudsku kontrolu zakonitosti (upravni spor) pojedinačnih akata upravnih vlasti (čl. 19. Ustava), što sada nedostaje u odredbi čl. 26/3. osporenog Zakona. To su bili razlozi zbog kojih je Sud našao da ta odredba nije u skladu s odredbama članaka 16., 18., 19. i 26. Ustava.

3. Konkretna nadležnost Ustavnog suda

3.1. Odluka U-III-4673/2008

3.1.1. Razlozi ustavne tužbe

Tom odlukom¹³ Ustavni je sud usvojio ustavnu tužbu podnesenu protiv presude Upravnog suda¹⁴ kojom je odbijena tužba tužitelja F. M. (podnositelja ustavne tužbe) protiv rješenja tuženika Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva Republike Hrvatske.¹⁵ Podnositelj je u ustavnoj

¹³ Odluka U-III-4673/2008 od 20. svibnja 2009., NN 67/09 i www.usud.hr

¹⁴ Ustavni sud ukinuo je osporenu presudu Upravnog suda te mu predmet vratio na ponovni postupak.

¹⁵ Drugostupanjskim rješenjem dodan je st. 2.: »Navedeni stan dužni su predati na raspolaganje Gradu Zagrebu u roku 15 dana od dana konačnosti tog rješenja« u izreku rje-

tužbi naveo da je dodavanjem st. 2. u izreku prvostupanjskog rješenja počinjena povreda načela zabrane *reformatio in peius* te da o tome presuda Upravnog suda ne sadržava razloge. Smatra da je prvostupanjsko rješenje neizvršivo jer se njegov nalog odnosi na neodređeni krug osoba.

3.1.2. Stajalište Upravnog suda

Upravni je sud odbio podnositeljevu tužbu. U obrazloženju presude uputio je na pravno stajalište izraženo u svojim prethodno donesenim presudama prema kojem je bilo potrebno utvrditi odlučnu činjenicu: je li stan u D. bio dodijeljen M. K. ili podnositelju te da bi, u slučaju dodjeljivanja stana podnositelju, on time i neovisno o srodstvu s M. K. mogao steći stanarsko pravo na njemu, a time i na spornom stanu. Upravni sud je zaključio da je M. K., kao nositelj stanarskog prava na stanu u D., sklopila ugovor o zamjeni stanova s M. P. za sporni stan (P.15, sada S.10). Naposljetku je reproduciran sadržaj zapisnika od 22. ožujka 1984. kojom prilikom je podnositelj među ostalim naveo da je M. K. bila nositelj stanarskog prava na stanu u D.

3.1.3. Stajalište Ustavnog suda

Ustavni je sud primijetio da se u cjelokupnom postupku jedino prvostupanjsko upravno tijelo osvrnulo na sadržaj rješenja iz 1976. i Ugovora o korištenju stana iz 1976., odnosno na dodjelu stana i M. K. i podnositelju, navevši da »ovo tijelo navođenje F. M. u nekim aktima tumači blago rečeno kao neznanje osobe koja je to tada radila«. Je li riječ o neznanju ili o nekim drugim razlozima dodjele stana dvjema osobama u zakonodavnom poretku u kojem je bilo dopušteno stan dodijeliti samo jednoj osobi, Ustavni sud nije smatrao ustavnopravno relevantnim. Za Ustavni sud je ustavnopravno relevantna isključivo činjenica da pogreške nadležnih tijela ne smiju ići na štetu građana.¹⁶

šenja Grada Zagreba, Gradskog ureda za prostorno uređenje, graditeljstvo, stambene i komunalne poslove, Odsjeka za stambene poslove, kojim je naloženo F. M. i drugima da stan u Zagrebu isprazne od osoba i stvari i predaju ga na raspolaganje Gradu Zagrebu. Točkom 2. izreke drugostupanjskog rješenja odbijena je podnositeljeva žalba protiv prvostupanjskog rješenja.

¹⁶ To stajalište zauzima i Europski sud za ljudska prava, koji je u presudi *Gashi protiv Hrvatske* od 17. prosinca 2007. istaknuo da smatra da bi pogreške ili propusti državnih tijela trebali ići u korist pogođenih osoba, osobito ako se time ne dovodi u pitanje kakav drugi suprotstavljeni privatni interes. Drugim riječima, rizik svake pogreške što je napravi

Ustavni sud je utvrdio da unatoč smetnjama za postojanje stanarskog prava više osoba na jednom stanu (čl. 54/1. Zakona o stambenim odnosima, NN 51/85, 42/86, 37/88, 47/89, 22/92, 58/93, 70/93; ZSO), odnosno smetnjama za sustanarstvo (čl. 131/2. i 131/3. ZSO), eventualne nepravilnosti u radu upravnih tijela prilikom dodjele stana u Dubravi, odnosno dodjele stanarskog prava dvjema privatnim osobama (M. K. i podnositelju) na tom stanu, ne mogu ići na štetu jedne od njih (u konkretnom slučaju, podnositelja).

Ustavni sud je naglasio činjenicu da se u ovom slučaju priznavanjem podnositelju prava na sporni stan ne dovodi u pitanje nikakav drugi privatni interes, budući da su kako izvorni davatelj na korištenje stana u D., Zavod za izgradnju grada, tako i predlagatelj u upravnom postupku radi iseljenja, Grad Zagreb, javnopravna tijela, odnosno da je u ovom slučaju suprotstavljena stranka M. K. preminula.

Ustavni sud je u obrazloženju odluke naveo da bi Upravni sud u ponovljenom postupku morao uzeti u obzir navedene činjenice i pravna stajališta Ustavnog suda te predmet razmotriti u svjetlu temeljnog ustavnog načela pravne sigurnosti i s njim povezanog načela zaštite legitimnih očekivanja stranaka u postupcima u kojima se odlučuje o njihovim pravima i obvezama. Stoga je ocijenio da u konkretnom slučaju podnositelju nije bila zajamčena djelotvorna sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela s javnim ovlastima propisana čl. 19/2. Ustava, s posljedicom da bi mu osporenim presudom – kad ne bi bila ukinuta – moglo biti povrijeđeno i ustavno pravo vlasništva zajamčeno čl. 48/1. Ustava zbog neotklanjanja od strane Upravnog suda svake sumnje u postojanje ili nepostojanje prava podnositelja na spornom stanu.

3.2. Odluka U-III-1187/2006

I tom odlukom¹⁷ Ustavni sud utvrdio je povredu ustavnog prava zajamčenog čl. 19/2. Ustava (kao i povredu ustavnog prava zajamčenog čl. 18/1.) te ukinuo osporenu presudu Upravnog suda i rješenja tijela uprave te predmet vratio tijelu uprave na ponovni postupak. Rješenjima tijela uprave podnositeljici je kao razlog razrješenja s položaja načelnice sažeto navedeno postupanje protivno čl. 29. Zakona o državnim službenicima

državno tijelo trebala bi snositi država, a propusti se ne smiju ispravljati na štetu dotičnoga građanina.

¹⁷ Odluka U-III-1187/2006 od 24. ožujka 2009., NN 50/09 i www.usud.hr

i namještenicima i plaćama nositelja pravosudnih dužnosti (NN 74/94, 86/94, 7/95, 23/95, 86/98).

U odnosu na ustavno pravo zajamčeno člankom 19/2., Ustavni sud je naveo:

»U svezi s čl. 19/2. Ustava, sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, unutar pravnog poretka Republike Hrvatske, provodi se kroz institut upravnog spora kod Upravnog suda Republike Hrvatske. Cilj upravnog spora je osiguranje sudske zaštite prava građana i pravnih osoba te osiguranje zakonitosti. Odredba čl. 19/2. Ustava ne jamči građanima samo sudsku zaštitu protiv nezakonitog upravnog akta, već i sudsku zaštitu od nezakonitog postupanja nadležnih tijela koja vode upravne postupke. (...)

Ustavni sud ocjenjuje da su učinjeni propusti u postupku donošenja osporavanih rješenja Ministarstva financija Republike Hrvatske, a osobito propusti Upravnog suda Republike Hrvatske u postupku odlučivanja o tužbi podnositeljice, takve naravi da se ne mogu smatrati ustavnopravno prihvatljivima s aspekta zaštite ustavnog prava podnositeljice na učinkovito pravno sredstvo (pravni lijek) zajamčeno čl. 18/1. Ustava, kao i ustavnog prava na sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, zajamčenog čl. 19/2. 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 državnu službu podnositeljice i položaj načelnice koji je ona obnašala.

Uvažavajući utvrđenja sadržana u t. 4. do 6.3. obrazloženja ove odluke, Ustavni sud ocjenjuje da su podnositeljici u konkretnom slučaju povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 18/1. i 19/2. Ustava.«

3.3. Odluka U-III-3454/2006

Ustavni je sud tom odlukom¹⁸ usvojio ustavnu tužbu, ukinuo osporenu presudu Upravnog suda te predmet vratio tom sudu na ponovni postupak. Razmatrajući osporenu presudu Upravnog suda s aspekta čl. 192.

¹⁸ Odluka U-III-3454/2006 od 2. srpnja 2008., NN 94/08 i www.usud.hr

Ustava, Ustavni sud je utvrdio da se pravno stajalište navedeno u presudi Upravnog suda ne zasniva na ustavnopravno prihvatljivom tumačenju mjerodavnog prava.

Prema ocjeni Ustavnog suda, Upravni sud nije dostatno proveo sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti kad je potvrdio stajalište Ministarstva da se »o predmetnom zahtjevu nije moglo riješiti izdavanjem izmjene i dopune građevne dozvole budući se radi o sasvim novom i drugačijem zahvatu u prostor od onog odobrenog osnovnom dozvolom, koja je bila izdana na temelju gore navedene lokacijske dozvole s obzirom na to da je ona kako je gore navedeno konzumirana, pa njezina izmjena i dopuna pretpostavlja izdavanje nove lokacijske dozvole ili izvatke iz plana«.

Naime, ocjena je Ustavnog suda da je podnositelj postupao u skladu s aktima koji su bili na snazi u vrijeme kad je započeo gradnju spornog objekta, koja je potom i dovršena. Nakon što je postupio u skladu s Izmjenom i dopunom građevne dozvole, nije imao razloga očekivati da je učinio bilo što zbog čega bi trebao snositi štetne posljedice bilo koje vrste. Ustavni je sud ocijenio da je navedeno postupanje Upravnog suda u suprotnosti s načelom sigurnosti objektivnog pravnog poretka.

Uz navedeno, prema ocjeni Ustavnog suda, konkretna povreda nije tolikog razmjera da bi bila važnija od onoga što građanin može očekivati od državne vlasti koja mu je uredno izdala odobrenje za gradnju objekta.¹⁹

4. Zaključak

Borković je naveo da uloga sudskog nadzora kao jamca zakonitosti ne dolazi do izražaja samo u represivnoj naravi koja se izražava primjenom sankcije kad nastupi konkretna povreda pravnog poretka, već da ima i naglašenu preventivnu funkciju jer unaprijed utječe na tijek upravnog postupanja (Borković, 2002). I sudska je praksa prepoznala značenje upravnog spora kao najznačajnijeg oblika sudskog nadzora zakonitosti upravnog akta. Radi poboljšanja njegove kvalitete svoj je doprinos dao i

¹⁹ Povredu ustavnog prava zajamčenog čl. 19/2. Ustava Ustavni sud je utvrdio i u odlukama: U-III-446/2006 od 27. svibnja 2009., NN 85/09, U-III-1355/2005 od 10. rujna 2008., NN 109/08, U-III-5134/2005 od 20. svibnja 2008., U-III-4827/2005 od 23. travnja 2008., NN 55/08, U-III-2839/2007 od 12. rujna 2007., NN 96/07, U-III-968/98 od 23. svibnja 2007., NN 61/07 i dr. Sve su te odluke objavljene i na www.usud.hr

Ustavni sud, pogotovo odlukom U-I-1745/1999 od 8. studenoga 2009.²⁰ kojom je ukinuo čl. 22., čl. 25. t. 7. i čl. 36/3. Zakona o izvlaštenju (NN 9/94, 35/94). U toj odluci Ustavni je sud zauzeo stajalište da Upravni sud nije sud s punom nadležnošću te je posebno prigovorio ograničenoj sposobnosti Upravnog suda da neovisno utvrđuje činjenice u predmetu te održava usmena ročišta na kojima su strane suprotstavljene.²¹

U tijeku je rad na novom Zakonu o upravnim sporovima (CARDS) koji je potrebno uskladiti s pravnom stečevinom Europske unije, osobito s čl. 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda (Koprić, 2006; Đerđa, 2008a). Jedan od ciljeva novog ZUS-a trebalo bi biti i povećanje učinkovitosti sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata.²²

Literatura

Borković, Ivo (2002) Upravno pravo. Zagreb: Narodne novine

CARDS: Strateški dokument za izradu nacрта novog Zakona o upravnim sporovima. CARDS 2004 twinning projekt Podrška učinkovitijem, djelotvornijem i modernijem upravljanju i radu Upravnog suda Republike Hrvatske, <http://upravnisudrh.hr/dogadanja/ZUS>

Đerđa, Dario (2008) Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 45(1): 75–94.

Đerđa, Dario (2008a) Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 29(1): 111–147.

Koprić, Ivan (2006) Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe standardima EU-a. U: Reforma upravnog sudska i upravnog postupanja. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti

Kriletić, Marija (2007) Odlučivanje u razumnom roku u upravnim stvarima prema praksi Europskog suda za ljudska prava. U: Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse. Zagreb: Inženjerski biro

²⁰ Odluka U-I-1745/1999 od 8. studenoga 2009., NN 112/09.

²¹ Polazeći od odredbe čl. 34/1. ZUS-a, Republika Hrvatska je u čl. 4. Zakona o potvrđivanju Konvencije stavila rezervu glede održavanja javne rasprave zajamčene čl. 6/1. Konvencije kad Upravni sud odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata, navodeći da se rezerva odnosi upravo na tu odredbu ZUS-a. Tom rezervom pokriven je, međutim, samo zahtjev za održavanje javne rasprave iz čl. 6/1. Konvencije, s kojom je povezana i usmenost rasprave, ali ne i zahtjev za kontradiktornošću rasprave.

²² O donošenju odluka u razumnom roku u upravnim stvarima u praksi Europskog suda za ljudska prava v. Kriletić, 2007.

- Medvedović, Dragan (2004) Upravno sudstvo u Hrvatskoj; prilog za povijesni pregled. U: Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977–2002. Zagreb: Narodne novine
- Medvedović, Dragan (2007) Zakon o upravnim sporovima (autorski pročišćeni tekst). Zagreb: Narodne novine

GUARANTEES OF AN EFFICIENT JUDICIAL REVIEW OF THE
LEGALITY OF ADMINISTRATIVE ACTS IN THE PRACTICE OF THE
CONSTITUTIONAL COURT

Summary

The report contains the practice of the Constitutional Court, whose decisions in abstract and concrete control reinforce the guarantees of judicial review of legality of individual administrative acts.

Key words: Constitutional Court – Croatia, legality, individual administrative acts of public bodies