

Dr. sc. Mario Jelušić,
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske
i docent Pravnog fakulteta u Zagrebu
Dr. sc. Duška Šarin,
sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske

VLADAVINA PRAVA I ULOGA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U IZVRŠAVANJU UPRAVNIH I UPRAVOSUDSKIH ODLUKA

UDK: 342(497.5)

Pregledni rad

Primljeno: 25. 11. 2014.

Ustavni sud Republike Hrvatske nema neposrednu nadležnost u izvršavanju različitih upravnih i upravnosudskih odluka, ali institut *ustavne tužbe* kojim se štite temeljna prava i slobode zajamčene Ustavom Republike Hrvatske, stavlja Ustavni sud u poziciju da odlučivanjem o zaštiti ovih prava, koja bi mogla biti povrijeđena tijekom postupaka i u izvršenju odluka donesenih u upravnim postupcima i upravnim sporovima, istovremeno ipak bude uključen i u izvršavanja rješenja upravnih tijela i presuda upravnih sudova. U sklopu zaštite temeljnih ustavnih prava i sloboda u izvršavanju upravnih i upravnosudskih odluka, uloga Ustavnog suda u zaštiti šireg pravopolitičkog koncepta vladavine prava kao jedne od temeljnih i polaznih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske iznimno je važna. Pravopolitički koncept *vladavine prava* obilježava sustav političke vlasti koji se temelji na poštovanju ustava, zakona i drugih propisa, istovremeno i od strane građana i od strane tijela državne vlasti. U tom smislu svi opći pravni akti (propisi), kao i pojedinačni akti državnih tijela, moraju biti utemeljeni na Ustavu, zakonu i drugim propisima, a šire gledano, pravo na izvršenje upravnosudskih odluka proizlazi iz *prava na pristup sudu*. Izvršenje upravnih i upravnosudskih odluka jest posljednja faza upravnog postupka, odnosno upravnog spora. Njime se uspostavlja stanje koje se određuje u dispozitivu akta koji se izvršava. Izvršenje u upravnom postupku provodi se protiv osobe koja je obvezna ispuniti obvezu (izvršenik), odnosno njegovih pravnih sljednika. Ono se provodi po službenoj dužnosti (*ex officio*) kad to nalaže javni interes. Izvršenje koje je u interesu stranke provodi se na prijedlog stranke (predlagatelja izvršenja), a može se provesti i na temelju nagodbe stranaka. Izvršenje presude kojom je upravni sud riješio stvar dužan je osigurati tuženik.

Ključne riječi: *vladavina prava, ustavni sud, upravni postupak, upravni spor, izvršenje, ustavna tužba, zaštita ustavnih prava i sloboda*

1. UVOD

Iako Ustavni sud Republike Hrvatske nema izvornu nadležnost u izvršavanju upravnih i upravnosudskih odluka, institut *ustavne tužbe* kojim se štite temeljna prava i slobode zajamčene Ustavom Republike Hrvatske,¹ stavlja Ustavni sud u

¹ Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/90., 135/97., 8/98. – pročišćeni tekst,

poziciju da odlučivanjem o zaštiti ovih prava, koja bi mogla biti povrijeđena tijekom postupaka i u izvršenju odluka donesenih u upravnim postupcima i upravnim sporovima, ipak bude uključen i u izvršavanja rješenja upravnih tijela i presuda upravnih sudova. U ovom ćemo se članku baviti pitanjima uloge Ustavnog suda u zaštiti šireg pravno-političkog koncepta vladavine prava kao jedne od temeljnih i polaznih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, obrađujući kroz nju i ulogu Ustavnog suda u zaštiti temeljnih ustavnih prava i sloboda u izvršavanju upravnih i upravnosudskih odluka. Pri tome ćemo djelovanje Ustavnog suda u takvim postupcima ilustrirati trima konkretnim slučajevima iz njegove prakse, kao i stajalištima koja je Ustavni sud izrazio u nizu svojih odluka.

2. PRAVNOPOLITIČKI KONCEPT VLADAVINE PRAVA

Pravno-politički koncept *vladavine prava* obilježava sustav političke vlasti koji se temelji na poštovanju ustava, zakona i drugih propisa, istovremeno i od strane građana i od strane tijela državne vlasti. U tom smislu, svi pravni propisi, kao i akti državnih tijela, moraju biti utemeljeni na Ustavu, zakonu i drugim propisima. Ovakav zahtjev nameću i načela *ustavnosti* i *zakonitosti* koja Ustav Republike Hrvatske izriječno propisuje u članku 5. prema kojem „u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom. Svatko je dužan držati se Ustava i prava i poštovati pravni poredak Republike Hrvatske.“² Načelo ustavnosti koje svoju snagu crpi iz nadzakonske snage Ustava koji je donesen po posebnom, zahtjevnijem postupku donošenja nego li se donose zakoni, sagledava se kroz njegov *materijalni* i *formalni* aspekt.³ Pored toga, Ustav polazi od temeljnih vrednota na kojima počiva, a jedna od njih je i **vladavina prava**. Naime, prema članku 3. Ustava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske su: sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštovanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, ali i *vladavina*

113/00., 124/00. – pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. – pročišćeni tekst, 55/01. – ispravak, 76/10. i 85/10. – pročišćeni tekst i 5/14.)

² Prema shvaćanju Ustavnog suda Republike Hrvatske, „odredba članka 5. stavka 1. Ustava kojom je propisano da u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom, temelj je za provedbu načela ustavnosti i zakonitosti, kao oblika ostvarenja vladavine prava, jedne od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, propisanih člankom 3. Ustava. Načelo ustavnosti i zakonitosti, u formalnom i materijalnom smislu, znači da zakone i druge propise mora donijeti nadležno zakonodavno tijelo, odnosno nadležno tijelo ovlašteno za donošenje drugih propisa, prema propisanom postupku i u skladu sa sadržajem relevantnih ustavnih i/ili zakonskih normi.“ Vidi odluku Ustavnog suda broj: U-I-491/2009 od 19. lipnja 2009. („Narodne novine“ broj 88/09. i www.usud.hr).

³ Dok načelo ustavnosti u *materijalnom* smislu zahtijeva da zakoni budu sadržajno usklađeni s odredbama ustava, načelo ustavnosti u *formalnom* smislu zahtijeva da svi zakoni budu doneseni u postupku kakav je propisan ustavom odnosno drugim izvorima ustavnog prava, poglavito poslovnikom predstavničkog tijela kojim se uređuju pitanja tko su ovlašteni predlagatelji zakona, koji su uvjeti za provođenje redovitog, a koji za provođenje hitnog zakonodavnog postupka, kojom se većinom usvajaju pojedine kategorije zakona (obični i organski), te promulgacija i publikacija zakona. O *materijalnoj* i *formalnoj* neustavnosti zakona vidjeti **Branko Smerdel, Smiljko Sokol**: „*Ustavno pravo*“, Informator, Zagreb, 2006., str. 165-168.

prava i demokratski višestranački sustav, koje kao takve predstavljaju temeljni *etički koncept* na kojem je ovaj Ustav zasnovan.⁴

Ove vrednote ustvari predstavljaju kriterije kroz koje treba prosuđivati svaku ustavnu i drugu pravnu normu u njezinom tumačenju. Isto tako, poseban popis temeljnih vrednota ima funkciju svojevrsnog udžbenika kao kanona ustavnih, državnih temeljnih vrijednosti današnjeg razvojnog stupnja hrvatskoga društva.⁵ Ipak, valja naglasiti da Ustav čini jedinstvenu cjelinu. Njemu se ne može pristupati na način da se iz cjeline odnosa koji se njime ustrojavaju izvlači jedna odredba, pa se ona onda tumači zasebno i mehanički, neovisno o svim ostalim vrijednostima koje su Ustavom zaštićene. Ustav posjeduje unutarnje jedinstvo i značenje pojedinačnog dijela vezano je uz sve ostale odredbe. Promatra li ga se kao jedinstvo, Ustav odražava pojedina sveobuhvatna načela i temeljne odluke u vezi s kojima se moraju tumačiti sve njegove pojedinačne odredbe. Stoga se nijedna ustavna odredba ne može izvući iz konteksta i samostalno interpretirati. Drugim riječima, svaka se pojedina ustavna odredba uvijek mora tumačiti u skladu s najvišim vrednotama ustavnog poretka koje su temelj za tumačenje samog Ustava.⁶

Vršeci svoju ustavnu zadaću, Ustavni sud Republike Hrvatske je dosada u nizu odluka tumačio sadržaj pojedinih odredaba Ustava. Pri tome, među najznačajnije interpretacije Ustava zasigurno se ubrajaju one učinjene u odnosu na sadržaj *načela vladavine prava*,⁷ ⁸ a praksa Ustavnog suda pokazuje da je od svih ustavnih

⁴ Opširnije **Arsen Bačić**: „*Mjesto i uloga ustavnih vrednota u demokratskom konstitucionalizmu*“, članak u zborniku „Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske“, HAZU, Zagreb, 2011., str. 119-165, **Gagik Harutyunyan**, predsjednik Ustavnog suda Republike Armenije, obratio se sudionicima simpozija o diobi vlasti i ustavnom sudovanju razmišljanjima o zadaćama ustavnog sudovanja u konkretnom društvu u kojem se ono obavlja, ističući glavnu odrednicu ustavne kulture u kontekstu današnjih civilizacijskih postignuća, da pravo svake države u sebi mora uključiti čitav sustav dubokih, trajnih vrijednosti civilnoga društva i jamstva njihove trajne, stalne i vjerodostojne zaštite. Te vrijednosti stvarane su stoljećima, svaka generacija iznova razmatra i jamči trajnost njihova razvitka dodajući svoj vlastiti prilog. Vidi o tome **Mario Jelušić**: „*Međunarodni simpozij u Seulu o diobi vlasti i ustavnom sudovanju u 21. stoljeću, održan 1.-4. rujna 2008.*“, Informator, br. 5693 od 27. rujna 2008.

⁵ O takvom pristupu hrvatskom Ustavu zanimljiva je shvaćanja iznio Peter Häberle u svojem klasičnom djelu „*Ustavna država*“, gdje u hrvatskom izdanju ovoga djela vrši kritičku vrijednosno-politološku analizu pojedinih dijelova Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine. U komparativnoj analizi pojedinih temeljnih odredbi našeg i ustava pojedinih europskih država Häberle ističe gotovo „udžbeničku“ vrijednost odredbi hrvatskog Ustava o temeljnim vrednotama, diobi vlasti, i drugih, pri čemu naglašava da u „...iskazima o temeljnim vrijednostima o pravima čovjeka on je ujedno kompatibilan s Konvencijom o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda“. Vidi **Peter Häberle**: „*Ustavna država*“, Politička kultura, Zagreb, 2002., str. 260, 261.

⁶ Usp. primjerice shvaćanja o jedinstvenosti ustavnog teksta izražena u rješenju Ustavnog suda broj: U-1-3789/2003 i dr. od 8. prosinca 2010. („Narodne novine“ broj 142/10. i www.usud.hr). Analizu interpretacije u odlučivanju Vrhovnog suda SAD-a kroz povijest vidi u **Antonin Scalia**: „*A Matter of Interpretation – Federal Courts and the Law*“, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1997, str. 37-47; vidjeti također i komentare **Ronald Dworkina** u istoj knjizi, str. 115-127.

⁷ Usp. **Jasna Omejec**: „*Granice ovlasti Ustavnog suda u postupku ocjene suglasnosti zakona s Ustavom*“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, Vol. 53 (2003.), broj 6., str. 1423-1455.

⁸ „Vladavina prava, kao najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava), premda pretpostavlja punu ustavnost i zakonitost u smislu članka 5., stavka 1. Ustava (‘U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.’), nije samo vladavina zakona, već vladavina po pravu koja – uz zahtjev za ustavnošću i zakonitošću, kao

načela “načelo vladavine prava prihvaćeno i razrađeno od Ustavnog suda kao temeljni zbirni kriterij u pristupu ustavnoj interpretaciji”.⁹

Dosada najpotpunija i najšira ustavna interpretacija *načela vladavine prava* sadržana je u odluci i rješenju Ustavnog suda broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000.¹⁰ pri čemu je Ustavni sud pošao od stajališta da vladavina prava, kao najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, sadrži i pitanje o općim obilježjima koje bi zakoni morali imati kako bi bili usklađeni s njome. Ustavni sud je utvrdio da je za ocjenu ustavnosti osporavanog zakona to pitanje najvažnije, zbog toga što se vladavina prava ne smije poistovjećivati samo sa zahtjevom za zakonitošću postupanja tijela državne vlasti. Premda pretpostavlja punu ustavnost i zakonitost u smislu članka 5. Ustava, vladavina prava predstavlja više od samog zahtjeva za postupanjem u skladu sa zakonom: ona uključuje i zahtjeve koji se tiču sadržaja zakona. Stoga vladavina prava sama po sebi ne može biti pravo u istom smislu u kojem su to zakoni koje donosi zakonodavac. Vladavina prava nije samo vladavina zakona, već vladavina po pravu koja, uz zahtjev za ustavnošću i zakonitošću, kao najvažnijim načelom svakog uređenog pravnog poretka, sadrži i dopunske zahtjeve koji se tiču samih zakona i njihova sadržaja. U tom je smislu Ustavni sud osobito istaknuo da u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. Ustavni je sud također napomenuo da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje.

Dakle, *koncept vladavine prava* ne ograničava se samo na zahtjevu za poštovanjem ustavnosti i zakonitosti. Štoviše, on zahtijeva da pravni propisi u demokratskom društvu imaju određen sadržaj, primjeren demokratskom sustavu, kako bi služili zaštiti ljudskih prava i sloboda u odnosima građana i tijela državne vlasti. Da bi se ova zadaća koncepta vladavine prava ostvarila potreban je sustav institucija koje će ga ostvariti, te štititi kroz nadzor ustavnosti i zakonitosti općih i pojedinačnih akata.¹¹

najvažnijim načelom svakog uređenog pravnog poretka – sadrži i dopunske zahtjeve koji se tiču samih propisa i njihova sadržaja.“ Vidi rješenje Ustavnog suda broj: U-II-3575/2007, U-II-3182/2010 od 17. svibnja 2011. („Narodne novine“ broj 63/11. i www.usud.hr).

⁹ Vidi **Smiljko Sokol**: „Ustavni sud Republike Hrvatske u zaštiti i promicanju vladavine prava“, sa savjetovanjima: Ustav kao jamac načela pravne države u međunarodnom, pravnom i gospodarskom prometu, Novi Vinodolski, 6.-28. studenoga 2001., objavljeno u knjizi: Ustav kao jamac načela pravne države, Zagreb, 2002., str. 24. Kada je riječ o izvršenju upravnih i upravnosudskih akata, pored novog zakonodavstva kojim se uređuju upravni postupak i upravni spor u Republici Hrvatskoj, nužno je stalno raditi na razvoju procesne kulture svih sudionika u tim postupcima. Vidi **Bosiljka Britvić Vetma**: „Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (čl. 6) i upravni spor“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1/2008., str. 146.

¹⁰ Odluka i rješenje Ustavnog suda broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000. („Narodne novine“ broj 31/00.) doneseni su u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba *Zakona o Državnom sudbenom vijeću* („Narodne novine“ broj 58/93., 49/99.). Vidi o tome **Duška Šarin**: „Položaj Ustavnog suda Republike Hrvatske s motrišta diobe vlasti i ustavne garancije njegove neovisnosti“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 5-6/2012, str. 1379-1385.

¹¹ Vidi pobliže **Branko Smerdel**: „Ustavno uređenje europske Hrvatske“, Informator, Zagreb, 2013., str. 133. i dalje, te **Jutta Limbach**: „Der Wissenschaftler als Bürger und Beamter. Das Verhältnis von

Nadzor ustavnosti pojedinačnih pravnih akata i zaštita temeljnih ustavnih prava i sloboda u povodu podnesenih ustavnih tužbi, *prije* i *nakon* što su u prethodnim postupcima iscrpljeni svi redovni i izvanredni pravni lijekovi, susrećemo u raznim ustavnim sustavima, pa tako i u hrvatskom.¹² Općenito gledano, treba reći da je u mnogim europskim postsocijalističkim tranzicijskim državama, kakva je i Republika Hrvatska, upravo na ustavno sudstvo prebačena zadaća rješavanja teških ustavnih konflikata čiji se društveno-ekonomski uzroci crpe iz bliže i dalje prošlosti. Ovakvi se primjeri mogu naći poglavito pri ocjeni ustavnosti zakona, ali i pri konkretnoj zaštiti temeljnih ustavnih prava i sloboda. Naročito je rezultat tih procesa stanje „*juridizacije*“ u kojem se političke odluke sve više prebacuju na pravnu razinu, te se više ne odlučuje politički u predstavničkim tijelima, već se interpretacije svode na pravnu razinu. Zato srednje i istočnoeuropski ustavni sudovi, pa tako i hrvatski, predstavljaju vrhovne institucije za rješavanje ustavnih sporova, čime, naravno, djeluju kao najviši tumači ustava i nositelji tranzicije prema europskim standardima. Pri tome treba biti svjestan da ideju o rješavanju političkih sporova i sukoba primjenom prava nije moguće provesti u potpunosti, bez opasnosti da se „*juridizacija politike*“ ne izvrne u „*politicizaciju ustavnog sudstva*“.¹³ Zadaća je ustavnog suda da, slijedeći juridički model Hansa Kelsena o *ustavnom sudovanju*,¹⁴ interpretacijom ustava spriječi samovolju vlasti i ozbiljna strukturna zastranjenja. Takvim interpretacijama ustava u pojedinim odlukama omogućuje se veza između idealnog ustavnog modela društva kojem težimo i stvarnog života koji je iz niza povijesnih, kulturnih i gospodarskih razloga često daleko od idealnog. Ovakvim pristupom funkcija ustavnog suda kao tumača ustava služi afirmaciji općih mjerila i smjeru za djelovanje javnih vlasti. Kako bi ostvarili tu zadaću, brojni ustavni sudovi tranzicijskih zemalja ugledaju se na praksu Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu i njemačkog Saveznog ustavnog suda, pa tako čini i Ustavni sud Republike Hrvatske.

Najzad, govoreći o poštovanju najviših ustavnih vrednota, treba reći da ono nužno dovodi i do obveze tumačenja mjerodavnih zakona i drugih propisa i njihove primjene u skladu s važnim načelima koja su sastavnice navedenih ustavnih vrednota. Stoga svaki pojedinačni akt nadležnog tijela kojim se odlučuje o pravima i obvezama građana mora biti donesen u skladu s Ustavom

Wissenschaft und Politik“, Wallstein, Göttingen, 2010.; **Chantal Millon-Delsol**: „*L'État subsidiaire*“, Presses universitaires de France, Paris, 1992, poglavlje „*Constitutionnalisation*“ str. 213 i dalje.

¹² Poštovanje ljudskih prava bio je i ostao temeljni uvjet za pristupanje Europskoj uniji. Suvremeni pregled ovih prava vidjeti u **Tanja Cerruti**: „*L'Unione Europea alla ricerca dei propri confini*“, G. Giappichelli editore, Torino, 2010., str. 102-125.

¹³ Usp. **Jasna Omejec**: „*Novi europski tranzicijski ustavi i transformativna uloga ustavnih sudova*“ u ediciji HAZU „Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske“, Zagreb, 2011., str. 61-85; **Sanja Barić**: „*Organski zakoni i Ustavni sud RH u usporednoj perspektivi*“, u ediciji **Branko Smerdel, Đorđe Gardašević** (ur.): „*Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*“ (Projekt MZOŠ br. 0666-0661428-2502, 2007.-2011.), izabrani radovi., Zagreb, 2011., str. 422 i dalje.

¹⁴ Vidi opširan prikaz razvitka ustavnog sudovanja od teoretskog koncepta do praktičnog sustava u **Kurt Heller**: „*Der Verfassungsgerichtshof. Die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich von den Anfängen bis zur Gegenwart*“, Verlag Österreich, Wien, 2010.

i mjerodavnim zakonima pri čemu je važno mjerodavni zakon tumačiti i primjenjivati u skladu s odgovarajućim vrijednostima koje štiti Ustav. Pri tome, treba imati na umu da je zadaća sudova, dakle, i upravnih sudova, kao i upravnih tijela, da tumače pravne norme polazeći od cilja i svrhe koje je zakonodavac želio postići njihovim propisivanjem te da u skladu s tako utvrđenom svrhom primjenjuju mjerodavnu normu u skladu sa specifičnim okolnostima konkretnog slučaja. Koju će metodu interpretacije sud primijeniti, stvar je njegovog odabira i nije predmet ocjene Ustavnog suda, pod uvjetom da način na koji je sud tumačio i primijenio mjerodavno materijalno pravo u svakom pojedinom slučaju ima racionalnu osnovu i objektivno opravdanje.¹⁵

3. POVREDE TEMELJNIH USTAVNIH PRAVA U IZVRŠENJU UPRAVNIH I UPRAVNUOSUDSKIH ODLUKA

Izvršenje upravnih i upravnosudskih odluka predstavlja posljednju fazu upravnog postupka, odnosno upravnog spora. Njime se uspostavlja stanje koje se određuje u dispozitivu akta koji se izvršava. Dok u upravnom postupku državno tijelo ili tijelo koje ima javne ovlasti odlučuje o nekom zahtjevu podnositelja *rješenjem*, u upravnom sporu kao sporu tijela koje je odlučilo o zahtjevu stranke i same stranke, nadležni upravni sud će *presudom* odlučivati o *zakonitosti akta* koje je to tijelo donijelo u upravnom postupku.¹⁶ Današnja dvostupanjska organizacija upravnog sudovanja¹⁷ uključuje i žalbu u upravnom sporu, ali su mogućnosti njezina izjavljivanja vrlo ograničene.¹⁸ Treba primijetiti da je institut izvršenja u upravnom postupku i upravnom sporu podnormiran, te da bi *de lege ferenda* ova pitanja trebalo razraditi i preciznije urediti.

Sukladno članku 133. Zakona o općem upravnom postupku,¹⁹ rješenje doneseno u upravnom postupku izvršava se nakon što postane izvršno. Pri tome

¹⁵ Tako Ustavni sud u odluci broj: U-III-3124/2008 od 8. travnja 2009. („Narodne novine“ broj 54/09. i www.usud.hr) navodi: „Poštivanje načela i vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, utvrđenih napose u člancima 3., 5., 19. stavku 1. i 117. stavku 3. Ustava, nalaže zakonodavcu i tijelima nadležnim za provođenje postupaka, u kojima se neposrednom primjenom zakona i drugih propisa odlučuje o pravima i obvezama građana, da se rukovode tim načelima i vrednotama i u skladu s njima postupaju. Slijedom navedenog, svaki pojedinačni akt nadležnog tijela (tijela državne uprave, sudbenog tijela ili pravne osobe s javnim ovlastima), kojim se odlučuje o pravima i obvezama neke osobe, mora biti donesen u skladu s Ustavom i zakonskim odredbama, ali i u skladu sa svrhom zakona, odnosno pojedinih njegovih pravnih instituta koji se na određeni slučaj primjenjuju, a koja proizlazi iz Ustava”.

¹⁶ Usp. **Ivo Borković**: „Upravno pravo“, Informator, Zagreb, 1997., str. 441 i dalje; **Dario Đerđa**: „Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj“, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.

¹⁷ O putu reformi upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj i kriterijima kojima su bile vođene vidjeti u **Ivan Koprić**: „Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj“, u zborniku *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 1-16.

¹⁸ O dopuštenosti izjavljivanja žalbi u upravnom sporu vidi: **Marc Gjidara**: „*Le contrôle du juge d'appel en contentieux administratif*“, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, br. 2/2014, str. 241-253; **Ante Galić, Dario Đerđa**: „*Žalba u upravnom sporu*“, Odvjetnik, br. 5-6/2014., str. 12-30; usp. **Damir Aviani**: „*Pravna zaštita u postupku dodjele javnih ugovora – harmonizacija hrvatskog prava s acquis communautaire*“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1/2008, str. 191, 192.

¹⁹ Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“ broj 47/09.).

prvostupanjsko rješenje postaje izvršno istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena, dostavom rješenja stranci ako žalba nije dopuštena, dostavom rješenja stranci ako žalba nema odgodni učinak, dostavom stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija, danom odricanja stranke od prava na žalbu te dostavom stranci rješenja o obustavi postupka u povodu žalbe. Nasuprot tome, drugostupanjsko rješenje kojim se rješava upravna stvar postaje izvršno dostavom stranci. Kad je u rješenju određeno da se radnja koja je predmet izvršenja može izvršiti u ostavljenom roku, rješenje postaje izvršno istekom tog roka.

Izvršenje u upravnom postupku, kako to propisuje članak 134. istog Zakona, provodi se protiv osobe koja je obvezna ispuniti obvezu (izvršenik), odnosno njegovih pravnih sljednika, a prema članku 135. provodi se po službenoj dužnosti (*ex officio*) kad to nalaže javni interes. Izvršenje koje je u interesu stranke provodi se na prijedlog stranke (predlagatelja izvršenja), a može se provesti i na temelju nagodbe stranaka. Sve u svemu, po isteku roka od pet godina od dana kada je rješenje postalo izvršno, rješenje se više ne može izvršiti, osim ako zakonom nije drugačije propisano.

S druge strane, sukladno članku 81. Zakona o upravnim sporovima,²⁰ izvršenje presude kojom je sud riješio stvar **dužan je osigurati tuženik**. Budući da je u upravnom sporu pred nadležnim upravnim sudom redovito na strani tužitelja stranka koja je sudjelovala u prethodnom upravnom postupku i nije zadovoljna rješenjem državnog tijela ili tijela koje ima javne ovlasti, na strani tuženika naći će se upravo takva tijela, a ona su po definiciji *tijela državne vlasti ili pravne osobe javnog prava*, koja, kao takva, prema novijoj praksi Ustavnog suda nisu tijela koja bi bila ovlaštena podnositi ustavne tužbe.^{21 22} Naprotiv,

²⁰ Zakon o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj 20/10. i 143/12.).

²¹ U raspravama koje su se na Ustavnom sudu vodile nakon 2008. godine i koje su na kraju rezultirale sve restriktivnijim stavom o tome imaju li tijela državne vlasti odnosno pravne osobe javnog prava pravo podnositi ustavne tužbe, zauzet je načelan stav da su država odnosno njezina tijela kada nastupaju *iure imperii* jamci zaštite temeljnih ustavnih prava i sloboda fizičkih i pravnih osoba, te da kao takva državna tijela nipošto nemaju pravo podnositi ustavne tužbe tražeći od Ustavnog suda da bi im zaštitio ista takva prava. Dilema u stručnoj i široj javnosti bila je prema našem mišljenju potaknuta jezičnom formulacijom članka 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) gdje se propisuje da „svatko može Ustavnom sudu podnijeti ustavnu tužbu...“, pa je bio priličan broj ustavnih tužbi koje su podnosila tijela državne uprave kao i državna odvjetništva osporavajući presude sudova. Naprotiv, ako država i njezina tijela nastupaju *iure gestionis*, štiteći svoju imovinu u sudskim postupcima, prevladava shvaćanje da bi im tada bilo dozvoljeno podnositi ustavne tužbe zbog zaštite vlasništva prema članku 48. Ustava Republike Hrvatske. Usp. **Davor Krapac**: „Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske – ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora“, Narodne novine, Zagreb, 2014., str. 198, 199; **Dubravko Ljubić**: „Ustavnosudska zaštita temeljnih ljudskih prava i sloboda – ustavna tužba (ustavna žalba)“, doktorska disertacija iz 2011., javnosti dostupna u biblioteci Pravnog fakulteta u Zagrebu, str. 346.

²² Ovdje valja spomenuti i jedinice lokalne samouprave, odnosno njihovu sposobnost da budu nositelji ustavnih prava, a time i stranke u postupcima zaštite tih prava pred Ustavnim sudom. Naime, imajući u vidu sadržaj članka 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, jedinice lokalne samouprave, kao nositelji javne vlasti na lokalnoj razini, zbog svojih ustavnih funkcija i djelatnosti, u prvom su redu obveznici zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, a ne nositelji tih prava i sloboda. To priječi jedinice lokalne samouprave da traže zaštitu Ustavnog suda, ali im ne priječi da svoja prava ostvaruju pred redovnim sudovima. Takvo stajalište zastupa i Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu. (Tako je, primjerice, u predmetu *Ayuntamiento de Mula protiv Španjolske* [Odluka od 1. veljače 2001., zahtjev

takva tijela kao tijela državne vlasti dužna su vršiti poslove iz svoje nadležnosti i jamac su zaštite temeljnih ustavnih prava i sloboda. Tako će takva tijela kao *tuženici* u upravnim sporovima u kojima su nadležni upravni sudovi odlučivali o zakonitosti upravnih akata koje su donijeli, biti dužna izvršavati presude upravnih sudova u upravnim sporovima, dok će ustavne tužbe kojima će osporavati presude nadležnih upravnih sudova redovito podnositi tužitelji koji su se u upravnim postupcima pojavljivali kao stranke. Ne bude li tuženik osigurao izvršenje presude u određenom roku, tužitelj na temelju stavka 3. ovog članka može zahtjevom za izvršenje od suda zahtijevati izvršenje presude. Inače, izvršenje upravnosudskih presuda vrši se prema pravilima kojima je uređeno izvršenje u općem upravnom postupku. Sukladno članku 82. istog Zakona, *rješenje* izvršava upravni sud koji ga je donio, a izvršenje novčanih obveza određenih rješenjem provodi se u skladu s propisima kojima je uređeno sudsko izvršenje.

Valja naglasiti da pored načelne odredbe Ustava o *pravu na pravično suđenje*, sadržane u članku 29., stavku 1., te onih koje se odnose na osnove uređenja sudbene vlasti, sadržanih u člancima 115. do 121., u Ustavu nema posebnih odredbi koje bi se odnosile na izvršenje upravnih akata odnosno sudskih odluka. Iako, šire gledano, pravo na izvršenje upravnosudskih odluka proizlazi iz *prava na pristup sudu*.²³ U tom smislu, člankom 6., stavkom 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda²⁴ uređuje se *pravo na pošteno (pravično) suđenje*. Pored toga, člankom 47. Povelje temeljnih prava Europske unije²⁵ uspostavljeno je *pravo na učinkovito pravno sredstvo i pošteno suđenje*, a članak 19. Ustava propisuje da pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu. Člankom 19. Ustava zajamčuje se i sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, što u upravnom sporu vrše upravni sudovi. Obvezatnost sudskih odluka propisana je člankom 6., stavkom 3. Zakona o sudovima,²⁶ pa je svatko u Republici Hrvatskoj dužan poštovati pravomoćnu i ovršnu odnosno izvršnu sudsku odluku i njoj se

br. 55346/00] Europska komisija proglasila zahtjev općinskog vijeća nedopuštenim.) Međutim, jedinice lokalne samouprave pod određenim su pretpostavkama ipak ovlaštene podnijeti ustavnu tužbu, ali samo ako se njome traži zaštita protiv neustavnih zahvata u njihovo ustavno pravo na lokalnu samoupravu (*tzv. komunalna ustavna tužba*). Prethodno stajalište odgovarajuće se primjenjuje i na županije, kao jedinice područne (regionalne) samouprave u smislu članka 129., stavka 2. Ustava. Vidi rješenje Ustavnog suda broj: U-III-462/2010 od 10. rujna 2013. ("Narodne novine" broj: 120/13. i www.usud.hr).

²³ Vidi opširna izlaganja o *pravu na pristup sudu* uz navođenje prakse Europskog suda za zaštitu ljudskih prava u Strasbourgu, **Jasna Omejec**: „*Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourški acquis*“, Novi Informator, Zagreb, 2013., str. 848 i dalje.

²⁴ Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine – Međunarodni ugovori“ broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02., 1/06., 2/10., 13/03. i 9/05.).

²⁵ Vidi http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.6.html

²⁶ Zakon o sudovima („Narodne novine“ broj 28/13.) Usporedbe radi, člankom 31., stavkom 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, propisuje se da su odluke i rješenja Ustavnog suda obvezatni, te da ih je dužna poštovati svaka fizička i pravna osoba.

pokoriti.²⁷ Kada ne bi bilo navedenih odredbi, pravo na pravično suđenje ne bi imalo sav potencijal djelotvornosti.

Granice nadležnosti Ustavnog suda postavljene su Ustavom. Sukladno tome, kako je uvodno navedeno, iako Ustavni sud nema neposrednu nadležnost u izvršavanju različitih upravnih i upravnosudskih odluka, institut *ustavne tužbe* kojim se štite temeljna prava i slobode zajamčene Ustavom, stavlja Ustavni sud u poziciju da odlučivanjem o zaštiti ovih prava koja bi mogla biti povrijeđena tijekom postupaka i u izvršenju odluka donesenih u upravnim postupcima i upravnim sporovima, istovremeno ipak bude uključen i u izvršavanja rješenja upravnih tijela i presuda upravnih sudova.

Premda su u praksi moguće povrede niza Ustavom zajamčenih prava, upravo su najčešće povrede *prava na jednakost građana* (članci 14., stavak 2.²⁸ i 26.²⁹ Ustava) i *prava na pravično suđenje* (članak 29., stavak 1. Ustava). Stav da se jamstva prava na pravično suđenje primjenjuju i na sudski postupak pred upravnim sudom (upravni spor), uređen člankom 19., stavkom 2. Ustava, Ustavni sud je prvi put iznio tek 2007. godine.³⁰ Naime, pravila i sredstva dokazivanja čine dio cjeline postupovnih pravila upravnog postupka, sadržanih u Zakonu o općem upravnom postupku i kao takva neodvojiva su sastavnica postupovnih jamstava pravičnog

²⁷ Ovdje valja spomenuti odluku i rješenje Ustavnog suda broj: U-I-510/1996 od 5. travnja 2000. („Narodne novine“ broj 42/00. i 53/00. - ispravak) u kojoj je Ustavni sud naveo: “Odredbama članka 3. i 5. Ustava, uz ostalo utvrđeno je da su jednakost i vladavina prava najviše vrednote ustavnog poretku Republike Hrvatske, kao i da je svatko dužan poštovati pravni poredak. Iz ovih ustavnih načela proizlazi i obveza svih na pridržavanje i provođenje odluka nadležnih tijela, pa i odluka sudbene vlasti.”

²⁸ Članak 14., stavak 2. Ustava sadrži opće jamstvo jednakosti svih pred zakonom. Ono se mora sagledavati zajedno sa stavkom 1. iste ustavne odredbe, koji sadrži ustavno jamstvo nediskriminacije u ostvarivanju svih Ustavom i zakonima zajamčenih prava i sloboda. Članak 14. Ustava nije samostalna pravna osnova za ustavnu tužbu, već mora biti istaknut zajedno s nekim drugim (materijalnim) pravom za koje podnositelj smatra da mu je povrijeđeno. Ocjenjujući razloge ustavne tužbe sa stajališta te ustavne odredbe, Ustavni sud ocjenjuje zasnivaju li se pravna stajališta i razlozi za takva pravna stajališta, navedeni u osporenim upravnim i upravnosudskim odlukama, na ustavnopravno prihvatljivom tumačenju i primjeni mjerodavnog prava, a polazeći od činjeničnog stanja utvrđenog u provedenom postupku. Ustavni sud, dakle, utvrđuje jesu li osporene odluke odnosno u njima izražena pravna stajališta posljedica proizvoljnog tumačenja i primjene mjerodavnog prava.

²⁹ Ustavno jamstvo jednakosti iz članka 14. i članka 26. Ustava povrijeđeno je ako stranci u postupku, koji je prethodio osporavanom pojedinačnom aktu, nije bilo omogućeno ostvarivanje njezinih postupovnih prava, a u materijalnoppravnom smislu ako se taj akt može smatrati samovoljnim odnosno arbitrarnim. Članak 26. Ustava je razrada i primjena općeg načela jednakosti iz članka 14. Ustava na područje sudske i druge pravne zaštite. Radi se o posebnom slučaju načela jednakosti koje svakome jamči jednaku zaštitu prava u postupku pred sudovima i drugim državnim tijelima. U *procesnom smislu* ovo je pravo povrijeđeno ako stranci u postupku nije bila dana mogućnost da, u okviru zakona, sudjeluje u postupku, odnosno ako joj nije omogućeno pravično suđenje (postupak) i to na način da joj je bila uskraćena mogućnost da iznosi činjenice i predlaže dokaze, da bude saslušana, da se nadležno tijelo nije izjasnilo o njezinim navodima važnim za odlučivanje, da pojedinačni akt nije obrazložilo i sl. U *materijalnoppravnom smislu* jednakost znači da, načelno, sudovi i druga tijela državne vlasti, te tijela koja imaju javne ovlasti trebaju u istovrsnim slučajevima jednako suditi odnosno rješavati. Međutim, do povrede prava dolazi tek ako se u osporavanom aktu bez razboritih ili bilo kakvih razloga odstupilo od prakse, odnosno ako taj akt niti s jednog mogućeg gledišta nije pravno prihvatljiv, osobito ako nije uzet u obzir očigledno mjerodavan propis ili je mjerodavni propis grubo pogrešno shvaćen i primijenjen, u mjeri koja takav akt čini samovoljnim odnosno arbitrarnim.

³⁰ Vidi odluku Ustavnog suda broj: U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010. („Narodne novine“ broj 99/10. i www.usud.hr).

suđenja, zaštićenih Ustavom. Stoga, Ustavni sud štiti ustavno jamstvo pravičnog suđenja (odlučivanja), ispitujući eventualno postojanje postupovnih povreda u postupcima pred sudovima i drugim državnim tijelima, odnosno tijelima koja imaju javne ovlasti.³¹

Postupci pred sudovima moraju biti, kao što je već navedeno, u skladu s *vladavinom prava*, koja se može poistovjetiti i s dobrim radom pravosuđa pa bi prava, zajamčena Ustavom i međunarodnim pravnim aktima, koja obvezuju Republiku Hrvatsku, bila iluzorna i teorijska, a ne stvarna i učinkovita kad ne bi postojala obveza sudbene vlasti da u postupku primijeni sva postupovna i materijalnopravna jamstva pravičnog suđenja, koja su u tom smislu i propisana, kao i obveza da svoje odluke obrazloži. Zahtjev za pravičnošću suđenja i dobrim radom pravosuđa pretpostavlja i pravo stranke u postupku da njezini navodi budu pažljivo ispitani u svakom stadiju postupka. Obveza obrazlaganja odluke i obveza pažljivog ispitivanja navoda stranke imaju osobitu važnost i to ne samo kad je u pitanju korištenje prava na djelotvoran pravni lijek (članak 18. Ustava), već i iz razloga što predstavlja potvrdu časti i dostojanstva subjekata o čijim se pravima i obvezama odlučuje.

Vrlo su česte i povrede *prava na sudsku kontrolu upravnih akata* (članak 19., stavak 2. Ustava),³² te *prava vlasništva* (članak 48., stavak 1. Ustava).³³ O povredi ovih, kao i drugih ustavnih prava odlučivat će Ustavni sud na temelju podnesenih *ustavnih tužbi* protiv odgovarajućih akata kojima je učinjena povreda nekog temeljnog ustavnog prava.

4. USTAVNA TUŽBA KAO SREDSTVO ZAŠTITE TEMELJNIH PRAVA I SLOBODA ZAJAMČENIH USTAVOM U UPRAVNOM I UPRAVOSUDSKOM POSTUPKU

Kao što je navedeno, nadzor ustavnosti pojedinačnih pravnih akata i zaštitu temeljnih ustavnih prava u povodu podnesenih ustavnih tužbi, nakon što su u prethodnim postupcima iscrpljeni svi redovni i izvanredni pravni lijekovi, susrećemo u raznim ustavnim sustavima, pa tako i u hrvatskom.

Pored odlučivanja o ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti podzakonskih akata, zaštita temeljnih prava i sloboda predstavlja jednu od najvažnijih zadaća Ustavnog suda Republike Hrvatske. I doista, odlučivanje o ustavnim tužbama

³¹ Pružajući tu zaštitu, Ustavni sud sagledava cjelokupan postupak kao jedinstvenu cjelinu te ocjenjuje je li on bio vođen na način koji podnositelju osigurava pravično suđenje (odlučivanje), odnosno je li tijekom postupka počinjena povreda takvog značenja da postupak kao cjelinu čini nepravičnim za podnositelja.

³² Ovaj članak sadrži ustavna jamstva sudske kontrole upravnih akata koja podrazumijevaju stvarnu i učinkovitu, neovisnu i nepristranu sudsku zaštitu od nezakonitih akata tijela državne uprave i drugih tijela s javnim ovlastima.

³³ Stajalište Ustavnog suda je da se vlasništvo u smislu članka 48., stavka 1. Ustava mora vrlo široko tumačiti, jer obuhvaća načelno sva imovinska prava, što uključuje i gospodarske interese koji su po naravi stvari vezani uz imovinu, ali i legitimna očekivanja stranaka da će njihova imovinska prava, zasnovana na pravnim aktima, biti poštovana, a njihovo ostvarenje zaštićeno.

obuhvaća oko 85 % predmeta iz njegove nadležnosti. Ustavna tužba, međutim, ne predstavlja niti redovni niti izvanredni pravni lijek, već posebno, dodatno pravno sredstvo. Iako su ustavnu tužbu tvorci hrvatskog Ustava zamislili tek kao iznimno sredstvo zaštite temeljnih ustavnih prava i sloboda, činjenica je da je od uvođenja 1990. ustavna tužba zbiljski prerasla u pravno sredstvo koje se gotovo redovito podnosi u svim vrstama postupaka nakon što je iscrpljen redovni put pravne zaštite, uključujući i izvanredna pravna sredstva, bez obzira na stvarno postojanje povreda ustavnih prava u prethodno provedenim postupcima. Zato je i praksa Ustavnog suda vrlo restriktivna, pa je ukupni broj ustavnih tužbi koje se usvajaju oko 4 %, dok ih se približno 50 % odbacuje iz raznih razloga, a nešto manje od 46 % odbija.³⁴

Člankom 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske razrađuju se pretpostavke podnošenja ustavne tužbe koje su u osnovi određene Ustavom. Svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Ako je zbog povrede ustavnih prava dopušten drugi pravni put, ustavna tužba može se podnijeti tek nakon što je taj pravni put iscrpljen. Valja istaknuti da je u stvarima u kojima je dopušten *upravni spor*, odnosno revizija u parničnom ili izvanparničnom postupku, pravni put iscrpljen nakon što je odlučeno i o tim pravnim sredstvima.

Ustavni sud, u postupku u povodu ustavne tužbe, ne obnaša nadležnosti žalbenog suda niti Vrhovnog suda Republike Hrvatske već utvrđuje je li u postupku odlučivanja o pravima i obvezama podnositelja ustavne tužbe došlo do ustavno nedopuštenog zadiranja u temeljne slobode i prava čovjeka i građanina, odnosno je li povrijeđeno ustavno pravo podnositelja. Stoga su i ovlasti Ustavnog suda u vezi s pitanjima primjene materijalnog prava, činjeničnih utvrđenja i ocjene dokaza kvalitativno drukčije.³⁵ Naime, u pravilu se ne upušta u pitanje jesu li sudovi pravilno i potpuno utvrdili činjenično stanje, ne upušta se ni u ocjenu dokaza niti u pravnu ocjenu sudova. Za njega su relevantne činjenice od čijeg postojanja ovisi ocjena o povredi ustavnog prava, a pogrešna primjena materijalnog prava nije, sama po sebi, ustavno valjani razlog za podnošenje ustavne tužbe. Ustavni sud ispituje relevantne činjenice o čijem postojanju ovisi ocjena o povredi ustavnog prava. Utvrdi li da je u konkretnom slučaju došlo do povreda postupovnih pravila

³⁴ Statistički podaci o svim zaprimljenim i riješenim predmetima vode se i obrađuju u Tajništvu za ustavnosudsko poslovanje Ustavnog suda Republike Hrvatske.

³⁵ Vidi opširnije primjerice **Velimir Belajec**: „Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe“, u: Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava (ur. Jadranko Crnić i Nikola Filipović), Organizator, Zagreb, 2000., str. 97 i dalje; **Mihajlo Dika**: „Marginalije uz institut ustavne tužbe“, Zbornik Ljubljansko-zagrebskega kolokvija, Ljubljana, 1993.; **Davor Krapac**: „Pretpostavke za pokretanje i vođenje ustavnosudskog postupka zaštite individualnih ustavnih prava i sloboda: Pravni okviri i stvarne granice („procesnost“) hrvatskog modela ustavne tužbe“, u: Hrvatsko ustavno sudovanje *de lege lata* i *de lege ferenda* (ur. Jakša Barbić), HAZU, Zagreb, 2009., str. 169-207; te **Smiljko Sokol**: „Odnos Ustavnog suda i tijela sudbene vlasti“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 1/2001, str. 5-21.

(primjerice: stranci u postupku nije bila dana mogućnost dati svoj iskaz; ili mogućnost raspravljati na ročištu odnosno na raspravi o provedenim dokazima i sl.), takva povreda znači i povredu ustavnih prava koja se štite institutom ustavne tužbe. Ustavni sud ispituje i pogrešnu primjenu materijalnog prava ako ona istodobno znači i povredu ustavnog prava. Pojedinačni akt (sudbene, upravne vlasti ili drugih tijela javnih ovlasti) nezakonit je, ako je rezultat pogrešne primjene materijalnog prava. Svaka nezakonitost, međutim, ne mora uvijek istodobno biti i povreda ustavnog prava. Stoga Ustavni sud, u toj fazi ispitivanja ustavne tužbe, ispituje sadrži li ustavna tužba ustavnopravne razloge za sumnju da je, uslijed pogrešne primjene materijalnog prava, moglo doći do povrede ustavnog prava. U slučaju utemeljenosti takvih razloga, Ustavni sud će u daljnjoj fazi prići ispitivanju njihove (ne)osnovanosti u vezi s povredom ustavnog prava (odlučivanje o meritumu zahtjeva iz ustavne tužbe).³⁶

Pored općih uvjeta za pokretanje postupka u povodu podnesene ustavne tužbe, na temelju članka 63., stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske Ustavni sud će pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije no što je iscrpljen pravni put, u slučaju kad o pravima i obvezama stranke ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela nije u razumnom roku odlučio sud ili u slučaju kad se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice.

Dakle, općenito treba razlikovati dvije situacije. *Prva* je slučaj da je do povrede temeljnih ustavnih prava došlo u upravnom postupku odnosno upravnom sporu, a ustavna tužba je podnesena nakon što je okončan upravni postupak pred upravnim tijelom ili tijelom koje ima javne ovlasti, te nakon njega upravni spor, čime su ispunjeni uvjeti za podnošenje ustavne tužbe. *Druga* je postupak u povodu ustavne tužbe i prije no što je iscrpljen pravni put u slučaju kada se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice. To će biti slučaj kada je do povrede ustavom zajamčenih prava došlo u upravnom postupku, te je ustavna tužba podnesena nakon okončanja upravnog postupka, a prije donošenja odluke u upravnom sporu.³⁷ Poslovnik Ustavnog suda Republike Hrvatske za ove dvije situacije predviđa da i predmeti nose dvije različite signature: „U-III“ i „U-IIIB“.³⁸

³⁶ Usp. primjerice odluku Ustavnog suda broj: U-III-1097/1999 od 13. ožujka 2000. („Narodne novine“ broj 38/00.) kojom se Ustavni sud očitovao o svojim ovlastima u postupcima u povodu ustavnih tužbi.

³⁷ Naime, podnošenje ustavne tužbe, koja je upućena na temelju odredbe članka 63., stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, nije zamjena za pokretanje upravnog spora, u smislu da stranka ima pravo birati hoće li pokrenuti upravni spor (u slučaju da je takav pravni put dopušten) ili će podnijeti ustavnu tužbu. U slučaju da podnositelj ustavne tužbe u prethodnom postupku nije koristio dopušteno pravno sredstvo izrijekom propisano člankom 62., stavkom 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Ustavni sud će odbaciti ustavnu tužbu kao nedopuštenu. Vidi primjerice rješenja Ustavnog suda broj U-IIIB-519/2004 od 14. listopada 2004. („Narodne novine“ broj 151/04) i U-IIIB-2757/2014 od 10. lipnja 2014. (www.usud.hr).

³⁸ Sukladno članku 54. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 181/03., 16/06., 30/08., 123/09., 63/10., 121/10., 19/13., 37/14. i 83/14. – pročišćeni tekst) predmeti u

Ovdje treba skrenuti pozornost i na članak 67. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske koji je u postupku odlučivanja o ustavnoj tužbi omogućio donošenje privremene mjere. Naime, iako ustavna tužba u pravilu ne sprečava primjenu osporavanog akta, dakle nema *suspenzivni učinak*, po prijedlogu podnositelja ustavne tužbe Ustavni sud može *privremenom mjerom* odgoditi ovrhu do donošenja odluke, ako bi ovrha prouzročila podnositelju tužbe štetu koja bi se teško mogla popraviti, a pri tome odgoda nije suprotna javnom interesu niti bi se odgodom nanijela nekome veća šteta.³⁹ Budući da Ustavni sud može odgoditi ovrhu do donošenja svoje odluke, odgoda poprima specifičan privremeni pravozaštitni učinak usklađen s očuvanjem pravomoćnosti spornog pojedinačnog akta i s omogućavanjem Ustavnom sudu da donese pravilnu odluku. Interes podnositelja ustavne tužbe za privremenu odgodu ovrhe spornog pojedinačnog akta je prisutan, unatoč tome što oni najčešće imaju na raspolaganju mogućnosti *zakonske* odgode izvršenja rješenja upravnog tijela odnosno ovrhe građanskih ili kaznenih presuda. Naime, iako podnošenje tužbe kojom se pokreće upravni spor sukladno članku 26., stavku 1. Zakona o upravnim sporovima nema odgovodni učinak, osim kada je to zakonom propisano, stranka na temelju stavka 2. istog članka može zatražiti odgodu izvršenja rješenja upravnog tijela sve do kasnijeg okončanja prvostupanjskog upravnog spora i podredno do pravomoćnosti presude kojom je on završen.⁴⁰ Budući da je odgoda učinaka upravnog rješenja nakon podnošenja tužbe upravnom sudu u rukama suca, o čemu odlučuje privremenom mjerom, njegova će zadaća biti da razborito odmjeri što je to što preteže: je li to *interes stranke* da odgodi izvršenje da bi spriječila štetu koja je izgledna, ili je to *javni interes* koji će se ostvariti izvršenjem rješenja upravnog tijela. Usporedbe radi, spomenimo i članak 65. Ovršnog zakona⁴¹ prema kojem sud može na prijedlog ovršenika, ako ovršenik učini vjerojatnim da bi provedbom ovrhe trpio

postupku pokrenutom ustavnom tužbom nakon što je iscrpljen redoviti put pravne zaštite uključujući i izvanredne pravne lijekove kao i upravni spor nose signaturu „U-III“, dok predmeti u postupku u povodu ustavne tužbe i prije no što je iscrpljen pravni put u slučaju kad se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice nose signaturu „U-IIIb“.

³⁹ Nasuprot ovom rješenju iz članka 67., stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske koje se primjenjuje pri odlučivanju o ustavnim tužbama, u postupku odlučivanja o ustavnosti zakona sukladno članku 45. ovog Ustavnog zakona, Ustavni sud može **na vlastiti poticaj** odlučiti da, do donošenja konačne odluke, privremeno obustavi izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi zakona ili drugog propisa, čija se suglasnost s Ustavom, odnosno zakonom ocjenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice. Razlika je očito postavljena jer se postupak ocjene ustavnosti zakona vodi u krajnjoj liniji zbog javnog interesa, a ove odluke imaju učinak *erga omnes*, dok se postupak u povodu ustavnih tužbi vodi zbog privatnog, individualnog interesa podnositelja gdje odluke imaju učinak *inter partes*, pa je u njihovim rukama ovlaštenje da Ustavnom sudu predlože privremenu mjeru. Usp. **Branko Smerdel**: „*Ustavno uređenje europske Hrvatske*“, o. c., str. 438.

⁴⁰ Člankom 26., stavkom 2. Zakona o upravnim sporovima propisuje se da sud može odlučiti da tužba ima odgovodni učinak ako bi se izvršenjem pojedinačne odluke ili upravnog ugovora tužitelju nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti, ako zakonom nije propisano da žalba ne odgađa izvršenje pojedinačne odluke, a odgoda nije protivna javnom interesu. O ovim pitanjima sud odlučuje rješenjem kojim donosi privremenu mjeru.

⁴¹ Ovršni zakon („Narodne novine“ broj 112/12., 25/13. – vidi članak 101. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, 93/14.).

nenadoknadivu ili teško nadoknadivu štetu, ili ako učini vjerojatnim da je to potrebno da bi se spriječilo nasilje, u potpunosti ili djelomice odgoditi ovrhu u deset taksativno navedenih slučajeva.⁴² Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ne traži da te mogućnosti budu iscrpljene prije podnošenja prijedloga za odgodu ovrhe spornog pojedinačnog akta, pa se sa stajališta podnositelja ustavne tužbe odgoda ovrhe privremenom mjerom javlja kao „akcesorni“ oblik pravne zaštite, koji je, doduše, privremen i ovisi o konačnoj odluci hoće li se ili ne usvojiti ustavna tužba i tako definitivno pružiti pravna zaštita.⁴³

Na kraju valja reći da je tijelo kojemu je odlukom o podnesenoj ustavnoj tužbi ukinuta odluka, pri ponovnom odlučivanju vezano pravnim shvaćanjem Ustavnog suda izraženim u obrazloženju njegove odluke.⁴⁴ Štoviše, i odluke deklaratorne naravi obvezuju sva tijela državne vlasti, uključujući i sudove, koji su dužni, u okviru svoje nadležnosti, poduzeti sve radnje potrebne za otklanjanje povreda ustavnih prava koje je Ustavni sud utvrdio i naveo u obrazloženju.⁴⁵

⁴² To su sljedeći slučajevi:

1. ako je protiv odluke na temelju koje je određena ovrha izjavljen pravni lijek,
2. ako je podnesen prijedlog za povrat u prijašnje stanje u postupku u kojemu je donesena odluka na temelju koje je određena ovrha ili prijedlog za ponavljanje postupka,
3. ako je podnesena tužba za poništaj presude izbranoga suda na temelju koje je određena ovrha,
4. ako je podnesena tužba za stavljanje izvan snage nagodbe ili javnobilježničke isprave na temelju koje je dopuštena ovrha ili tužba za utvrđenje njezine ništavosti,
5. ako je ovršenik protiv rješenja o ovrsi izjavio žalbu iz članaka 52. ili 53. ovoga Zakona ili podnio tužbu iz članaka 52. ili 55. ovoga Zakona,
6. ako je ovršenik izjavio žalbu protiv rješenja kojim je potvrđena ovršnost ovršne isprave, odnosno ako je podnio prijedlog za ponavljanje postupka u kojemu je to rješenje doneseno,
7. ako ovršenik ili sudionik u postupku zahtijeva otklanjanje nepravilnosti pri provedbi ovrhe,
8. ako ovrha, prema sadržaju ovršne isprave, ovisi o istodobnom ispunjenju neke obveze ovrhovoditelja, a ovršenik je uskratilo ispunjenje svoje obveze zato što ovrhovoditelj nije ispunio svoju obvezu niti je pokazao spremnost da je istodobno ispuni,
9. ako je Vlada Republike Hrvatske proglasila katastrofu sukladno propisu kojim se uređuje sustav zaštite i spašavanja građana, materijalnih i drugih dobara u katastrofama i velikim nesrećama, a ovršenik je na dan donošenja odluke o proglašenju katastrofe imao prebivalište ili sjedište i obavljao djelatnost na području za koje je proglašena katastrofa,
10. ako se vodi kazneni postupak po službenoj dužnosti u vezi s tražbinom zbog čijeg se prisilnog ostvarenja vodi ovršni postupak.

O građanskom institutu ovrhe kao institutu sustava hrvatskog ovršnog prava, odnosno o tzv. općem ovršnom pravu uređenom Ovršnim zakonom vidi **Mihajlo Dika**: „*Građansko ovršno pravo*“, prva knjiga, „*Opće građansko ovršno pravo*“, Narodne novine, Zagreb, 2007., **Siniša Triva**, **Velimir Belajec**, **Mihajlo Dika**: „*Sudsko izvršno pravo, opći dio*“, Informator, Zagreb, 1980.

⁴³ Vidi **Davor Krapac**: „*Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske – ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora*“, o.c., str. 259., te **Jadranko Crnić**: „*Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*“, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 274-277.

⁴⁴ Vidi članke 31., stavak 1., 76. stavak 1. i 77. stavak 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske u kojem se izrijekom propisuje da su pri donošenju novog akta nadležno sudbeno ili upravno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravna osoba s javnim ovlastima obvezni poštovati pravna stajališta Ustavnog suda izražena u odluci kojom se ukida akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo podnositelja ustavne tužbe.

⁴⁵ Vidi primjerice odluku Ustavnog suda broj: U-III-3063/2007 od 4. listopada 2011. („Narodne novine“ broj 124/11. i www.usud.hr).

5. PRAKSA USTAVNOG SUDA U POVODU USTAVNIH TUŽBI PROTIV ODLUKA DONESENIH U UPRAVNIM I UPRAVNOSUDSKIM POSTUPCIMA

Budući da državna tijela koja donose upravne akte nisu tijela sudbene vlasti, iz tog se razloga u smislu članka 19., stavka 2. Ustava, upravni akti podvrgavaju kontroli upravnih sudova. Stoga povrede ustavnih jamstava koje počine državna tijela, odnosno tijela koja imaju javne ovlasti i upravni sudovi, prema stajalištu Ustavnog suda mogu imati višestruke implikacije. Naime, upravni spor pred upravnim sudom jest uvijek spor između fizičke odnosno pravne osobe o čijim je pravima i obvezama odlučilo neko državno tijelo, i, s druge strane, autoriteta državne vlasti izraženog kroz upravni akt koji se tužbom pobija. Takvom odnosu stranâ u sporu imanentan je određeni stupanj rizika od pojave nejednakosti u procesnom položaju tužitelja te od zapostavljanja značaja principa neovisnosti i nepristranosti u suđenju. Pored navedenog, tužba upravnom sudu jest jedino sredstvo sudske zaštite koje, izuzev žalbe koja se može podnijeti samo u ograničenim slučajevima Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske,⁴⁶ stoji na raspolaganju fizičkim i pravnim osobama protiv odluke tijela državne uprave.

Stoga i praksa Ustavnog suda pokazuje da se ranije navedene povrede ustavnih prava odnose na sve predmete iz upravne nadležnosti. Tako se među predmetima pred Ustavnim sudom u povodu ustavnih tužbi protiv odluka donesenih u upravnim i upravnosudskim postupcima nalaze poglavito oni koji se odnose na status hrvatskih branitelja,⁴⁷ prednosti pri zapošljavanju,⁴⁸ mirovine,⁴⁹ poreze,⁵⁰ državljanstvo,⁵¹ naknadu za oduzetu imovinu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine,⁵²

⁴⁶ Vidi Ante Galić, Dario Đerđa: „Žalba u upravnom sporu“, o. c.

⁴⁷ Odluke Ustavnog suda broj: U-III-4991/2008 („Narodne novine“ broj 60/10. i www.usud.hr), U-III-767/2000 („Narodne novine“ broj 29/01. i 37/01.), U-III-1296/2009 (www.usud.hr), U-III-202/2000 („Narodne novine“ broj 95/00.), U-III-4374/05 („Narodne novine“ broj 18/11. i www.usud.hr) i dr.

⁴⁸ Primjerice odluka Ustavnog suda broj: U-III-2025/2010 („Narodne novine“ broj 128/12. i www.usud.hr).

⁴⁹ Odluke Ustavnog suda broj: U-III-2522/2006 („Narodne novine“ broj 20/10. i www.usud.hr), U-III-4212/2003 („Narodne novine“ broj 37/05.), U-III-321/1998 („Narodne novine“ broj 22/01.), U-III-2097/2007 („Narodne novine“ broj 11/1 i www.usud.hr), U-III-798/2006 („Narodne novine“ broj 7/10. i www.usud.hr), U-III-2975/2004 („Narodne novine“ broj 87/06. i www.usud.hr) i dr.

⁵⁰ Odluke Ustavnog suda broj: U-III-3817/2009 („Narodne novine“ broj 18/13. i www.usud.hr), U-III-4675/2005 („Narodne novine“ broj 128/06. i www.usud.hr), U-III-6002/2011 („Narodne novine“ broj 121/12. i www.usud.hr) i dr.

⁵¹ Odluke Ustavnog suda broj: U-III-544/1994 („Narodne novine“ broj 18/95.), U-III-840/1995 („Narodne novine“ broj 92/96.), U-III-16125/2009 („Narodne novine“ broj 5/10. i www.usud.hr), U-III-4003/2005 („Narodne novine“ broj 59/08. i www.usud.hr) i dr.

⁵² Odluke Ustavnog suda broj: U-III-4614/2010 („Narodne novine“ broj 121/13. i www.usud.hr), U-III-38107/2009 („Narodne novine“ broj 122/13. i www.usud.hr) i dr.

promjene osobnog imena,⁵³ izdavanje osobne iskaznice,⁵⁴ carinske prekršaje,⁵⁵ lokacijske i građevinske dozvole,⁵⁶ vozačke dozvole,⁵⁷ službeničke odnose,⁵⁸ disciplinske⁵⁹ i druge postupke.⁶⁰ Praksa Ustavnog suda uključuje i usvajajuće i odbijajuće odluke te rješenja o odbačaju ustavnih tužbi, kao i rješenja kojima se privremeno odgađa ovrha rješenja državnih tijela odnosno tijela koja imaju javne ovlasti te ovrha presuda upravnih sudova do donošenja odluke o ustavnoj tužbi. Pored ostalih predmeta za ilustraciju ćemo ukratko izložiti tri karakteristična slučaja.

Prvi slučaj. Odlučujući u predmetu broj: U-III-3198/2006⁶¹ Ustavni je sud **usvojio ustavnu tužbu** podnesenu protiv presude Upravnog suda Republike Hrvatske kojom je odbijena tužba podnositelja u upravnom sporu protiv rješenja Ministarstva unutarnjih poslova kojim je odbijena podnositeljeva žalba izjavljena protiv rješenja Ministarstva unutarnjih poslova iz 2002. godine. Naime, prvostupanjskim rješenjem podnositelju je na temelju članka 47., u vezi s pojedinim člancima Zakona o oružju⁶² oduzeto oružje uz pravo na naknadu. Oružje je podnositelju bilo oduzeto zbog toga što je protiv njega, u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja, vođen kazneni postupak zbog kaznenog djela iz članka 213. Kaznenog zakona Republike Hrvatske,⁶³ zapuštanje i zlostavljanje djeteta ili maloljetne osobe, odnosno što je u isto vrijeme bio nepravomoćno kažnjen zbog prekršaja protiv javnog reda i mira. U ustavnoj tužbi je podnositelj istaknuo da su upravna tijela i Upravni sud Republike Hrvatske pogrešno primijenili propise materijalnog prava, budući da nigdje nije precizirano kazneno djelo koje mu je stavljeno na teret, niti je razvidno u čemu se sastoje „elementi nasilja“ u smislu

⁵³ Odluke Ustavnog suda broj: U-III-484/1998 („Narodne novine“ broj 87/07. i www.usud.hr), U-III-3173/2012 („Narodne novine“ broj 46/14. i www.usud.hr) i dr.

⁵⁴ Primjerice odluka Ustavnog suda broj: U-III-2547/2008 („Narodne novine“ broj 142/10. i www.usud.hr) i dr.

⁵⁵ Primjerice odluka Ustavnog suda broj: U-III-1018/1999 („Narodne novine“ broj 39/04. i www.usud.hr) i dr.

⁵⁶ Odluke Ustavnog suda broj: U-III-5658/2012 (www.usud.hr), U-III-3454/2006 („Narodne novine“ broj 94/08. i www.usud.hr), U-III-B-1373/2009 („Narodne novine“ broj 88/09. i www.usud.hr) i dr.

⁵⁷ Odluke Ustavnog suda broj: U-III-2322/2001 (www.usud.hr), U-III-1921/2008 (od 11. studenoga 2009.) i dr.

⁵⁸ Odluke Ustavnog suda broj: U-III-2809/2003 (www.usud.hr), U-III-581/2003 („Narodne novine“ broj 67/06. i www.usud.hr), U-III-582/2003 („Narodne novine“ broj 67/06. i www.usud.hr) i dr.

⁵⁹ Odluke Ustavnog suda broj: U-III-2620/2010 („Narodne novine“ broj 122/13. i www.usud.hr), U-III-4781/2005 (www.usud.hr), U-III-2114/2009 („Narodne novine“ broj 27/13. i www.usud.hr), U-III-2471/2008 („Narodne novine“ broj 46/12. i www.usud.hr) i dr.

⁶⁰ Odluke Ustavnog suda koje nisu objavljene u „Narodnim novinama“ dostupne su javnosti na web-stranici www.usud.hr, kao i u ediciji „*Izbor odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske*“ u izdanju „Narodnih novina“.

⁶¹ Vidi odluku Ustavnog suda broj: U-III-3198/2006 („Narodne novine“ broj 36/11. i www.usud.hr).

⁶² Zakon o oružju („Narodne novine“ broj 69/92., 26/93. – vidi članak 15. Zakona o izmjenama i dopunama zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prijestupe i prekršaje, 43/93., 29/94., 108/95., 20/97., 46/97. – pročišćeni tekst, 27/99., 12/01. i 19/02.).

⁶³ Kazneni zakon Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 110/97., 27/98., 50/00., 129/00., 51/01., 111/03., 190/03., 105/04., 84/05., 71/06., 110/07., 152/08.).

članka 18. Zakona o oružju. Podnositelj je ukazao i na to da je u kaznenom postupku, osim njega, bila okrivljena i njegova bivša supruga, kao i da on u vrijeme kada mu je oružje oduzeto nije bio pravomoćno osuđen ni za kazneno djelo ni za prekršaj (time da je kazneni postupak kasnije okončan odbijanjem optužbe, a prekršajni obustavom zbog nastupa apsolutne zastare), pa je na taj način bila povrijeđena pretpostavka nedužnosti. Podnositelj je smatrao da su mu povrijeđena ustavna prava iz članka 14., stavka 2., *jednakost građana pred zakonom*, članka 26., *jednakost svih državljana Republike Hrvatske i stranaca pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti*, članka 28., *presumpcija nedužnosti*, članka 29., stavka 1., *pravo na pravično suđenje u razumnom roku*, članka 48., *pravo vlasništva*, te članka 50., *ograničenje odnosno oduzimanje vlasništva, uz naknadu tržišne vrijednosti (izvlaštenje)*.

Ustavni sud je utvrdio da podnositelju ustavne tužbe u konkretnom slučaju, oduzimanjem oružja prije pravomoćnog okončanja kaznenog odnosno prekršajnog postupka, nije povrijeđeno ustavno pravo *presumpcije nedužnosti*, zajamčeno člankom 28. Ustava, kao niti vlasništvo, zajamčeno člankom 48., stavkom 1. odnosno člankom 50., stavkom 1. Ustava, jer su akti kojima je oružje oduzeto i ograničavajući učinci tih akata u vrijeme njihova donošenja bili u skladu sa zakonom. Ustavni sud je također prihvatio da Upravni sud Republike Hrvatske u sudskoj kontroli zakonitosti upravnog akta koji je donesen prije pravomoćnog okončanja kaznenog odnosno prekršajnog postupka nije našao osnove za sumnju u zakonitost tih upravnih akata u vrijeme njihova donošenja.

Prema stajalištu Ustavnog suda, mjerodavne odredbe kojima je propisano oduzimanje oružja od osobe protiv koje je pokrenut kazneni odnosno prekršajni postupak, valja sagledavati tako da se ne ispusti iz vida svrha koja se propisivanjem obligatornog oduzimanja oružja u određenim slučajevima željela postići. Naime, svrha članka 47., stavka 1. Zakona o oružju nije *kazna* za počinjeno kazneno odnosno prekršajno djelo, a još manje to može biti kažnjavanje za djelo čije počinjenje nije pravomoćno utvrđeno. Svrha odredbe o oduzimanju oružja u slučaju kad je protiv određene osobe pokrenut kazneni odnosno prekršajni postupak usmjerena jest *prevencija*, odnosno onemogućavanje osobe za koju postoji osnovana sumnja da je počinila djelo s elementima nasilja odnosno prekršaj koji ukazuje na mogućnost zlorabe oružja, da upotrijebi oružje na nedopušteni način. Svako tumačenje suprotno navedenom bilo bi pravno neutemeljeno.

Ustavni sud je stoga ocijenio da su učinci osporene presude Upravnog suda Republike Hrvatske, koja ne uzima u obzir da su upravni akti pobijani u upravnom sporu bili usklađeni sa zakonom samo do trenutka pravomoćnog okončanja kaznenog odnosno prekršajnog postupka, a ne i poslije toga, povrijedili podnositeljevo *pravo vlasništva*. Podnositelju je imovina oduzeta, a nakon pravomoćnog okončanja kaznenog odnosno prekršajnog postupka u kojima nije oglašen krivim, pa on nema pravne mogućnosti njezina povrata. U takvim okolnostima, oduzimanje oružja, a prema stajalištu Ustavnog suda čak niti drugi oblici kompenzacije za oduzeto oružje, ne mogu se više smatrati ustavnopravno prihvatljivim jer podnositelju neosnovano nameću *nerazmjern teret* ograničavanja

(lišavanja) njegova vlasništva, koji nije u skladu s inače legitimnom svrhom i ciljem zakonskih odredaba o oduzimanju oružja onim osobama protiv kojih se vode određeni kazneni odnosno prekršajni postupci. Prema tome, učinci osporene presude Upravnog suda Republike Hrvatske povrijedili su podnositeljevo *pravo vlasništva*, te je Ustavni sud ukinuo presudu Upravnog suda Republike Hrvatske i predmet vratio tom sudu na ponovni postupak. U ponovnom postupku Upravni sud Republike Hrvatske bio je dužan cijeli slučaj sagledati u svjetlu pravnih stajališta izraženih u toj odluci i postupiti na način koji bi, u okvirima njegove nadležnosti, primjenu mjerodavnog zakona uskladio sa zahtjevima koji proizlaze iz ustavnog prava podnositelja na zaštitu njegova vlasništva.

Drugi slučaj. Ustavni sud je u predmetu broj: U-III-2809/2003⁶⁴ odbio **ustavnu tužbu** podnositelja protiv presude Upravnog suda Republike Hrvatske iz 2003. godine kojom je odbijena njegova tužba podnesena protiv rješenja Ministarstva unutarnjih poslova iz iste godine. Tim je rješenjem podnositelju, službeniku Ministarstva unutarnjih poslova, Policijske uprave vukovarsko-srijemske, prestao radni odnos. U ovom je slučaju upravno tijelo utvrdilo da je podnositelj, kao pomoćnik zapovjednika za kriminalističku obradu i očevidu u prometu te vršitelj dužnosti zapovjednika policijske postaje, propustio poduzeti propisane službene radnje u vezi s prometnom nezgodom koju je prouzročilo službeno vozilo Ministarstva unutarnjih poslova. Ujedno je omogućio neovlašten popravak službenog vozila koje su, po njegovu nalogu, popravili policijski službenici, što je upravno tijelo ocijenilo kao prekoračenje policijske ovlasti i nesavjesno obavljanje službe.

Podnositelj ustavne tužbe u ovom predmetu smatrao je da su mu osporenim odlukama upravnih tijela, zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava, povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 14., stavkom 2., 18., stavkom 1., 19., stavcima 1. i 2. i 28., stavkom 1. Ustava.

Upravno je tijelo utvrdilo da je podnositelj onemogućio vršenje radnje očevida koja je u slučajevima prometne nezgode obvezna sukladno odredbama Zakona o sigurnosti prometa na cestama,⁶⁵ omogućivši sudionicima nezgode da se udalje s mjesta nezgode bez vršenja očevida, odnosno propustio je procesuirati počinitelja prometnog prekršaja. Nadalje, upravno tijelo je utvrdilo da je takvim ponašanjem podnositelj povrijedio propise kojima se uređuje rad službe kao i da je nastupila nematerijalna šteta za ugled službe i materijalna šteta nastala odugovlačenjem postupka, nesankcioniranjem počinitelja prometnog prekršaja i oštećenjem službenog vozila koje nije bilo popravljeno na adekvatan način. Rješenje o prestanku radnog odnosa upravno je tijelo utemeljilo na članku 123. Zakona o policiji⁶⁶ koji u takvim slučajevima kao sankciju policijskom službeniku propisuje prestanak radnog odnosa.

⁶⁴ Odluka Ustavnog suda broj: U-III-2809/2003 nije objavljena u „Narodnim novinama“.

⁶⁵ Zakon o sigurnosti prometa na cestama („Narodne novine“ broj 84/92., 5/93., 6/93., 26/93, 29/94., 43/96., 46/96., 54/96. i 59/96.).

⁶⁶ Zakon o policiji („Narodne novine“ broj 129/00.).

Upravni sud Republike Hrvatske je presudom iz 2002. godine ukinuo navedeno rješenje, pa je u ponovljenom postupku upravno tijelo utvrdilo konkretnu materijalnu štetu prouzročenu neprimjenjivanjem policijskih ovlasti. Upravni sud Republike Hrvatske ocijenio je osporenom presudu da su u ponovljenom postupku utvrđene sve činjenice i ispunjeni svi zakonski uvjeti propisani odredbama članka 123. Zakona o policiji za donošenje rješenja o prestanku radnog odnosa.

Ocjenujući razloge ustavne tužbe sa stajališta *jednakosti građana pred zakonom*, zajamčenog člankom 14., stavkom 2. Ustava, Ustavni je sud utvrdio da osporenom presudom Upravnog suda Republike Hrvatske u konkretnom slučaju nije bilo povrijeđeno navedeno ustavno pravo. Naime, pravna stajališta navedena u osporenoj presudi Upravnog suda Republike Hrvatske zasnivala su se na pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava i na ustavnopravno prihvatljivom tumačenju toga prava u vezi s prethodno utvrđenim činjeničnim stanjem. Stoga Ustavni sud iz navedenih razloga nije prihvatio navode podnositelja da mu u konkretnom slučaju nije bila osigurana jednakost pred zakonom. Pored toga, Ustavni sud je utvrdio da podnositelju nije bilo povrijeđeno niti ustavno jamstvo o sudskoj kontroli zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti iz članka 19., stavka 2. Ustava u postupku koji je provelo Ministarstvo unutarnjih poslova, nakon čega je bio pokrenut i upravni spor. Upravni sud Republike Hrvatske je provodeći kontrolu zakonitosti pojedinačnog akta o tužbi meritorno odlučio, očitujući se o svim navodima tužbe, donijevši pritom presudu sukladno mjerodavnim odredbama postupovnog i materijalnog prava.

Treći slučaj. Odlučujući u predmetu broj: U-IIIB-1373/2009⁶⁷ Ustavni je sud **usvojio ustavnu tužbu** protiv rješenja Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva kojim je po pravu nadzora ukinuta građevinska dozvola, na prijedlog građevinskog inspektora, pozivom na članke 177. i 178. Zakona o gradnji⁶⁸ koji omogućuju njezino ukidanje po pravu nadzora u roku od godine dana od dana njezine konačnosti, utvrdi li se da su njome očito povrijeđene materijalne odredbe toga Zakona. Zahtjev za izdavanjem građevinske dozvole podnositelja prvotno je utvrđen osnovanim, pa im je građevinska dozvola i izdana, a podnositeljima je njome konačno i pravomoćno priznato pravo gradnje, koju su i započeli. Djelomice su uložili vlastita sredstva za potrebe gradnje, a djelomice su se zadužili u banci, s utvrđenim rokovima otplate kredita na određeno višegodišnje razdoblje.

Podnositelji su ustavnu tužbu podnijeli prije nego li su protiv osporenog upravnog akta iscrpili put pravne zaštite, navodeći da su im osporenim pojedinačnim aktom grubo povrijeđena ustavna prava zajamčena člankom 49., te člancima 50. i 52., stavak 2. Ustava o pretpostavkama pod kojima je dopušteno oduzimati ili ograničavati vlasništvo zajamčeno člankom 48., stavkom 1. Ustava, ističući da zbog toga trpe teške i nepopravljive posljedice.

⁶⁷ Vidi odluku Ustavnog suda broj: U-IIIB-1373/2009 („Narodne novine“ broj 88/09. i www.usud.hr).

⁶⁸ Zakon o gradnji („Narodne novine“ broj 175/03. i 100/04.)

Polazeći od stajališta Europskog suda za ljudska prava koje je u svojoj dosadašnjoj praksi i sam prihvatio, Ustavni je sud prvo utvrdio da su podnositelji u konkretnom slučaju imali *legitimno očekivanje* da će uvjeti iz građevinske dozvole, na temelju koje su na sebe preuzeli teret financijskih obveza, biti ispunjeni, s obzirom na to da se temeljilo na razumno opravdanom povjerenju u konačni i pravomoćni upravni akt valjane pravne osnove. Stoga je Ustavni sud utvrdio da je navedeno legitimno očekivanje samo po sebi konstitutivno za vlasnički interes podnositelja, pa je u konkretnom slučaju pravomoćna građevinska dozvola sastavni dio imovine podnositelja koju jamči članak 48., stavak 1. Ustava.

Ustavni sud je protumačio načelna stajališta o ustavnim pravilima o jamstvu prava vlasništva primjenjujući ih na konkretni slučaj, pa je zaključio da se u konkretnom slučaju miješanje države, izraženo kroz *ukidanje po pravu nadzora* konačne i pravomoćne građevinske dozvole, mora podvesti pod faktično oduzimanje vlasništva podnositelja. Jednostranim zahvaćanjem države u njihovo pravo vlasništva, koje se očitovalo u donošenju osporenog rješenja kojim je ukinuta njihova građevinska dozvola zbog (navodne) pogreške samog njezinog donositelja, podnositelji su snosili *prekomjeran pojedinačni teret* koji se nije mogao smatrati *razmjernim* s naravi potrebe za ograničenjem u konkretnom slučaju, to jest s *legitimnim ciljem* koji se tim ukidanjem nastojao ostvariti. Stoga je Ustavni sud utvrdio da je podnositeljima povrijeđeno ustavno pravo vlasništva iz članka 48., stavka 1. u vezi s člankom 50., stavkom 1. Ustava, te ukinuo osporeno rješenje i predmet vratio Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva na ponovni postupak.

Promatrajući ovaj slučaj, može se reći da postoji nužnost provedbe djelotvornog nadzora nad zakonitošću upravnih akata nižih upravnih odnosno drugih nadležnih javnopravnih tijela kad odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima stranaka u upravnom postupku neposredno primjenjujući mjerodavne zakone i druge propise. Nema sumnje da je država dužna taj nadzor provoditi i u tom smislu propisivati instrumente za njegovu djelotvornu provedbu, jer o zakonitosti upravnih akata ovisi i ostvarenje ciljeva sadržanih u mjerodavnim zakonima i drugim propisima primijenjenim pri njihovu donošenju. Međutim, postoji i nužnost poštovanja onih prava koja su stranke stekle nakon provedenog upravnog postupka u kojem je donesen upravni akt kojim im se ta prava priznaju. Poštovanje, odnosno jamčenje ostvarenja tih prava, izraz je načela pravne sigurnosti, kao sastavnog dijela šireg *načela vladavine prava*, i temelj svakog demokratskog pravnog poretka.

Iz navedenih primjera vidljivo je da Ustavni sud svojim odlukama štiti temeljna ustavna prava u kontekstu svih okolnosti koje prate konkretne slučajeve. Zaštita pojedinih ustavnih prava, poput *presumpcije nedužnosti* iz prvog slučaja, ne sagledava se sama za sebe, pa stoga ni oduzimanjem oružja u kontekstu provedenog kaznenog postupka nije bila povrijeđena niti presumpcija nedužnosti, niti pravo vlasništva jer su akti kojima su stvari (oružje) bile oduzete u vrijeme njihova donošenja bili *zakoniti* i temeljili su se na volji zakonodavca za *prevencijom*. Međutim, nakon pravomoćnog okončanja prekršajnog odnosno

kaznenog postupka kojima je podnositelj oslobođen optužbe, oduzimanje oružja više nije bilo ustavnopravno prihvatljivo, te je njime podnositelju neosnovano bio nametnut nerazmjernan teret oduzimanjem vlasništva. Isto tako, ocjenjujući razloge ustavne tužbe prema kriteriju *jednakosti građana pred zakonom*, Ustavni sud prosuđuje *sve okolnosti* je li ili nije bilo povrijeđeno ustavno pravo jednakosti pred zakonom, a kako je to opisano u drugom slučaju. Treći primjer nam govori da slijedeći praksu Europskog suda za ljudska prava, Ustavni sud prihvaća kriterij *legitimnog očekivanja* da će uvjeti iz akata, na temelju kojih su podnositelji na sebe preuzeli financijske terete biti ispunjeni, imajući u vidu razumno opravdano povjerenje u konačni i pravomoćni upravni akt donesen na valjanoj pravnoj osnovi.

Izloženi primjeri ukazuju i na to da Ustavni sud ukida rješenja upravnih tijela i presude upravnih sudova nakon što je okončan upravni postupak i nakon njega upravni spor, dakle uz ispunjenje uvjeta za podnošenje ustavne tužbe, samo ako utvrdi da je u osobitim okolnostima konkretnog slučaja došlo do povrede određenog Ustavom zajamčenog prava. Konačno, Ustavni sud štiti temeljna ustavna prava u postupku u povodu ustavne tužbe i prije no što je iscrpljen pravni put ako se osporenim pojedinačnim aktom upravnog tijela grubo vrijeđaju ustavna prava, pa bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice.

6. IZVRŠAVANJE ODLUKA VISOKOG UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE O ZAKONITOSTI OPĆIH AKATA TIJELA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE I DRUGIH PRAVNIH OSOBA S JAVNIM OVLAŠTIMA

Stupanjem na snagu Zakona o upravnim sporovima 1. siječnja 2012. ocjena zakonitosti općih akata jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu u nadležnosti je Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.⁶⁹ Za određenje općeg akta Zakon prihvaća kao temeljno mjerilo donositelja akta (tzv. *normu o nadležnosti*). Zbog toga su rješenjem Ustavnog suda broj: U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012.⁷⁰ neriješeni predmeti na Ustavnom sudu u kojima se osporavala zakonitost općih akata, koji su bili na snazi, iz članka 3., stavka 2. u vezi s člankom 12., stavkom 3., točkom 2. Zakona o upravnim sporovima bili ustupljeni na rješavanje nadležnom Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.⁷¹

⁶⁹ Vidi članke 3., stavak 2. i 12., stavak 3., točku 2. Zakona o upravnim sporovima.

⁷⁰ Rješenje Ustavnog suda broj: U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012. („Narodne novine“ broj 41/12.).

⁷¹ Ustavni sud je sve do 5. veljače 2014. prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom akata koji su u nadležnosti Visokog upravnog suda, a podneseni su Ustavnom sudu dopisom, ustupao Visokom upravnom sudu, dok je s tim datumom donio zaključak da se takvi prijedlozi odbacuju rješenjem (zapisnik 6. Stručnog sastanka Ustavnog suda održanog 5. veljače 2014.).

Naime, do stupanja na snagu tog Zakona u Republici Hrvatskoj nije postojalo sudsko tijelo nadležno za kontrolu zakonitosti općih akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i druge pravne osobe s javnim ovlastima. Zbog toga je Ustavni sud u svojoj dotadašnjoj praksi opće akte javnopravnih tijela podvodio pod određenje “drugog propisa” u smislu članka 125., alineje 2. Ustava. Tako je primjerice, u rješenju broj: U-II-3224/2006 od 19. lipnja 2009.⁷² Ustavni sud naveo svoje standardno određenje “drugog propisa” prema kojem se pod drugim propisom, u smislu navedene ustavne odredbe, podrazumijeva općenormativni akt donesen unutar zakonskog ovlaštenja od strane nadležnog tijela državne vlasti radi provedbe zakona, odnosno propis što ga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i druge pravne osobe s javnim ovlastima donose unutar svog djelokruga utvrđenog Ustavom i zakonom, a koji uređuje odnose na općenit način i koji se odnosi, u pravilu, na neodređeni krug adresata.

Slijedom navedenoga, Ustavni sud bio je dužan uskladiti dotadašnje određenje drugog propisa s okolnostima koje su u pravnom poretku nastupile poslije stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima 1. siječnja 2012.

Stoga, Ustavni sud, uvažavajući zakonsko određenje općih akata iz članka 3., stavka 2. Zakona o upravnim sporovima, pod “drugim propisom” razumijeva eksterni općenormativni i pravno obvezujući akt koji je donijelo tijelo državne vlasti radi uređenja pojedinih pitanja, izvršenja odnosno provedbe zakona, odnosno provedbe drugog propisa više pravne snage, koji uređuje odnose na općenit način i koji djeluje prema svima koji se nađu u pravnoj situaciji da se na njih dotični akt ima primijeniti. Sukladno tome, temeljna materijalna obilježja “drugog propisa” jesu njegova *apstraktnost* i *generalnost*. Ipak, Ustavni sud može odlučiti, na temelju članka 125., alineje 2. Ustava, provesti kontrolu ustavnosti i zakonitosti i općeg akta tijela državne vlasti koji ima samo jedno materijalno obilježje “drugog propisa” (apstraktnost ili generalnost), ocijeni li da je to nužno radi zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom i drugih najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, utvrđenih u članku 3. Ustava o kojima je u ovom radu prethodno bilo riječi.

No, “drugim propisima” ne smatraju se eksterni i interni opći akti koje donose tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, druge pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koje obavljaju javnu službu u smislu članka 3., stavka 2. Zakona o upravnim sporovima. Kontrola njihove zakonitosti u nadležnosti je Visokog upravnog suda. Međutim, ustavnost tih akata osigurat će se pred Ustavnim sudom odgovarajućom primjenom članka 37. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Drugim riječima, ako u postupku utvrdi da zakon na kojemu se temelji opći akt iz članka 3., stavka 2. Zakona o upravnim sporovima, odnosno njegova mjerodavna odredba, nije suglasan s Ustavom, Visoki upravni sud bio bi ovlašten zastati s postupkom ocjene zakonitosti dotičnog općeg akta i podnijeti Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu suglasnosti tog zakona,

⁷² Rješenje Ustavnog suda broj: U-II-3224/2006 od 19. lipnja 2009. („Narodne novine“ broj 74/09.).

odnosno njegove mjerodavne odredbe, s Ustavom. Istovjetno pravilo važi i za druge propise.⁷³

Najzad, napomenimo i da iznimku od pravila da se “drugim propisima” ne smatraju eksterni i interni opći akti koje donose tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave čine statuti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Naime, zbog njihove važnosti za ostvarenje Ustavom zajamčenog prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu,⁷⁴ kontrola zakonitosti statuta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora biti izuzeta iz nadležnosti Visokog upravnog suda u smislu članka 3., stavka 2. Zakona o upravnim sporovima i neposredno provedena u okviru kontrole ustavnosti i zakonitosti iz članka 125., alineje 2. Ustava.

Ustavni sud je, počevši od 2013. godine, zaprimio oko 20 ustavnih tužbi raznih podnositelja (fizičkih i pravnih osoba)⁷⁵ protiv odluka (presuda i rješenja) Visokog upravnog suda u postupcima osporavanja zakonitosti općih akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima. U manjem broju slučajeva podnositelji ustavnih tužbi zatražili su donošenje privremene mjere odnosno odgodu ovrhe. Međutim, Ustavni sud još nije niti u jednom predmetu donio odluku pa stoga za sada nema prakse u izvršavanju odluka Visokog upravnog suda u tim postupcima.

Treba primijetiti da pitanja izvršavanja presuda Visokog upravnog suda koje donosi u okviru svoje nadležnosti da na temelju članka 12., stavka 3., točke 2. Zakona o upravnim sporovima odlučuje o zakonitosti općih (podzakonskih) akata nije razrađeno, te je također ostalo podnormirano. Naime, dok je odlučivanje o suglasnosti općih akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima (kao “drugog propisa”) s Ustavom i zakonom, na temelju članka 125. Ustava, bilo u isključivoj nadležnosti Ustavnog suda, sukladno članku 31., stavku 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske sva tijela državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave bila su dužna, u okviru svoga ustavnog i zakonskog djelokruga, provoditi odluke i rješenja Ustavnog suda. Prema stavku 3. ovog članka, Vlada Republike Hrvatske osiguravala je preko tijela državne uprave provedbu odluka i rješenja Ustavnog suda. Pored toga, na temelju stavka 4. istog članka, Ustavni sud je mogao i sam odrediti tijelo kojem povjerava provedbu svoje odluke, odnosno rješenja. Napose, na temelju stavka 5. članka 125. Ustava, Ustavni je sud mogao i sam odrediti način provedbe svoje odluke, odnosno rješenja. Iako navedene odredbe Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske i dalje važe za sve provedbe odluka

⁷³ Naime, ako u postupku utvrdi da drugi propis na kojemu se temelji opći akt iz članka 3., stavka 2. Zakona o upravnim sporovima, odnosno njegova mjerodavna odredba, nije suglasan sa zakonom i Ustavom, Visoki upravni sud bio bi ovlašten zastati s postupkom ocjene zakonitosti dotičnog općeg akta i podnijeti Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu suglasnosti tog drugog propisa, odnosno njegove mjerodavne odredbe, sa zakonom i Ustavom.

⁷⁴ Vidi članak 4., stavak 1. i glavu VI. Ustava.

⁷⁵ Naime, kao podnositelji ustavnih tužbi javljaju se i podnositelji prijedloga za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima i donositelji osporenih akata.

i rješenja Ustavnog suda,⁷⁶ njihovo se važenje ne može protegnuti i na Visoki upravni sud. Zato bi *de lege ferenda* trebalo preciznije urediti pitanje izvršavanja presuda Visokog upravnog suda koje se odnosi na odlučivanje o zakonitosti općih akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima.

7. ZAKLJUČAK

Pravopolitički koncept *vladavine prava* bez sumnje obilježava sustav političke vlasti koji se temelji na poštovanju ustava, zakona i drugih propisa, istovremeno i od strane građana i od strane tijela državne vlasti. Zato svi pravni propisi, kao i akti državnih tijela, moraju biti utemeljeni na Ustavu, zakonu i drugim propisima, što proizlazi iz načela *ustavnosti* i *zakonitosti*. Pored toga, Ustav Republike Hrvatske propisuje temeljne vrednote na kojima počiva, od kojih je jedna i **vladavina prava**, a sve zajedno predstavljaju temeljni *etički koncept* na kojem je hrvatski Ustav zasnovan. Treba imati u vidu da je u mnogim europskim državama na ustavno sudstvo prebačena zadaća rješavanja teških ustavnih konflikata. Mada se primjeri za to nalaze poglavito pri ocjeni ustavnosti zakona, možemo ih naći i pri konkretnoj zaštiti temeljnih ustavnih prava i sloboda. Zadaća je ustavnog suda pri tome tumačenjem ustava spriječiti samovolju vlasti i razne strukturne aberacije. Upravo tumačenjem ustava, u pojedinim odlukama omogućuje se veza između zamišljenog idealnog ustavnog modela društva kojem ono teži i, nasuprot tome, stvarnog života koji je iz niza povijesnih, kulturnih i gospodarskih razloga često vrlo udaljen od idealnog. Ovakvim pristupom, funkcija ustavnog suda kao tumača ustava služi afirmaciji općih mjerila i smjeru za djelovanje javnih vlasti. Da bi ostvarili tu zadaću, brojni ustavni sudovi ugledaju se na praksu Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu i njemačkog Saveznog ustavnog suda, što u svojoj svakodnevnoj praksi čini i Ustavni sud Republike Hrvatske.

Premda Ustavni sud Republike Hrvatske nema izvornu nadležnost u postupcima izvršenja nakon okončanog upravnog odnosno upravnosudskog postupka, praksa ukazuje na mogućnosti da se putem ustavne tužbe izjavljene zbog povrede temeljnih ustavnih prava i sloboda u nekome od ovih postupaka, Ustavni sud ipak pojavi kao tijelo općenito nadležno za njihovu zaštitu. Ovakav nadzor ustavnosti pojedinačnih pravnih akata i zaštita temeljnih ustavnih prava i sloboda u povodu podnesenih ustavnih tužbi, prije i nakon što su iscrpljeni svi redovni i izvanredni pravni lijekovi, sastavni je dio mnogih europskih i svjetskih pravnih sustava pa ga susrećemo i kod nas. U svom odlučivanju, iz razloga što ustavna tužba ne odgađa izvršenje odluka protiv kojih je izjavljena, može, ocijeni li to opravdanim, po prijedlogu podnositelja donijeti privremenu mjeru kojom će obustaviti izvršenje,

⁷⁶ Vidi primjerice odluke Ustavnog suda broj: U-II-296/2006 od 27. listopada 2010. („Narodne novine“ broj 126/10. i www.usud.hr), U-II-37/2006 i dr. od 5. srpnja 2011. („Narodne novine“ broj 89/11. i www.usud.hr), U-II-1118/2013 i dr. od 22. svibnja 2013. („Narodne novine“ broj 63/13. i www.usud.hr), U-II-1304/2013 i dr. od 16. srpnja 2013. („Narodne novine“ broj 99/13. i www.usud.hr), U-II-5748/2013 od 20. prosinca 2013. („Narodne novine“ broj 159/13. i www.usud.hr), U-II-2168/2013 („Narodne novine“ broj 50/14. i www.usud.hr).

odnosno ovrhu, sve dok ne donese meritornu odluku. Kao što smo vidjeli, takvu privremenu mjeru Ustavni sud će donijeti u slučaju da bi izvršenje odnosno ovrha prouzročila podnositelju ustavne tužbe štetu koja bi se teško mogla popraviti, a odgoda ne bi bila suprotna javnom interesu niti bi se odgodom nanijela nekome veća šteta.

Prethodno smo pokazali da se među predmetima koji dolaze pred Ustavni sud u povodu ustavnih tužbi protiv odluka donesenih u upravnim i upravnosudskim postupcima nalaze svi predmeti iz upravne nadležnosti. Praksa Ustavnog suda u odlučivanju o ustavnim tužbama uključuje i usvajajuće i odbijajuće odluke te rješenja o odbačaju ustavnih tužbi, kao i rješenja kojima se privremeno odgađa ovrha rješenja državnih tijela odnosno tijela koje imaju javne ovlasti te ovrha presuda upravnih sudova do okončanja ustavnosudskog postupka. Postojeća normativna rješenja, koja pored instrumentarija pravnih lijekova predviđenih Zakonom o općem upravnom postupku te Zakonom o upravnim sporovima pred nadležnim upravnim sudovima, uključujući i Visoki upravni sud Republike Hrvatske, uz opću nadležnost Ustavnog suda da štiti temeljna ustavna prava i slobode od povreda koje mogu učiniti razna državna tijela i pravne osobe s javnim ovlastima u raznim postupcima, pa tako i upravnim postupcima te upravnim sporovima, osiguravaju zadovoljavajuću razinu zaštite temeljnih prava i sloboda koje kao takve jamči Ustav Republike Hrvatske. Ipak, institut izvršenja u upravnom postupku i upravnom sporu trebalo bi *de lege ferenda* preciznije urediti kako bi se u praksi otklonile sve moguće dvojbe u izvršavanju navedenih odluka.

LE RÉGNE DU DROIT ET LE RÔLE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA RÉPUBLIQUE DE CROATIE DANS L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE L'ADMINISTRATION ET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

En dépit du fait que la Cour Constitutionnelle de la république de Croatie n'est pas directement concernée par l'exécution des diverses décisions administratives et des décisions des juridictions administratives, l'institution de la plainte constitutionnelle destinée à protéger les droits et les libertés fondamentales garanties par la constitution de la république de Croatie, confère à la Cour constitutionnelle la mission de protéger ces droits susceptibles d'être violés dans les procédures et l'exécution des décisions prises dans les procédures administratives et en contentieux administratif. Ainsi, la Cour constitutionnelle peut être amenée à connaître de l'exécution des décisions administratives et de celles des juridictions administratives. Dans le cadre de la protection des droits et des libertés fondamentales, et s'agissant de l'exécution des décisions administratives et de celles des juridictions administratives, le rôle de la Cour constitutionnelle est important dans la protection de *l'Etat de droit* en tant que concept politique et juridique plus large, et également en tant qu'il s'agit de l'une des valeurs fondamentales. Le concept politique et juridique de *l'Etat de droit*, se présente comme un système de pouvoir politique fondé sur le respect de la constitution, des lois et des règlements, ainsi que des citoyens et des institutions de l'Etat. Dans ce sens, chaque règle de droit et tous les actes des organes de l'Etat doivent être fondés sur la constitution, les lois et les règlements.

L'exécution des décisions administratives et de celles des juridictions administratives représente la dernière phase de la procédure administrative, et aussi du contentieux administratif. C'est à travers l'exécution que sont mises en œuvre les dispositions proclamées dans le dispositif de l'acte à appliquer. L'exécution s'impose d'office (*ex officio*) quand il y va de l'intérêt public. L'exécution qui correspond seulement à l'intérêt d'un particulier intervient à sa demande (sur sa proposition), et elle peut intervenir sur la base d'un compromis entre parties. Par ailleurs, l'exécution d'un jugement par lequel une juridiction tranche un litige, doit incomber à la partie condamnée. Comme cela se passe toujours dans un litige administratif devant la juridiction administrative compétente, du côté de la demande on a toujours la partie qui est intervenue dans la procédure administrative antérieure et mécontente de la décision d'un organe d'Etat ou d'un organe détenteur de prérogatives publiques, et ce sont ces organes qui se trouvent en position d'accusé.

Outre la compétence qui lui est conférée pour se prononcer sur la Constitutionnalité des lois et sur la constitutionnalité et la légalité des actes réglementaires, la protection des droits et des libertés fondamentales représente l'une des missions les plus importantes de la Cour constitutionnelle de la république de Croatie. Il faut rappeler que la plainte constitutionnelle n'est pas un remède juridique ordinaire ni extraordinaire, mais un moyen à la fois supplémentaire et spécial de protection des droits constitutionnels et des libertés fondamentales. Cela signifie que c'est précisément à travers l'institution de la plainte constitutionnelle que la Cour constitutionnelle interviendra, en tant qu'organe protecteur de ces droits et libertés, même dans l'exécution des décisions administratives et de celles des juridictions administratives.

Mots-clés: *l'Etat de droit, Cour constitutionnelle, procédures et l'exécution des décisions administratives*

RULE OF LAW AND ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA IN ENFORCING ADMINISTRATIVE AND ADMINISTRATIVE COURT RULINGS

The Constitutional Court of the Republic of Croatia does not have direct authority in the enforcement of various administrative and administrative court rulings. However, the institute of constitutional legal action by which the fundamental rights and freedoms are guaranteed by the Constitution of the Republic of Croatia places the Constitutional Court in the position of deciding on the protection of these rights which could be infringed during proceedings and in the enforcement of court decisions reached in administrative proceedings and administrative disputes and must simultaneously be included also in the enforcement of decisions by administrative bodies and the judicial judgements by administrative courts. Within the protection of fundamental constitutional rights and freedoms concerning the enforcement of administrative and administrative judicial decisions, the role of the Constitutional Court in protecting the wider legal political concept of the rule of law as one of the fundamental and initiatory values of the constitutional order of the Republic of Croatia, is exceptionally important. The legal political concept of the rule of law is marked by the system of political power which is founded on respecting the Constitution, the law and other regulations simultaneously and on the part of citizens and on the part of the bodies of governmental power. In this sense, all general legal acts (provisions), as well as certain acts of government bodies, must be founded on the Constitution, law and other provisions and considered more widely, the right to enforcement of administrative judicial decisions emerges from the right to access the court. The enforcement of administrative and administrative judicial decisions is the last phase of the administrative procedure, that is, administrative dispute. It establishes the state which determines in the disposition of the act it enforces. Enforcement in administrative proceedings is carried out against the person who is bound to fulfil the obligation (enforcee), that is, its legal successor. It is implemented officially (*ex officio*) when public interest orders it. Enforcement which is in the party's interest is implemented at the suggestion of the party (enforcement applicant) and can be implemented on the basis of the parties' negotiation. Enforcement of the judgement where the administrative court resolves the issue must be ensured by the defendant.

Key words: *rule of law, constitutional court, administrative proceedings, administrative dispute, enforcement, constitutional lawsuit, protection of constitutional rights and freedoms*