

Dr. sc. Mato Arlović  
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

## MEĐUDNOS USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE I SUDBENE VLASTI U REPUBLICI HRVATSKOJ

UDK: 342 (497.5)

Pregledni rad

Primljeno: 15. 12. 2014.

U radu autor propituje međudnos Ustavnog i Vrhovnog suda, polazeći od načela njihove međusobne suradnje i uzajamne provjere. Polazna postavka rada jest tvrdnja da konstitucionaliziranje toga odnosa otvara dostatan prostor za međusobnu suradnju i uzajamnu provjeru tih institucija, ne narušavajući pri tome njihovu samostalnost i neovisnost. To zato jer im je ustavotvorac, propisujući njihov položaj, zadaće i djelokrug, utvrdio okvir djelovanja, a s druge strane im dao supstancijalnu nadležnost temeljem koje trebaju realizirati i podići ostvarenja vladavine prava i vladavine ustava. Poštovanje, primjena i provedba ustava nije i ne može biti odnos dominacije i supremacije. Naprosto zbog toga što je u državi vladavine prava i vladavine ustava svatko dužan poštovati ova načela koja se, pored inog, ostvaruju dosljednom primjenom i provedbom načela ustavnosti i zakonitosti.

**Ključne riječi:** *Ustavno sudovanje, ustavni sud, sudbena vlast, odnos između ustavnog suda i sudbene vlasti, ustavna država, vladavina prava, vladavina ustava, Ustav, ustavna tužba itd.*

### 1. UVOD.

Neovisno o modelima ustavnog sudovanja u pravu je P. Haberle kad ističe da se “uloga i funkcije ustavnih sudova razvijaju i mijenjaju ovisno o tome gdje se u prostoru i vremenu netko nalazi. Uloga i funkcije trebaju se shvatiti kroz prizmu njihove povijesne pozadine.” S druge strane, on piše: “Koliko god oblici ustavnog sudovanja mogu biti različiti, usporedba pokazuje mnoga zajednička obilježja.”<sup>1</sup>

Povijesno gledajući, ustavno sudovanje nastaje u SAD-u 1803. godine,<sup>2</sup> a u Europi su ga “izumili Jellinek i Kelsen”.<sup>3</sup>

Kelsen je model ustavnog sudovanja utemeljio na svojoj doktrini o: “međusobnom odnosu načela supremacije ustava i načela supremacije

---

<sup>1</sup> P. Häberle, “Uloga i utjecaj ustavnih sudova iz komparativne perspektive”, u: A. Bačić i P. Bačić, *Ustavna demokracija i sudovi*, Split, 2009. g., str. 348. i 353.

<sup>2</sup> Smatra se da je ustavno sudovanje utemeljio John Marshall 1803., kada je u slučaju *Marburg* proklamirao tzv. doktrinu sudskog nadzora. Tom presudom utvrđeno je da tadašnji Zakon o sudovima nije u skladu s člankom III., stavkom 2., alinejom 2. Ustava SAD-a.

<sup>3</sup> P. Häberle, kao pod 2, str. 353.

parlamenta”.<sup>4</sup> Sam model počiva na dva argumenta. Prvo, da samo jedno sudsko tijelo unutar ustavnopravnog poretka ima nadležnost ustavnog nadzora. Drugo, takvo sudsko “tijelo, u pravilu, se naziva ustavni sud, a prema modelu ono se nalazi izvan tradicionalne strukture sudbene grane.”<sup>5</sup>

Kelsenov model ustavnog sudovanja naziva se i centraliziranim te neposrednim apstraktnim modelom, u kojemu se spor ispitivanja i ocjenjivanja ustavnosti i zakonitosti naziva “objektivnim sporom”.<sup>6</sup> Navedene karakteristike, kao i sama činjenica odvojenosti ustavnih sudova s posebnim mjestom, ulogom, nadležnošću i zadaćama unutar ustavnog sustava, određuju prepoznatljivost europskog, tzv. Kelsenovog modela ustavnog sudovanja.

Polazeći od povijesne dimenzije, samo po sebi se razumije da su mjesto, značaj i uloga ustavnih sudova u nastojanju i razvoju ustavne države vladavine prava doživljavali i doživljavaju značajne, kako kvantitativne, tako i kvalitativne promjene. Nema dvojbe, kako ističe Lopez Guerra, da je ona “narasla daleko iznad Kelsenovih očekivanja, vjerojatno kao rezultat složenih pisanih ustava, gdje široka načela i pragmatične norme koegzistiraju u detaljnim pravilima, a cijeli tekst treba ekspertno i zahtjevno čitanje od strane autoritativnog interpretatora.”<sup>7</sup> Jačanje uloge, širenje nadležnosti te utjecaja ustavnih sudova na razvoj i ostvarenje ustavnopravnog poretka osobito se povećava spoznajama da “uloga ustavnih sudova nije ograničena samo na utvrđivanje neustavnosti pojedinih zakona ili njihovih odredbi. U mnogim su slučajevima ustavni sudovi počeli utvrđivati ustavnu legitimaciju zakona koje su ispitivali, a njihove su odluke u tim slučajevima također imale značajne posljedice.”<sup>8</sup>

Osim toga, danas je evidentno stalno širenje nadležnosti ustavnih sudova, od toga da kao “čuvari ustava” štite i brinu se za ostvarivanje načela ustavnosti i zakonitosti, preko zaštite ljudskih prava i sloboda te prava i sloboda manjina, sve do suvremenih interpretatora temeljnih vrednota na kojima ustavni poredak počiva. Dakako, interpretirajući ustavne vrednote koje su osnova na kojoj počiva ustav i koje su temelj za njegovo tumačenje, od ustavnog suda (sudaca) zahtijeva posjedovanje višeg stupnja “kreativnosti”<sup>9</sup> nego što bi se to moglo i

---

<sup>4</sup> J. Omejec, “Pravni učinci ustavnosudske kontrole zakona i drugih propisa”, u: *Pravo*, br. 34., Organizator, Zagreb, 2002. g., str. 96.

<sup>5</sup> L. Garlicki, “Ustavni sudovi protiv vrhovnih sudova”, u: A. Bačić i P. Bačić, *Ustavna demokracija i sudovi*, Split, 2009. g., str. 357.

<sup>6</sup> Pojam “objektivni spor” preuzet je od I. Krbeka; *Ustavno sudovanje*, Zagreb, 1962. g., str. 76., gdje ga on koristi u kontekstu kao “klasični primjer objektivnog spora”, uz dodatno upozorenje da: “objektivni spor po svojoj osnovnoj prirodi ne može uopće biti uskostranački spor.”

<sup>7</sup> L. Guerro, “The role of the constitutional court in the consolidation of the rule of law”, str. 20.-21., citirano prema J. Omejec, “O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja”, u: *Hrvatsko ustavno sudovanje*, HAZU, Zagreb, 2009. g., str. 31.

<sup>8</sup> J. Omejec, “O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja”, u: *Hrvatsko ustavno sudovanje*, HAZU, Zagreb, 2009. g., str. 31.

<sup>9</sup> Šire vidjeti kod L. Garlicki, “Ustavni sudovi protiv vrhovnih sudova”, u: A. Bačić i P. Bačić, *Ustavna demokracija i sudovi*, Split, 2009. g., str. 360.

moralo očekivati, a od drugih subjekata koji sudjeluju u njegovu tumačenju i primjenjivanju, uključujući i samu sudbenu vlast.

Takvo djelovanje ustavnog sudstva objektivno proizlazi, ne samo iz njegove formalnopravne odvojenosti od sudbene vlasti, već prije svega iz pravne prirode ustavnog, kao objektivnog spora.

Naravno da je apstraktna kontrola ustavnosti i zakonitosti zakona, odnosno apstraktna kontrola ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, koja se odvija putem i u okviru tzv. objektivnog ustavnog spora, jedna od temeljnih točaka potvrde prihvaćanja Kelsenovog modela, s jedne strane, a s druge i točka razlikovanja između ustavnog sudovanja i sudskih postupaka koje provodi sudbena vlast.

## 2. O APSTRAKTOJ KONTROLI USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI I OBJEKTIVNOM USTAVNOSUDSKOM SPORU

Od početka prakticiranja ustavnog sudovanja, Republika Hrvatska<sup>10</sup> je prihvatila Kelsenov ili, kako ga neki oslovljavaju, europsko-kontinentalni,<sup>11</sup> odnosno germanski model.<sup>12</sup> Ovaj model u pravnoj se teoriji uzima kao i osnova za definiranje i provedbu apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti u tzv. “klasičnom primjeru objektivnog spora”.

Esencijalnost apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti, odnosno neposrednog odlučivanja kod ustavnosudskog spora u postupku ispitivanja i provođenja ustavnosti i zakonitosti, odnosno zakona i drugih propisa ogleda se u činjenici da su upravo to ispitivanje i ocjena bit samog spora. Radi se, zapravo, o tome da tijelo koje rješava ustavni spor kao objektivni spor ispituje, ocjenjuje i uspoređuje osporeni akt i/ili pojedine njegove odredbe u odnosu na norme i cjelinu ustava (odnosno zakona kod provođenja ocjene zakonitosti). Nadležno tijelo (ustavni sud) odlučuje *in abstracto* bez obzira na subjektivne zahtjeve u bilo kojem konkretnom slučaju. U tom smislu u ustavnom sporu, u kojemu se na apstraktni način ispituje i ocjenjuje ustavnost zakona, odnosno ustavnost i zakonitost drugih propisa, nadležno tijelo nastoji utvrditi ono što odgovara

<sup>10</sup> Ustavno sudovanje u Republici Hrvatskoj uređeno je 1963. Ustavom Socijalističke Republike Hrvatske kada je njime konstitucionaliziran Ustavni sud Socijalističke Republike Hrvatske. Ustavni je sud započeo s radom 16. veljače 1964. nakon što je donesen Zakon o Ustavnom sudu Hrvatske.

<sup>11</sup> Germanski model ustavnog sudovanja često se u teoriji naziva “eurokontinentalnim” ili austrijskim odnosno “Kelsenovim”, vidjeti npr. kod J. Omejec i S. Banić, “Diferencija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.)”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 2/2012., str. 310. Imena ovog modela vezana su uz nekoliko činjenica. Prvo, jedna od pravnih institucija ustavnog suda ustrojena je Ustavom Republike Austrije 1920. godine. Drugo, redaktor cijelog projekta bio je Hans Kelsen, koji je smatrao “da je postojanje ustavnog sudstva nužno povezano s postojanjem krutog ustava, a napose u federalnim državama”. Treće, zbog ogromnog supstancijalnog doprinosa sa Saveznog ustavnog suda Njemačke ostvarivanju modela apstraktnog sudovanja s jedne strane te s druge s obzirom na njegov utjecaj pri osnivanju i prihvaćanju istog modela ustavnog sudovanja kod drugih, posebno europskih ustavnih sudova.

<sup>12</sup> Vidjeti npr. kod M. Arlović, “Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa”, referat na Međunarodnoj konferenciji *Moderni izazovi ustavnog sudstva*, u povodu 50. obljetnice ustavnog sudstva u Republici Makedoniji, Skopje, 2014. g., str. 3.

objektivnom pravu, a ne mogućem interesu jednog ili drugog sudionika u sporu. Upravo stoga se radi o objektivnom sporu u kojemu se rješavaju pitanja vezana uz objektivno pravo, a ne subjektivna prava i obveze kao kod subjektivnog sudskog spora između stranaka. Za objektivni (ustavni) spor nije bitno hoće li se ili neće prihvatiti zahtjev pokretača spora kao što je to bitno za spor među strankama, već je od temeljne važnosti da se u cijelosti riješi pitanje ustavnosti, odnosno zakonitosti. Naime, rješavanjem pitanja ustavnosti, odnosno zakonitosti putem objektivnog spora iz ustavnopravnog poretka se otklanja pravni propis, odnosno pojedina njegova odredba koja nije u skladu s ustavom, odnosno s ustavom i zakonom, a koji su uslijed toga, kao takvi, ugrožavali vladavinu prava i pravnu sigurnost. Zbog toga tijelo koje rješava pitanje ustavnosti i zakonitosti nekog pravnog propisa ili pojedine njegove odredbe u apstraktnom modelu njegovog ispitivanja nije i ne može biti vezano razlozima koje iznosi podnositelj zahtjeva, odnosno prijedloga za ocjenu ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugog propisa, za razliku od redovnog sudskog spora među strankama gdje je sud vezan razlozima iznesenima u tužbi kojom jedna od stranaka pokreće spor.

Ovakva je posljedica nužna i ona proizlazi iz stava da je “cilj ustavnog spora ... utvrditi da li je jedan akt ustavan”, odnosno zakonit, “a ne da li je on to s obzirom na određene razloge”, koje u svom podnesku iznosi podnositelj zahtjeva, odnosno prijedloga.

Zbog toga tijelo (ustavni sud), kad ispituje i ocjenjuje ustavnost i/ili zakonitost osporenog pravnog propisa, odnosno pojedine njegove odredbe u skladu s propisanim mu ovlastima i procedurama, samo po svom nahođenju poduzima mjere, radnje i provodi potrebne postupke koji će mu omogućiti takvu interpretaciju i zauzimanje stajališta čime će razmrsiti i razriješiti pitanje sporne ustavnosti, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugog pravnog propisa. Iz izloženoga je razvidno da nadležno tijelo (ustavni sud) kod apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti može primjenjivati i tzv. inkvizicijsko načelo.

Zapravo, po svojoj pravnoj naravi ustavni spor kao objektivni spor u kojemu se na apstraktan način ispituje ustavnost zakona i/ili ustavnost i zakonitost podzakonskih propisa jest spor između normativnopravnih akata, odnosno pravnih normi kod kojih je jedna od njih po pravilu ustavna, odnosno zakonita, dok je druga neustavna, odnosno nezakonita ili još točnije podnositelj zahtjeva i/ili prijedloga tvrdi da je neustavan, odnosno nezakonit.<sup>13</sup> Moglo bi se reći da se radi o ispitivanju usklađenosti hijerarhijskog reda unutar hijerarhijske strukture ustavnopravnog poretka i to utemeljenog po načelu jače pravne snage pojedinih vrsta pravnih propisa. U ovoj strukturi ustavnopravnog poretka pravni propis višeg pravnog ranga ima prednost i nadređen je pravnim propisima nižeg pravnog ranga. Ovakav pristup temelji se na teorijskom konceptu po kojem je ustav najviši pravni akt u okviru ustavnopravnog sustava pa je on *in ultima linea* osnova (izravna i/ili

---

<sup>13</sup> O ustavnosudskom sporu apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti vidjeti u *Pravna enciklopedija*, Beograd, 1979. g., str. 1556.

neizravna) za donošenje svih drugih pravnih propisa općenormativnog karaktera koji svi moraju biti s njim u skladu.

Iz takvog teorijskog koncepta proizlazi i ustavnopravni izričaj načela ustavnosti, odnosno ustavnosti i zakonitosti koje je u Ustavu Republike Hrvatske iskazano u čl. 5. Ustava<sup>14</sup> koji sa svojim načelima ustavnosti i zakonitosti daje jasnu poziciju superiornosti Ustava u odnosu na sve zakone i druge propise, a Ustava i zakona u odnosu na podzakonske akte.

Temeljem tako postavljenog načela ustavnosti i zakonitosti u strukturi ustavnopravnog sustava u kojem se primjenjuje model apstraktnog ispitivanja i ocjenjivanja ustavnosti i zakonitosti, stvaraju se preduvjeti da se: a) ustroji posebno sudbeno tijelo (ustavni sud) izdvojeno iz sustava sudbene vlasti koje odlučuje o pitanju ustavnosti i zakonitosti; b) kad u postupku apstraktnog ispitivanja ustavnosti i zakonitosti nekog pravnog propisa ustavni sud utvrdi njegovu neustavnost, odnosno nezakonitost nužna je posljedica njegovo uklanjanje iz ustavnopravnog poretka; c) odluka ustavnog suda kojom se neustavni zakoni, odnosno neustavni i/ili nezakoniti podzakonski akti ili njihova takva pojedina odredba ukida, odnosno poništava, djeluje *erga omnes*.<sup>15</sup>

Na ovom mjestu samo uzgredno napominjemo da se ustavni spor kao objektivni spor ostvaruje i kod ustavnog spora za zaštitu ljudskih prava i sloboda pokrenutog ustavnom tužbom, dakako na adekvatan način. O tome će biti više riječi kod podpoglavlja o ustavnoj tužbi i njezinu utjecaju na odnose između ustavnog suda i sudbene vlasti.

Slijedom iskazanoga, može se apsolutno prihvatiti stajalište da današnji Kelsenov, odnosno europski kontinentalni model, koji je prihvatila i prakticira Republika Hrvatska, odnosno njezino ustavno sudovanje, u bitnome obilježavaju sljedeće temeljne karakteristike: “ustavna pitanja u nadležnosti su posebno ustanovljenog ustavnog suda (centralizirana kontrola) s ustavnim sucima izabranima u posebnom postupku, koji ustavnosudsku kontrolu provode prema posebnim postupovnim pravilima (*principaliter*).

Ustavnosudska kontrola naknadno je represivna. Temeljna je apstraktna kontrola ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, u kojoj Ustavni sud ima kasacijske ovlasti, ali postoji i konkretna kontrola pojedinačnih akata tijela državne i javne vlasti koja se provodi pomoću instituta ustavne tužbe radi zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom. Ustavnosudske odluke obvezne su za sve i dužna ih je poštovati svaka fizička i pravna osoba.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> “Članak 5. (1) U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom. (2) Svatko je dužan držati se Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.”

<sup>15</sup> Vidjeti članak 31. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 49/2002. – pročišćeni tekst).

<sup>16</sup> J. Omejec, “O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja”, u: *Hrvatsko ustavno sudovanje*, HAZU, Zagreb, 2009. g., str. 41.

Ova temeljna obilježja zapravo karakteriziraju ustavno sudovanje u Republici Hrvatskoj. Ona proizlaze iz koncepta koji je ustavotvorac prihvatio i proveo uređujući položaj, zadaće i nadležnosti Ustavnog suda, a, pored ostaloga, u bitnom čine i ustavnopravnu osnovu uspostavljenog odnosa između Ustavnog suda i sudbene vlasti.

## 2. USTAVNOPRAVNI OKVIR ZA ODNOS IZMEĐU USTAVNOG SUDA I SUDBENE VLASTI

Posebnost koja odlikuje, a istovremeno i razlikuje Ustavni sud Republike Hrvatske od svih triju sastavnica državne vlasti (dakle i sudbene) u sustavu podjele vlasti ogleda se u činjenici da je njegov položaj, nadležnost, zadaća te druga pitanja od značaja za izvršavanje njegovih dužnosti i djelovanje (rad) u cijelosti<sup>17</sup> uređen pravnim aktima ustavnog karaktera i ustavnopravne snage. Uzgred budi, po tom kriteriju on se razlikuje i od većine drugih ustavnih sudova u svijetu, odnosno sudova i/ili drugih tijela koja se bave ustavnim sudovanjem. Naime, položaj, nadležnost, zadaće te druga pitanja značajna za izvršavanje dužnosti i rad Ustavnog suda Republike Hrvatske uređeni su normama Ustava Republike Hrvatske<sup>18</sup> i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, koji po svojoj pravnoj snazi jest normativnopravni akt ustavnog karaktera i sadrži odredbe ustavne snage. Naprosto zbog toga što su osnova njegova donošenja, postupak i način donošenja te sadržaj koji obuhvaća propisani Ustavom Republike Hrvatske i to tako da se on donosi po postupku određenom za promjenu Ustava.<sup>19</sup>

Ovakav pristup koji se temelji na opredjeljenju da se za Ustavni sud, njegov položaj, zadaće, nadležnosti te druga pitanja važna za njegov rad i izvršavanje njegove dužnosti, rezervira u hijerarhiji ustavnopravnog poretka isključivo ustavni okvir, pored inog, proizašao je iz želje Hrvatskog sabora, kao ustavotvorca, da mu utvrdi, kao ustavnom tijelu, posebno mjesto, status i značaj, kako bi mu i tim putem osigurao neovisnost, neutralnost i samostalnost od svih, uključivo i sva druga ustavna i zakonska tijela u društvenoj i državnoj zajednici, bez obzira na to koji rang imaju u društvenoj strukturi, odnosno strukturi državne vlasti. Takva ustavnopravna pozicija Ustavnog suda Republike Hrvatske unutar ustavnopravnog poretka doprinijela je i doprinosi jačanju njegove ustavnopravne sigurnosti i stabilnosti koje onda po prirodi stvari reverzibilno djeluju na jačanje, primarno, njegove institucionalne neovisnosti.<sup>20</sup>

Iskazano stajalište utemeljeno je i proizlazi iz činjenice što se snagom odredbe i samog Ustava Republike Hrvatske donošenje i/ili izmjena i dopuna pravnih akata

---

<sup>17</sup> Rad Ustavnog suda Republike Hrvatske, naime, uređen je Ustavom Republike Hrvatske te Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske koji se donosi po postupku propisanom za donošenje Ustava pa u formalnom i u sadržajnom smislu kao pravni akt ima snagu Ustava.

<sup>18</sup> Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine br. 85/2010.).

<sup>19</sup> Vidjeti članak 132., stavke 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 85/2010.).

<sup>20</sup> Vidjeti više kod M. Arlović, navedeno djelo pod 13., str. 5-10.

ustavne snage odvija po unaprijed propisanom složenom postupku u više faza, a u svakoj fazi o mjerodavnim aktima odlučuje se kvalificiranom većinom prilikom njihova donošenja. Tako propisani postupak i način izglasavanja akata ustavne prirode iziskuje potrebne (političko-pravne) napore svih sudionika u njihovu donošenju, odnosno mogućoj izmjeni ili dopuni. No, on uz to zasigurno doprinosi povećanju stupnja usuglašenosti svih sudionika oko njegova donošenja te sadržaja koji on, bilo u procesnom, bilo u materijalnom pravnom pogledu obuhvaća i sadrži. Istovremeno on s druge strane jest otežavajući faktor u mogućoj učestalijoj izmjeni ovih akata iz bilo kojih pobuda (uključujući i one koje bi bile motivirane bilo pritiskom na pojedina ustavna tijela, bilo stvarnom voljom da se njihova ustavna pozicija promijeni na njihovu štetu), jednostavno zato što se u konačnici za njegovo donošenje mora osigurati dvotrećinska većina od ukupnog broja zastupnika izabranih u Hrvatski sabor. U uvjetima višestranačke demokracije, razumije se da ni izbliza nije lako niti jednostavno – osim u rijetkim prilikama kad jedna politička opcija (stranka i/ili koalicija) na izborima osvoji više od 2/3 svih mjesta u Saboru – osigurati promjene Ustava.

### **3. USTAVNOPRAVNI POLOŽAJ, ZADAĆA I DJELOKRUG USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE**

Drugo pitanje koje je važno za ustavnopravno razumijevanje položaja Ustavnog suda Republike Hrvatske, s jedne strane, ali i za razgraničenje od svih drugih ustavnih tijela državne vlasti, uključivo sudbenu vlast predvođenu Vrhovnim sudom, kao najvišim njezinim sudom, jamačno proizlazi iz samog položaja, odnosno mjesta koje on zauzima u sadržajnoj strukturi Ustava Republike Hrvatske.

Za razliku od svih drugih tijela državne vlasti koja su u sadržajnoj strukturi Ustava pozicionirana u glavi IV. i uređena njezinim normama, Ustavni sud Republike Hrvatske (njegov položaj, nadležnost, izbor ustavnih sudaca te druga pitanja značajna za izvršenje njegovih dužnosti i njegov rad) regulirani su u posebnoj glavi V. pod imenom "Ustavni sud Republike Hrvatske". Takvim pristupom ustavotvorac je Ustavnom sudu Republike Hrvatske, kao ustavnom tijelu, namijenio položaj koji je s jedne strane pandan ukupnoj državnoj vlasti – zakonodavnoj, izvršnoj i sudbenoj, uključivo (prošireno) ustavna tijela, kao što su: Predsjednik Republike Hrvatske, Državno sudbeno vijeće, Državno odvjetništvo i Pučki pravobranitelj. S druge strane, takvim pristupom ustavotvorac je istodobno povukao liniju razgraničenja između Ustavnog suda Republike Hrvatske kao ustavnog tijela prema svima njima.

Polazeći i od ovako pozicioniranog položaja Ustavnog suda Republike Hrvatske u strukturi njezinog Ustava, neki autori mu daju posebno mjesto u ukupnoj strukturi državne vlasti. Oni smatraju da Ustav Ustavni sud Republike Hrvatske: "ne svrstava ... ni u jednu od tri državne vlasti. Time, jer je riječ o uređenju neposredno u samom Ustavu ... omogućuje tumačenje o ustavnoj iznimci prema kojoj je riječ o posebnoj

ustavnoj kategoriji kojom se ne mogu baviti zakoni jer se ona bavi zakonima – a to je Ustavni sud kao zasebno tijelo visoke pravne stručnosti i autoriteta, izdvojeno iz sustava trodiobe vlasti, čija je glavna zadaća – ustavnost i zakonitost. Time se u stanovitom smislu može govoriti ili o četverodiobi vlasti ili pak (čini nam se prije) o međuvlasti koja nadzire sve tri državne vlasti (zakonodavnu, izvršnu i sudbenu) u nadležnostima utvrđenim samim Ustavom. Ona nije hijerarhijski nad njima, niti je njihov dio u smislu ustrojstva državne vlasti, a ni u kom drugom smislu.”<sup>21</sup> Za takva stajališta crpljeni su argumenti, pored ostalog, iz činjenice da Ustavni sud ne raspolaže nikakvim državnim aparatom prisile temeljem kojega bi osigurao provođenje svojih odluka i stajališta u praksi. To je, dakako, točno. Međutim, postavlja se pitanje je li navedeno teorijsko stajalište samo po sebi imanentno modernoj, suvremenoj, ustavnoj demokratskoj državi koja je konstituirana kao ustavna država demokracije i slobode utemeljenih na vladavini prava i pravnoj sigurnosti te drugim vrednotama koje je karakteriziraju. Kao ustavna država u kojoj su ponašanja svih, pa i vlasti, podređena Ustavu i zakonu, a ne počinjavaju na samoj političkoj moći kao takvoj. Čak štoviše, o podređenosti državne vlasti (osobito izvršne, upravne i sudbene i zakonodavne) Ustavu i zakonu, uz povjerenost nadzora zaštite ustavnosti i zakonitosti te zaštite ljudskih i manjinskih prava i sloboda Ustavnom sudu daleko je rigoroznije nego što je zahtjev Ustava prema pojedinom građaninu. Između ostaloga, navedenu konstataciju potvrđuje i maksima po kojoj u ustavnoj državi vladavine prava i pravne sigurnosti državna tijela mogu (i moraju) činiti samo ono na što su Ustavom i zakonom izrijeckom ovlašteni, dok je zahtjev prema građanima liberalniji jer oni mogu činiti sve što im Ustavom i zakonom nije zabranjeno.<sup>22</sup>

Polazeći od ukupnosti ustavnim normama uređenog položaja Ustavnog suda (o čemu će nastavno biti još riječi) te prethodno izloženog, po meni je sasvim razvidno da je više o Ustavnom sudu nepotrebno i nedostavno govoriti kao o nekakvoj “međuvlasti”, “kvazivlasti” i sl. Prihvatljivije i utemeljenije mi je stajalište Europske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), koje je sada prihvatio i Ustavni sud Republike Hrvatske, koja polazeći od nadležnosti ustavnih sudova smatra da “to ne može značiti ništa drugo nego da je Ustavni sud državna vlast (*State Authority*)”. Nadalje, u tom mišljenju Venecijanska komisija razlaže stajalište kojim ona obrazlaže razloge zbog kojih su odredbe o ustavnim sudovima u pojedinim zemljama (uključujući Hrvatsku) izdvojene u posebnu glavu nacionalnih ustava, ali je naglašeno da ta činjenica ne utječe na sudski karakter ustavnih sudova pa, pored inog, piše:

---

<sup>21</sup> J. Crnić, *Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Zagreb, 2002. g., str. 25. Interesantno je da je slično stajalište glede položaja Ustavnog suda Republike Hrvatske iskazao i on sam u obrazloženju svog rješenja broj: U-I-238/1995 i U-I-797/1997 od 11. lipnja 1998., gdje pored ostalog stoji: “Položaj i djelokrug Ustavnog suda uređeni Ustavom i Ustavnim zakonom određeni su na način da Ustavni sud ima poseban položaj i ovlasti, izvan zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, ustrojene načelom trodiobe vlasti iz članka 4. Ustava.”

<sup>22</sup> Slično kod B. Smerdel i S. Sokol, *Ustavno pravo*, Zagreb, 2006. g., str. 163.



“26. ... postojanje odvojenih glava u ustavu za “redovne” sudove i Ustavni sud ne može značiti da Ustavni sud nije sud. Suprotno tome, postojanje posebne glave služi tome da se naglasi njegov osobiti status u odnosu prema svim državnim institucijama koje obnašaju državnu vlast, naglašavajući specifičnu svrhu i nadležnost Ustavnog suda. Zaključno: sudska neovisnost također je, ako ne i *a fortiori*, inherentan element ustavnih sudova. 27. Sukladno tome, nije u skladu s položajem Ustavnog suda da se on smatra bilo čim drugim osim sudom na kojim se primjenjuje sudska neovisnost.”<sup>23</sup>

Prihvaćajući izloženo stajalište Venecijanske komisije, usput bih pripomenuo da je izdvojenost Ustavnog suda, za razliku od sudbene vlasti, u posebnu glavu nacionalnih ustava, pokazatelj koji upućuje na zaključak da on ne ulazi iako je sud u sudbenu vlast, s jedne strane, a s druge da je i to pokazatelj prihvaćanja i provedbe tzv. Kelsenovog modela ustanovljenja ustavnog suda i ustavnog sudovanja.

Kao treće pitanje, koje rasvjetljava “osobiti status” Ustavnog suda Republike Hrvatske, koji mu je namijenio ustavnopravni okvir, iščitava se iz njegovih zadaća i nadležnosti koje uz to dodatno razjašnjavaju kako njegov položaj tako i samu svrhu njegova postojanja.

Vrlo jezgrovito to je izraženo odredbom članka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, kojom je regulirana njegova zadaća te njegov odnos prema svim drugim tijelima državne vlasti. Taj članak glasi: “(1) Ustavni sud jamči poštivanje i primjenu Ustava Republike Hrvatske i svoje djelovanje temelji na odredbama Ustava Republike Hrvatske i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. (2) Ustavni sud je neovisan o svim tijelima državne vlasti, te samostalno raspoređuje sredstva, utvrđena u državnom proračunu, u skladu sa svojim godišnjim proračunom i zakonom radi funkcioniranja djelatnosti Ustavnog suda. (3) Unutarnje ustrojstvo Ustavnog suda uređuje se Poslovníkom Ustavnog suda Republike Hrvatske ...”

Radi realiziranja prihvaćenih ciljeva koje Republika Hrvatska prihvaća i dijeli sa zemljama Europske unije, te vlastitih najviših vrednota ustavnog poretka, koje su istodobno “temelj za tumačenje Ustava”, s jedne strane, i ispunjenje gore navedene zadaće Ustavnog suda Republike Hrvatske, Ustavom i Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu propisana je njegova nadležnost. Uzgred rečeno, propisana nadležnost Ustavnog suda Republike Hrvatske u cijelosti u sadržajnom smislu čini osnovu koja je imanentna i iz koje nesporno proizlaze sva bitna obilježja današnjeg modernog i osuvremenjenog ustavnog sudovanja utemeljenog na germanskom, odnosno Kelsenovom modelu.

Današnja nadležnost Ustavnog suda sadržajno je i po opsegu znatno proširena nakon promjene Ustava Republike Hrvatske 2001. g. te Izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske 2002. g.

---

<sup>23</sup> Vidjeti mišljenje Europske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) br. 598/2010. od 20. listopada 2010.

Tako je člankom 129. Ustava, kao nadležnost Ustavnog suda Republike Hrvatske, propisano:

**“Članak 129.**

- Ustavni sud Republike Hrvatske:
- odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom,
- odlučuje o suglasnosti drugih propisa s ustavom i zakonom,
  - može ocjenjivati ustavnost zakona te ustavnost i zakonitost drugih propisa koji su prestali važiti ako od tog prestanka do podnošenja zahtjeva ili prijedloga za pokretanje postupka nije prošlo više od godine dana,
- odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnih ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeno Ustavom Republike Hrvatske,
- prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor,
- rješava sukob nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti,
- odlučuje, u skladu s Ustavom, o odgovornosti Predsjednika Republike,
- nadzire ustavnog programa i djelovanja političkih stranaka i može, u skladu s ustavom, zabraniti njihov rad,
- nadzire ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma i rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova,
- obavlja druge poslove određene Ustavom.”

Već iz same sadržajne stipulacije zadnje alineje citiranog članka Ustava vidljivo je da se hrvatski ustavotvorac opredijelio za primjenu kombinacije enumerativnog načela i načela generalne klauzule u propisivanju nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske. Za primjenu mješovitog modela kod propisivanja nadležnosti ustavotvorac se opredijelio ne zbog toga što bi smatrao da su gore pobrojane odredbe o nadležnosti po svojoj pravnoj snazi bile iznad drugih poslova (u koje treba uključiti i druge nadležnosti) naprosto zbog toga što i oni moraju biti propisani normama ustavne snage, tj. Ustavom i Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Mišljenja sam da je ovdje težište na pristupu kojim se želi

istaći: Prvo, da su to nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske koje ulaze u njegovu uobičajenu nadležnost; Drugo, da pored uobičajenih nadležnosti postoje i druge nadležnosti te poslovi koji ulaze u ustavnopravni djelokrug Ustavnog suda; Treće, ne manje važno, osobito zbog očuvanja i jačanja položaja Ustavnog suda, jasno su izraženi želja i namjera ustavotvorca da se poslovi i nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske mogu propisati samo normama ustavne snage. Dakako da to podrazumijeva da se novi poslovi i nadležnosti Ustavnom sudu Republike Hrvatske ne mogu propisivati zakonom, s jedne, a s druge strane da se ni postojeći ne mogu zakonskim normama brisati, mijenjati i dopunjavati.

U tom smislu kao četvrtu grupu pitanja koja dodatno jača osobiti status Ustavnog suda Republike Hrvatske iščitavati valja iz njegovih drugih nadležnosti i poslova. Navest ćemo ih bez nekakvog posebno ustanovljenog redoslijeda.

Ustavni sud odlučuje o nastupu okolnosti u skladu s ustavom kada za slučaj duže spriječenosti predsjednika Republike Hrvatske, uslijed bolesti ili nesposobnosti, a posebno kad nije u stanju sam (osobno) odlučiti o povjeravanju obavljanja svojih dužnosti predsjedniku Hrvatskog sabora koji ga tada zamjenjuje kao privremeni zamjenik;<sup>24</sup>

- dužnost je predsjednika Ustavnog suda da primi svečanu prisegu predsjednika Republike Hrvatske kojom se on obvezuje na vjernost Ustavu;<sup>25</sup>

- Ustavni sud odlučuje o postojanju okolnosti iz članka 97., stavka 3. Ustava te o primjeni te odredbe;<sup>26</sup>

- odlučuje o prethodnom odobrenju o pritvoru ili o pokretanju kaznenog postupka protiv predsjednika Republike (pitanje imuniteta);<sup>27</sup>

- odlučuje o žalbama sudaca na odluku o njihovu razrješenju;<sup>28</sup>

- odlučuje o žalbama sudaca na odluke Državnog sudbenog vijeća o njihovoj stegovnoj odgovornosti.<sup>29</sup>

Uz ove, navedene “druge” nadležnosti i poslove koji su određeni i propisani samim Ustavom Republike Hrvatske, Ustavni sud ima u nadležnosti i poslove

---

<sup>24</sup> Članak 97. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 85/2010.).

<sup>25</sup> Članak 95., stavak 7. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 85/2010.).

<sup>26</sup> Članak 97., stavak 3. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 85/2010.) glasi: “U slučaju smrti, ostavke koja se podnosi predsjedniku Ustavnog suda Republike Hrvatske i o kojoj se obavještava predsjednik Hrvatskoga sabora, ili kada Ustavni sud utvrdi razloge za prestanak mandata Predsjednika Republike, dužnost privremenog predsjednika Republike po sili Ustava preuzima predsjednik Hrvatskoga sabora.”

<sup>27</sup> Članak 106. u vezi s člankom 105. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 85/2010.).

<sup>28</sup> Članak 123., stavak 2. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 85/2010.).

<sup>29</sup> Članak 123., stavak 3. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 85/2010.).

koje mu, u djelokrug njegova rada u skladu s člankom 132. Ustava, propisuje Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.<sup>30</sup>

#### 4. USTAVNOPRAVNI POLOŽAJ, ZADAĆE I DJELOKRUG SUDBENE VLASTI

Uloga sudbene vlasti na čelu s Vrhovnim sudom ogromna je i nezamjenjiva u ostvarivanju temeljnih ciljeva, vrednota i sloboda moderne demokratske ustavne države vladavine prava i pravne sigurnosti. Ona je bitna (jedna od) sastavnica državne vlasti u sustavu podjele vlasti koja odlikuje modernu višestranačku demokratsku državu. Upravo stoga ona je jedan od činilaca konstitucionalizacije moderne države i to kao ustavno tijelo koje ima svoj ustavni položaj, zadaće i nadležnosti, ali i kao vlast koja istim tim Ustavom (kao i druge sastavnice državne vlasti) mora biti ograničena u svom djelovanju, odnosno u ispunjavanju svojih ovlaštenja i dužnosti podređena Ustavu i zakonu, odnosno pravu. U ostvarivanju moderne ustavne države vladavine ustava, prava i pravne sigurnosti, nadzor nad kontrolom državne vlasti s aspekta njihova djelovanja s naslova poštovanja i provođenja ustavnosti i zakonitosti kroz različite modalitete njegove nadležnosti povjerena je ustavnom sudu i ustavnom sudovanju. Ona je osobito jasno izražena i uočljiva u Kelsenovom modelu ustavnog sudovanja.

No, koliko god bila značajna i nezamjenjiva uloga sudbene vlasti i Vrhovnog suda, kao njezina najvišeg predstavnika u ostvarivanju demokratske države, mi se u ovom radu (zbog njegove namjene) nećemo moći detaljnije baviti sudbenom vlašću i Vrhovnim sudom kao takvom po sebi i za sebe, u sklopu ustavnopravnog okvira, koja ga pozicionira i ustavnopravno regulira u sklopu cjelovitog ustavnopravnog poretka. Za potrebe ovog rada ukazat ću na to kakav je položaj, zadaće i nadležnosti sudbenoj vlasti i njezinom najvišem tijelu Vrhovnom sudu Republike Hrvatske namijenio ustavnopravni okvir. I to, prije svega, da bih na temelju toga mogao ukazati na neke od bitnih točaka i aspekata kojima se ona s jedne strane razgraničava, a s druge približava ustavnom sudovanju i ustavnom sudu. U krajnjoj liniji, da svatko u sklopu svoje pozicije, nadležnosti i zadaće što mu ju je namijenio ustavnopravni poredak doprinese ostvarivanju temeljnih ciljeva i vrednota koje on utvrđuje i na kojima počiva ustanovljenje i djelovanje društvene i državne zajednice u Republici Hrvatskoj.

Za razliku od Ustavnog suda Republike Hrvatske, koji u posebnom smislu jest državna vlast *sui generis*, ali i sud koji ne ulazi u sustav klasične trodiobe državne vlasti jer nije, niti spada u sustav zakonodavne, još manje izvršne, pa ni sudbene vlasti, sudbena vlast jest jedna od triju sastavnica državne vlasti. Dapače, moderna demokratska država vladavine ustava, prava i pravne sigurnosti nezamisliva je bez sudbene vlasti kao jednog od činitelja državne vlasti u sustavu podjele vlasti. Takva pozicija sudbene vlasti u sustavu državne vlasti u bitnom

---

<sup>30</sup> Vidjeti pobliže članak 132., stavak 1. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 85/2010.).

proizlazi iz ustavnopravnog poretka s jedne strane, a s druge joj on, polazeći od takve pozicije, namjenjuje i uređuje odgovarajući ustavnopravni okvir, odnosno položaj, zadaće i nadležnosti.

Kao prvo, valja istaći da za razliku od Ustavnog suda, Ustav sudbenoj vlasti i Vrhovnom sudu kao najvišem sudskom tijelu u strukturi sudbene vlasti namjenjuje mjesto u istoj glavi IV., u kojoj regulira i druge dvije sastavnice (u širem smislu) državne vlasti, tj. zakonodavnu i izvršnu. Glava IV., sukladno sadržaju koji obuhvaća, nosi naslov "Ustrojstvo državne vlasti". Ona obuhvaća podnaslove: 1. Hrvatski sabor, 2. Predsjednik Republike Hrvatske, 3. Vlada Republike Hrvatske, 4. Sudbena vlast, 5. Državno odvjetništvo. Odmah valja istaći da Ustav propisuje da sudbenu vlast obavljaju sudovi<sup>31</sup> te da je ona samostalna i neovisna.<sup>32</sup> Isto tako Ustav jasno propisuje da: "sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava." Ova odredba, uzgred rečeno, veoma je značajna za razumijevanje ne samo mogućeg razgraničenja, već još više mogućeg i potrebnog približavanja u obavljanju svih zadataka između sudbene vlasti i Ustavnog suda u Republici Hrvatskoj. No, o tome će nešto više riječi biti poslije.

Zbog specifične zadaće koja proizlazi iz njegove nadležnosti kao tijela sudbene vlasti, Ustav pozicionira Vrhovni sud kao ustavno tijelo s jedne strane, a s druge kao najviši sud Republike Hrvatske koji "osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni".<sup>33</sup> Takvu ustavnu poziciju Vrhovnog suda Ustav mu je namijenio i zbog ispunjenja gornje zadaće u odnosu prema svim sudovima (redovnim i specijaliziranim), a da se ipak takvo djelovanje ne smatra i ne smije smatrati zadiranjem, odnosno narušavanjem njihove samostalnosti i neovisnosti. Samostalnost i neovisnost sudbene vlasti i sudaca kojima je osobno povjerena sudačka dužnost propisane su i na odgovarajući način osigurane normama Ustava i zakona.

Drugo, važna razlika između Ustavnog suda i sudbene vlasti te Vrhovnog suda na njezinom čelu ogleda se u činjenici da su položaj, zadaća i nadležnost potonjih uređeni normama Ustava i zakona. Tako Ustav Republike Hrvatske, pored toga što i sam sadrži određeni broj odredbi koje se odnose na sudbenu vlast i Vrhovni sud, jasno propisuje: "Ustanovljenje, djelokrug, sastav i ustrojstvo sudova te postupak pred sudovima uređuje se zakonom".<sup>34</sup>

Bitno je za potrebe ovog rada naznačiti da se ustavne odredbe, prije svega, odnose na to: a) da se sudbena vlast utvrdi kao ustavna kategorija koja se odnosi na jednu od sastavnica državne vlasti; b) da se jasno razgraniči u sklopu pravosuđa što se razumijeva pod subjektima koji obavljaju sudbenu vlast; c) da se Vrhovnom

---

<sup>31</sup> Sam Ustav Republike Hrvatske člankom 118., stavkom 1. jasno određuje što se u Hrvatskoj smatra sudbenom vlašću. Po njemu to su sudovi. Samim time postaje jasan i nedvojbeno diferenciran pojam sudbena vlast od pojma pravosuđe, koji kao skupna imenica uz sudbenu vlast obuhvaća državno odvjetništvo, pravosudnu upravu, Državno sudbeno vijeće i Državnoodvjetničko vijeće.

<sup>32</sup> Članak 118., stavak 2. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 85/2010.).

<sup>33</sup> Članak 119., stavak 1. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 85/2010.).

<sup>34</sup> Članak 119., stavak 3. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 85/2010.).

sudu utvrdi status ustavnog tijela s Ustavom propisanom zadaćom u odnosu na sudove kao nositelje sudbene vlasti, unatoč njihovoj nesporno Ustavom utvrđenoj samostalnosti i neovisnosti. U tom smislu i sam Vrhovni sud ima ustavna ovlaštenja i dužnosti koje se s jedne strane odnose na potrebni doprinos osiguranju vladavine prava i pravne sigurnosti, primarno kroz osiguravanje jedinstvene primjene prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni, a s druge kroz stanoviti utjecaj (ograničavanje) sudova kao nositelja sudbene vlasti ako u ovom bitnom segmentu nisu u stanju u cijeloj zemlji na istoj kvantiteti i kvaliteti osigurati vladavinu prava i pravnu sigurnost. Nadalje, d) kako se bira predsjednik Vrhovnog suda; e) na temelju čega sudovi sude i komu je povjerena sudačka dužnost, a tko još u suđenju sudjeluje; f) imunitet sudaca; g) sudačka dužnost, njihov izbor, odgovornost i zaštita prava; te h) javnost sudskih rasprava i način ostvarivanja, odnosno uvjeti i kriteriji ostvarivanja i ograničenja javnosti itd.

Iz iskazanoga vidljivo je da Ustav u Republici Hrvatskoj, pored pitanja vezanih uz nadležnost sudbene vlasti, primarno posvećuje odgovarajuću pozornost ustavnom položaju zaštite javnog interesa (pored inog kroz javnost rada) u radu sudova, zatim pitanjima izbora, odgovornosti, zaštite prava sudaca, imuniteta i sudačke dužnosti, kao bitnih elemenata kojima se treba osigurati samostalnost i neovisnost sudbene vlasti, odnosno sudaca i sudova.

Dodatni doprinos neovisnosti i samostalnosti sudaca i sudova može se i treba sagledati kroz ulogu i nadležnost Državnog sudbenog vijeća, kako ju člankom 124. uređuje Ustav, a na temelju njega uređujući njegov djelokrug, ustrojstvo, način izbora članova i način rada Državnog sudbenog vijeća uređuje zakon,<sup>35</sup> s jedne, a s druge strane u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske u zaštiti prava sudaca i predsjednika sudova, osim predsjednika Vrhovnog suda.

No, kao treće mora se posebno istaći da su, za razliku od Ustavnog suda, sva ostala pitanja koja se odnose na položaj, zadaće i nadležnosti sudbene vlasti, uključivo i Vrhovnog suda (uključivo i druga pitanja kao što su npr. ustanovljenje i ustrojstvo sudova, postupak pred njima i sl.) zakonskoga, a ne ustavnopravnog karaktera.

Pitanja ustanovljenja, djelokruga, sastava i ustrojstva te postupka pred sudovima uređuju, što izravno, što neizravno, značajan broj zakona.<sup>36</sup> No, za potrebe ovog rada bit će dostatno prikazati kako ta pitanja uređuje Zakon o sudovima<sup>37</sup> za koji se može reći da je matični zakon za sudbenu vlast.

On člankom 2. propisuje, polazeći od ustavnog određenja, sudove kao tijela državne vlasti te njihovu samostalnost i neovisnost u okvirima djelokruga i nadležnosti određene zakonom.<sup>38</sup> Radi se o pristupu po kojemu se neovisnost i

---

<sup>35</sup> Članak 124., stavak 9. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 85/2010.).

<sup>36</sup> Tako npr. značajni broj odredbi koje se odnose na ustroj i postupak upravnih sudova i Visokog upravnog suda uređuje Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine br. 20/2010.).

<sup>37</sup> Zakon o sudovima (Narodne novine br. 28/2013. – pročišćeni tekst, koji obuhvaća Narodne novine br. 150/05., 16/07., 113/08., 153/09., 116/10., 27/11. i 130/11.).

<sup>38</sup> Vidjeti detaljnije članak 2. Zakona o sudovima (Narodne novine br. 28/2013. – pročišćeni tekst,

samostalnost sudbene vlasti propisuju funkcionalno, a ne apsolutno, kao što je to, u odnosu na sva tijela državne vlasti, člankom 2., stavkom 2. za Ustavni sud propisao Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Nadalje, člankom 3., stavkom 1. utvrđena je zadaća sudova, dok se stavkom 2. istoga članka propisuje nadležnost sudova. Članak 5. u sadržajnom smislu ponavlja propisivanje pravne osnove temeljem koje sudovi sude, dok članak 6. stavkom 1. propisuje zabranu svih oblika utjecaja na donošenje sudskih odluka te svih oblika pritiska na suce radi ostvarivanja njihove samostalnosti i neovisnosti. Člankom 6., stavcima 2. i 3. utvrđuje se zakonski položaj odluka suda, a stavkom 4. javnost rada sudova.

Pitanje ustavnopravno propisanog odnosa u pogledu pravne prirode i značaja odnosa prema odlukama Ustavnog suda i sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj, također je jedan od elemenata koji upućuje na razlikovanje između Ustavnog suda i sudbene vlasti, odnosno još točnije za sagledavanje njihova međudnosa. Kao prvo, odnos, pravna priroda, značaj i obvezatnost odluka Ustavnog suda uređeni su normom ustavne snage, dok su odluke suda uređene normama zakonske snage. Drugo, Ustavni zakon o Ustavnom sudu propisuje da su odluke i rješenja Ustavnog suda obvezatni i da ih je dužna prihvatiti svaka fizička i pravna osoba. S druge strane, Zakon o sudovima člankom 6., stavkom 3. doduše propisuje da “svatko u Republici Hrvatskoj dužan je poštovati pravomoćnu i ovršnu sudsku odluku i njoj se pokoravati.” Pored toga, navedeni članak u stavku 2. prethodno propisuje da odluku suda smije “mijenjati i ukidati samo sud u čiju nadležnost spada predmet u postupku propisanom zakonom”. Navedena odredba iz stavka 3. jamči pravnu sigurnost, što je bitna pretpostavka za ostvarivanje vladavine prava jer je “svatko dužan poštovati pravomoćnu i ovršnu sudsku odluku i njoj se pokoravati”. Istovremeno iz supstancijalne analize stavka 2. istoga članka jasno slijedi da svaki viši sud, u čiju nadležnost spada predmet u postupku propisanom zakonom, može mijenjati i ukidati odluku suda, ali i sam prvostupanjski sud također npr. u ponovljenom postupku ako i kad se za to steknu zakonom propisani uvjeti, dakako po postupku propisanom zakonom. No, za predmet ovog rada potrebno je uočiti da i Zakon o sudovima propisuje da “odluku suda smije mijenjati i ukidati samo sud u čiju nadležnost spada predmet u postupku propisanom zakonom.” Ovakvom stipulacijom može se iščitati da Zakon o sudovima prihvaća da je Ustavni sud sūd iako ne ulazi u sudbenu vlast, naravno kad u skladu sa svojom nadležnošću može npr. ukidati odluke suda. To se može dogoditi i događa se u slučajevima kad Ustavni sud Republike Hrvatske postupa po ustavnoj tužbi, utvrdi li da je pojedinačnim aktom (odlukom) suda povrijeđeno ljudsko pravo i/ili temeljna sloboda te stoga prihvati ustavnu tužbu i donese odluku kojom ukida pojedinačni akt (sudsku odluku) i predmet nadležnom tijelu (sudu) vrati na ponovni postupak. Za sada o tome toliko, nešto više bit će riječi u potpoglavlju koje se nešto šire bavi pitanjem ustavne tužbe.

---

koji obuhvaća Narodne novine br. 150/05., 16/07., 113/08., 153/09., 116/10., 27/11. i 130/11.).

Međutim, ono što u bitnome dodatno razlikuje Ustavni sud glede njegovih odluka i rješenja u odnosu na odluke sudbene vlasti (sudova) jest ustavna dužnost svih tijela državne vlasti i tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave da u okviru svog ustavnog i zakonskog djelokruga provedu odluke i rješenja Ustavnog suda, s jedne strane, a s Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu propisanim pravom Ustavnog suda da on može odrediti tijelo kojemu povjerava provedbu te utvrditi način provedbe svoje odluke, odnosno rješenja, s druge strane.<sup>39</sup> Takve ovlasti sudovi kao nositelji sudbene vlasti pa i sam Vrhovni sud Republike Hrvatske, kao najviši sud, nemaju.

## **5. USTAVNA DRŽAVA VLADAVINE PRAVA I ODNOS IZMEĐU USTAVNOG SUDA I SUDBENE VLASTI**

U nastojanju i oživotvorenju moderne ustavne države, države sloboda i demokracije, jamstva i zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda sudjeluje veliki broj činilaca koji se ispoljavaju s više aspekata od gospodarsko-socijalnih, povijesnih, pravno-političkih pa općenito uzevši u najširem smislu do cjelokupnog kulturološkog društvenog razvitka jedne društvene i državne zajednice, u kojoj su priznanja, ostvarivanje i zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda pravo i bogatstvo svakog pojedinca, ali istovremeno i njegova obveza da ih prizna svakom trećem, polazeći od pravednosti i jednakosti svih pred zakonom i jednake primjene zakona na svakog pojedinca u istovrsnim slučajevima bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi. No, razumljivo je samo po sebi da se pitanjem moderne ustavne države nije u ovom radu moguće baviti sa svih aspekata njezinog ispoljavanja. Čak štoviše, ja ću se ovdje pozabaviti samo nekim pitanjima pravno-političke naravi koja izravno ili neizravno utječu na uspostavu i ostvarenje moderne ustavne države te na to kako ona utječu na odnos između ustavnog suda i sudbene vlasti.

Naime, valja priznati da moderna ustavna država još nije temeljem povijesnog razvitka ostvarena kao realna – stvarna država. Ona je još uvijek u sferi poželjnog, a ja bih dodao i očekivanog oblika društvenog organiziranja, koja se ispoljava i kao nužna pretpostavka za ostvarivanje temeljnih vrijednosti, ciljeva i sloboda kojima tendiraju i za koje su se opredijelili svi narodi i države što ih baštine, žele ih očuvati i u njima uživati.

Najčešće se stoga s ustavnom državom susrećemo u području prava. Ona je ustanovljena institucionalno, ustrojena i pravno uređena u pravilu pravnim normama najvišeg ranga. Na nacionalnoj razini, po pravilu, normama ustavnog prava. Upravo je ustavima, kao najvišim pravnim propisima, povjerenje da ustavnopravno konstitucionaliziraju ustavnu državu i odrede kako s formalnog, tako i sa supstancijalnog aspekta njezin ustavni okvir, koji doduše ide nešto naprijed u odnosu na objektivnu realnost, otvarajući prostor za ustavnopravno uređenje ne samo onoga što jest, već i onoga što treba biti. U tom međudnosu

---

<sup>39</sup> Članak 31., stavci 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 49/2002.).



svakako mora postojati razuman odnos. Izbjegavanje reguliranja onoga što treba biti, zapravo znači pristati na to da pravni poredak samim svojim postojanjem, a poglavito svojom realizacijom ne želimo koristiti kao faktor progresivnosti, već ga koristimo konzervativno, zadržavajući postojeće stanje društvenog razvoja pa čak može djelovati i regresivno pogotovo u odnosu na progresivni razvoj zemalja u okruženju, koje su i ustavnopravnom poretku namijenili razvojnu ulogu. Dakako, taj ustavnopravni poredak nikako ne bi smio uspostaviti ustavnu državu kao poželjnu, a da nema nikakvo utemeljenje s realnošću. Naprosto stoga što bi takav postupak nužno imao gubitak povjerenja u ustav, kao najviši pravni akt, pa onda i u njime uspostavljenu ustavnu državu. Naime, ustav mora imati vezu s društvenim realitetom kao što može i mora sadržavati sustav vrijednosti koje će svojim ostvarenjem omogućiti ubrzano ostvarenje ustavne države i u njezinom ne samo realnom, već i poželjnom dijelu, čime će ustavnopravni poredak, osim što pravno uređuje državu, društvo i društveni poredak, istodobno biti i sredstvo kojim se potiče i ostvaruje daljnja progresivnost u pravcu ostvarivanja prihvaćenih i pravno uređenih ustavnih i društvenih vrednota, kao sadržaja i temeljnih oblika ispoljavanja moderne ustavne države. Drugim riječima, “ustav se ne smije smatrati deklaracijom dobrih namjera, političkim programom niti aktom koji se ne može izravno primjenjivati. Ustav je politički, ali i pravni akt, najviši zakon na koji se svatko ima pravo pozvati i koji se treba neposredno primjenjivati.”<sup>40</sup> Međutim, u pravu je Haberle kad kaže da “klasična nacionalna država ne smije više biti obvezni uzorak za ustavnu državu”.<sup>41</sup> On to potvrđuje svojim stavom o tome što je ustavna država, pa piše:

“Ustavna država općeuropskog/atlantskog oblika obilježena je ljudskim dostojanstvom kao kulturnoantropološkom premisom, suverennošću naroda i diobom vlasti, temeljnim pravima i tolerancijom, raznolikošću stranaka i neovisnošću sudova; ona se opravdano veliča kao pluralistička demokracija, odnosno otvoreno društvo. Njezin ustav, shvaćen kao pravni temeljni poredak države i društva, ima povećanu snagu valjanosti. On stvara element stabilnosti i trajnosti; ...”<sup>42</sup>

S obzirom na to da je ustavni sud u ustavnoj državi ustavnopravnim okvirom pozicioniran tako da je on s jedne strane “dio ravnoteže vlasti”, koji “istodobno treba zaštititi načelo diobe vlasti”, a s druge strane kao “zaštitnik i čuvar ustava”,<sup>43</sup> koji “jamči poštovanje i primjenu ustava.”<sup>44</sup> Takva njegova pozicija, zadaća i djelokrug po prirodi dovode do toga da je “ustavno sudovanje jedan od središnjih, pravno utemeljenih predmeta rasprave “ustavne države” na trenutačnoj razvojnoj razini kao uzora. Istodobno se “ustavna država” kao uzor pravno utemeljuje, među ostalim, ustavnim sudovanjem. U tom kontekstu s pravom se postavlja pitanje

<sup>40</sup> B. Smerdel, “O ustavima i ljudima”, Zagreb, 2012. g., str. 84.

<sup>41</sup> P. Häberte, “Ustavna država”, Zagreb, 2002. g., str. 30.

<sup>42</sup> Isto, str. 15.

<sup>43</sup> P. Häberte, “Uloga i utjecaj ustavnih sudova iz komparativne perspektive”, u A. Bačić i P. Bačić, *Ustavna demokracija i sudovi*, Split, 2009. g., str. 353.

<sup>44</sup> Vidjeti članak 2., stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 49/2002.).

mogu li se navedeni ciljevi postići kroz ostvarenje načela vladavine prava i pravne sigurnosti, kako je ono poimano i primjenjivano u sklopu pravne države.<sup>45</sup>

Smatramo da su u pravu oni koji, npr. B. Smerdel, upozoravaju da: “U sustavu vladavine prava ne razlikuje se stupanj zaštite onih koji su viša ustavna kategorija od onih koji su – recimo – “obična ustavna kategorija.”<sup>46</sup>

Još radikalniji stav zauzima H. Scholler, koji, sagledavajući problematiku ostvarenja vladavine prava u kontekstu moderne ustavne države, piše:

“Cjelokupnu sliku moderne ustavne države, međutim, ne odražava samo to materijalno-pravno ograničenje klasičnog suvereniteta zakonodavca, već i institucija tijela koje djeluje kao sud i ima zadaću nadzora i utvrđivanje eventualnih povreda prava. Kao što je za ostvarivanje pravne države potrebno da upravni sudovi sudski kontroliraju upravu, tako i za ustavnu državu mora jamčiti poseban sud koji nadzire ustavnost zakona.”<sup>47</sup>

Čini se da je na tragu citiranog mišljenja H. Schollera Ustavni sud Republike Hrvatske pokušao početkom 2000. g. interpretirati vladavinu prava u našem ustavnopravnom poretku.

On je u predmetu ocjenjivanja ustavnosti Zakona o državnom sudbenom vijeću svojom odlukom od 15. ožujka 2000. g. prihvatio novo stajalište glede vladavine prava. Sud je u zauzimanju svog stajališta, polazeći od načelnih pravnih načela, istaknuo:

“10. ... vladavina prava, kao najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, sadrži i pitanje o općim obilježjima koje bi zakoni morali imati kako bi s vladavinom prava bili usklađeni ... 11. Premda pretpostavljaju punu ustavnost i zakonitost u smislu članka 5. Ustava, vladavina prava je više od samog zahtjeva za postupanjem u skladu sa zakonom: ona uključuje i zahtjeve koji se tiču sadržaja zakona. Stoga vladavina prava sama po sebi ne može biti pravo u istom smislu u 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 njihovih sadržaja. 11.1. U tom smislu Sud osobito ističe 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

---

<sup>45</sup> B. Smerdel, “O ustavima i ljudima”, Zagreb, 2012. g., str. 107; vidjeti i P. Häberte, “Uloga i utjecaj ustavnih sudova iz komparativne perspektive”, u A. Bačić i P. Bačić, *Ustavna demokracija i sudovi*, Split, 2009. g., str. 348-349, te A. Bačić, *Hrvatska i izazovi konstitucionalizma*, Split, 2001. g., str. 78. i dalje.

<sup>46</sup> B. Smerdel, *O ustavima i ljudima*, Zagreb, 2012. g., str. 107.

<sup>47</sup> H. Scholler, “Načelo pravne države u praksi Saveznog ustavnog suda s obzirom na obvezujuću snagu presuda”, u *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava*, *Pravo* br. 24., Organizator, Zagreb, 2000. g., str. 243. Slične stavove ovima, gotovo kao njihovu preteču, možemo iščitati kod I. Krbeka koji piše: “ustavnim sudovanjem, što se unutrašnjeg državnog života tiče, načelo vladavine prava odnosno sudovanja postiže svoju kulminaciju; treću i najvišu fazu u svom razvoju, kojoj je prva i osnovna faza bilo civilno i kazneno sudovanje, a druga faza upravno sudovanje. Kao što upravno sudovanje osigurava načelo zakonitosti nad određenim aktima javne vlasti, ustavno sudovanje osigurava načelo ustavnosti, supremaciju ustava nad zakonom i drugim aktima.” Vidjeti njegovu knjigu: *Ustavno sudovanje*, Zagreb, 1962. g., str. 6-7.

koje će se zakon primijeniti. Sud također napominje da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje.”<sup>48</sup>

Iz navedenog stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske razvidno je da za Ustavni sud nije sporno hoće li se poštovati i provoditi načelo vladavine prava i pravne sigurnosti. No, ono što on s pravom uočava, a proizlazi iz njegove Ustavom utvrđene zadaće i nadležnosti koju on ima u ustavnoj državi i koja ga razlikuje od sudbene vlasti. Dok sudbena vlast, u pravilu, odgovara prije svega na pitanje što u državi vladavine prava i pravne sigurnosti pravo jest, ustavno sudovanje mora odgovoriti na pitanje što po pravu treba biti. Dajući odgovor što po pravu treba biti, ustavno sudovanje ne negira niti napušta vladavinu prava i pravne sigurnosti. Dapače, ono ostvarivanje svoje nadležnosti u provođenju ustavnog sudovanja u ustavnoj državi vladavine prava i pravnu sigurnost izdiže na novu, višu razinu, dodatno je obogaćujući novom kvalitetom u supstancijalnom smislu. Naime, dok “klasično” načelo vladavine prava u pravnoj državi promatramo izdvojeno, primarno jamči jednakost svih pred zakonom i jednaku primjenu zakona na istovrsne slučajeve, u ustavnoj državi i u postupku ustavnog sudovanja ono se ne može promatrati odvojeno od načela ustavnosti i zakonitosti i jednakosti svih pred Ustavom i zakonom. Temeljna razlika proizlazi zapravo iz biti koja se samo zbog teorijskih razloga može koristiti za razgraničenje između pravne države vladavine Ustava i ustavne države vladavine prava i vladavine ustava. U državi vladavine prava sudovi sude na temelju zakona, dok je neposredna, direktna primjena ustava i njegovih normi neprihvatljiva i vrlo rijetka iznimka. Zbog toga u pravnoj državi vladavine prava temeljna zadaća u pravnom području jest “osigurati jedinstvenu primjenu zakona, ravnopravnost i jednakost svih pred zakonom”. Taj posao je u djelokrugu sudbene vlasti, a da ne bi bilo različitog tumačenja, a posebno različite primjene istih zakona u istovrsnim slučajevima, Vrhovnom sudu je kao najvišem sudu kao ključna zadaća u okviru njegova djelokruga Ustavom utvrđena obveza da “osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni”. Za razliku od države vladavine prava, ustavna država uz zahtjev za njegovo ostvarivanje postavlja i dodatno traži ostvarivanjem ustavne vladavine. Navedeni zahtjevi proizlaze iz suvremenog poimanja ustava koji u novoj konstitucionalizaciji ustavne države postaje ne samo najviši pravni akt, već i pravni akt koji sadrži subjektivna ustavom regulirana i zajamčena prava, napose u području ljudskih prava i temeljnih sloboda. Slijedom toga, svatko se ima pravo pozvati na njega i tražiti njegovu neposrednu primjenu, ne samo u ostvarivanju načela ustavnosti i zakonitosti općenormativnih propisa, već i u području pojedinačnih subjektivnih prava. S obzirom na to da je u ustavnoj državi zadaća čuvara ustava i jamca njegove primjene povjerena ustavnom sudu koji tu zadaću primarno ostvaruje ustavnim sudovanjem, onda se razumijeva samo po sebi da se, za razliku od sudbene vlasti, ustavno sudovanje “obično fokusira na ispitivanje jesu li određena zakonska odredba ili sudska odluka u skladu s

---

<sup>48</sup> Odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetima broj: U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996, U-I-589/1999 (Narodne novine br. 31/2000.).

ustavom”.<sup>49</sup> Prema tome, ustavni sud svojim sudovanjem, primjenjujući načela vladavine prava i ustavnosti i zakonitosti, odgovara je li ostvarena vladavina prava u skladu s ustavom. Dodatne razlike proizlaze iz same prirode i metodologije koju primjenjuje ustavno sudovanje s jedne, a s druge strane sudbena vlast u ostvarivanju svoje nadležnosti. O njima više nekom drugom prigodom. Ovdje je dostatno reći da su one, uz već rečeno, uvjetovane i samom prirodom i namjenom te sadržajem koji obuhvaćaju te svojim odnosom između ustavnopravnih akata i s druge strane primarno zakona i podzakonskih akata.

## 6. USTAVNA TUŽBA I ODNOS IZMEĐU USTAVNOG SUDA I SUDBENE VLASTI

Posebno se nameće potreba povući “funkcionalno razgraničenje”<sup>50</sup> između Ustavnog suda i sudbene vlasti na čelu s Vrhovnim sudom. Ono je nužno i potrebno, iako “ustavni sud nije tijelo sudbene vlasti”, a “ustavna tužba nije ni redovno a niti izvanredno pravno sredstvo u smislu kako su ta sredstva određena u hrvatskom pravnom sustavu”.<sup>51</sup> To je razgraničenje nužno učiniti da bi se lakše shvatila s jedne strane ustavom utvrđena neovisnost i samostalnost kako ustavnog suda tako, dakako, i sudbene vlasti u okviru njihovog ustavnopravnog položaja, zadaće i djelokruga.

S druge strane, time sebi pomažemo u lakšem razumijevanju približavanja sudbene vlasti i ustavnog sudovanja koje se također, uz sve razlike između njih, istodobno dešavaju. Ono je rezultat zahtjeva koje u ostvarivanju svojih ciljeva, vrednota i načela pred njih postavlja ustavna država. Naime, sve je očiglednije da:

“U modernoj ustavnoj državi svaki sudac mora ustanoviti sadržaj relevantne norme, što traži simultanu primjenu zakonskih, ustavnih i supranacionalnih odredaba. Dok zakonske odredbe čine najočitiji i korisni temelj za odluku, obvezujuća snaga uskoro je postala ograničena jer se, u gotovo svakom predmetu može pojaviti pitanje jesu li te odredbe u skladu s višim pravom ili pak nisu. Odgovor mora dati upravo sudac redovnog suda, barem kao prvi korak, što znači da sudac mora pronaći ispravno tumačenje zakonske odredbe i ustavne (ili supranacionalne) norme. Zapravo, ustav tumači ne samo ustavni sud, to čini i vrhovni sud, kao što i jedan i drugi tumače ordinarne zakone.”<sup>52</sup>

To i jest ključna osnova približavanja između ustavnog suda i sudbene vlasti. Ovo proizlazi iz same prirode ustavne države i u njoj prihvaćene vladavine ustava i vladavine prava. No, i o tome nešto više riječi bit će u nastavku.

---

<sup>49</sup> To potvrđuje i nadležnost Ustavnog suda Republike Hrvatske, uređena člankom 129. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 85/2010.).

<sup>50</sup> L. Garlicki, “Ustavni sudovi protiv vrhovnih sudova”, u A. Bačić i P. Bačić: *Ustavna demokracija i sudovi*, Split, 2009. g., str. 362.

<sup>51</sup> Vidjeti odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-658/1995 od 4. listopada 2000. ili npr. njegovo rješenje broj: U-III-8/2002 od 8. travnja 2002.

<sup>52</sup> L. Garlicki, kao pod 52, str. 362.

Moderna ustavna država kao jedan od važnih temelja svoje konstitucionalizacije prihvaća ustavom zajamčena i zaštićena ljudska prava i temeljne slobode. Sama zaštita povrijeđenih ljudskih prava i temeljnih sloboda otvorila je novu stranicu ustavnog sudovanja, s jedne strane, a s druge strane odnose između ustavnog suda i vrhovnog suda, odnosno sudbene vlasti u cjelini. Naime, potreba zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda kao ustavom utvrđenih i zajamčenih prava nužno je rezultirala i potrebom ustavnog sudovanja i u konkretnim pojedinačnim slučajevima koji su do tada bili u nadležnosti sudbene vlasti. Dakako, takva je situacija otvorila čitav niz pitanja, od toga preuzima li ustavni sud bez potrebe prerogative redovnih sudova, pretvaraju li se ustavni sudovi u ovim predmetima u superrevizijske sudove pa sve do toga da li se takvom ovlašću ustavnih sudova bitno zadire u strukturu i nadležnost redovnih sudova (sudbene vlasti) i time negira, odnosno bitno ublažava institut podjele vlasti, a vrhovnim sudovima anulira ili barem u bitnom umanjuje ustavnopravni položaj najvišeg suda. Dakako, to otvara i pitanje da li se time u osnovi relativizira, pa kod najradikalnijih stajališta i napušta europski kontinentalni model ustavnog sudovanja utemeljenog na Kelsenovoj teoriji.

Sve je, prema nekim teoretičarima, započelo uvođenjem postupka tzv. "incidentalnog nadzora zakona od strane Ustavnog suda".<sup>53</sup> Time je otvorena poveznica između sudske primjene zakona i ustavnog sudovanja. Istovremeno dovedena je u pitanje do tada relativno jednostavna i neupitna formula razgraničenja između redovnih sudova i ustavnog suda. Kako navodi Lech Garlicki, ona je, čini se, počivala na početnoj Kelsenovoj ideji, a polazila je od toga da "rješavanje svih predmeta i rasprava iz ustavne dimenzije treba monopolizirati unutar ustavnog suda, dok rješavanje svih predmeta i rasprava u kojima ima primjene općih zakona (i posebice, različitih 'zakonika') treba pripadati isključivo djelokrugu redovnih sudova (i, u konačnici vrhovnom sudu)."<sup>54</sup>

Čini se da je došlo do najradikalnije ugroze ove formule pa onda i do "odvajanja od ideje diobe vlasti" propisivanjem postupaka ustavnog sudovanja temeljem ustavne tužbe.

Institut ustavne tužbe (žalbe)<sup>55</sup> prvo je u ograničenom obliku prihvatila Austrija, a danas ga uz nju cjelovito prihvaćaju Njemačka, Španjolska i čitav niz zemalja tzv. novih demokracija u Srednjoj i Istočnoj Europi, među kojima je i Republika Hrvatska.

Republika Hrvatska je u svoj ustavnopravni poredak prihvatila i ugradila institut ustavne tužbe po ugledu na model koji primjenjuje Njemačka. No, za razliku od svog uzora koji je institut ustavne tužbe-žalbe regulirao zakonom o Saveznom Ustavnom sudu, dakle zakonskom normom, Republika Hrvatska je to regulirala normama ustavnog karaktera i ustavne snage. Tako je ustavna tužba

---

<sup>53</sup> Isto, str. 359.

<sup>54</sup> Isto, str. 358.

<sup>55</sup> Institut ustavne tužbe nema svugdje isto ime, iako u pravilu sadrži gotovo istovjetan sadržaj. Ona se u SR Njemačkoj naziva žalbom, a npr. u BiH apelatom.

uređena sljedećim normama Ustava (čl. 129., stavak 1., alineja 4.) i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (čl. 62-80).

Odredbe Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske rezultat su njegovih izmjena i dopuna kojima se, pored nastojanja udovoljavanja zahtjevu koji pred ustavotvorca postavljaju potrebe suvremenog ustavnog sudovanja od strane ustavotvorca nastojalo dati takva rješenja koja bi omogućila razrješenja prisutnih napetosti u našoj stručnoj javnosti, koja je bila osobito intenzivirana krajem devedesetih, o odnosu između Ustavnog suda i Vrhovnog suda Republike Hrvatske, odnosno sudbene vlasti u cjelini. Sudionike ove rasprave neki teoretičari razvrstavaju prema njihovim stajalištima u dvije grupe. Po njima, prvi su “tradicionalisti i ortodoksni, među kojima ima i onih koji još uvijek odbijaju teoriju i praksu ustavnog sudovanja kao ideje neposredno primjenljivog ustavnog prava”, dok je za druge “mahom konstitucionaliste i reformiste” ustavno sudovanje institucija kojoj je “izvan svake hijerarhije povjerena bezuvjetna zaštita ustavnih sloboda i prava čovjeka i građanina, tijelo čije ustavnopravno stajalište o povredi Ustavom utvrđenih ljudskih prava i temeljnih sloboda tužitelja ne podliježe ničijoj daljnjoj kontroli bilo koje vrste”.<sup>56</sup>

Iznoseći svoje stajalište o odnosu Vrhovnog suda i Ustavnog suda Republike Hrvatske, S. Rodin je u osnovi izložio s jedne strane sukus suprotstavljenih strana, a s druge neopravdane strahove koji su kod jednog dijela stručnih osoba izazvani, po kojima bi se Ustavni sud nametnuo i doveo hijerarhijski u podređeni položaj Vrhovni sud, jer bi on kao tzv. superrevizijski sud negirao njegov ustavni položaj najvišeg suda u sudbenoj vlasti Republike Hrvatske. On o tom pitanju piše:

“Odnos Ustavnog suda sa sudbenom vlašću karakterizira tzv. problem superrevizije te nekoliko problema koji se javljaju u postupku konkretne ocjene ustavnosti o kojima će biti riječi u tom kontekstu.

Problem superrevizije očituje se u tome što Ustavni sud u postupku koji se vodi povodom ustavne tužbe ima pravo ocjenjivati ustavnost akta sudbene vlasti, odnosno presuda Vrhovnog suda donesenih u krajnjoj instanciji, što Vrhovni sud smatra neprihvatljivim, posebice ističući kako se ne smatra vezanim pravnim shvaćanjima Ustavnog suda izraženim u ukidnim odlukama. Ozbiljna praktična poteškoća takvog stava građanskog odjela je u tome što, kada bi se dosljedno provodilo, nikada ne bi mogla biti donesena konačna odluka, već bi predmet, poput ukletog Nizozemca, vječno putovao između Vrhovnog i Ustavnog suda. Prigovor građanskog odjela Vrhovnog suda neutemeljen je i s ustavnopravnog gledišta. Naime, iako je obvezatnost pravnih shvaćanja propisana tek poslovníkom Ustavnog suda,<sup>57</sup> ona ne proizlazi iz poslovníka, već izravno iz Ustava RH. Tako

---

<sup>56</sup> A. Bačić i P. Bačić, *Ustavna demokracija i pravo*, Split, 2009. g., str. 71.

<sup>57</sup> U vrijeme kada je S. Rodin pisao i objavio svoj rad iz kojeg je ovaj citat, predmetno pitanje jest bilo uređeno Poslovníkom Ustavnog suda Republike Hrvatske. Kako je znano, rad je objavljen 1998., dakle, prije izmjena i dopuna Ustavnog zakona 2002. godine. No, suglasan sam s njegovim tumačenjem da je obvezatnost pravnih shvaćanja proizlazila iz Ustava, a ne izravno iz Poslovníka Ustavnog suda. Kako je navedena regulacija ipak dovođila i do drukčijih tumačenja (što je vidljivo iz navedenog citata),

Vrhovni sud nije vezan pravnim shvaćanjima Ustavnog suda, već Ustavom Republike Hrvatske (sudovi sude na temelju Ustava i zakona) na način kako ga interpretira Ustavni sud. Isto tako, pravna shvaćanja Ustavnog suda u postupku ustavne tužbe ograničena su na problematiku ustavnih sloboda i prava. Dopustiti redovnim sudovima, pa i Vrhovnom, da zanemari pravna shvaćanja Ustavnog suda bilo bi ne samo suprotno članku 125. Ustava, već i besmisleno. Suprotno slovu Ustava stoga što bi se na taj način stvarno ograničio postupak ustavne tužbe, odnosno isključile bi se odluke redovnih sudova iz sustava kontrole. Besmisleno bi bilo i stoga što bi nakon (a možda već i prije) ponavljane odluke Vrhovnog suda predmet postao zreo za podnošenje Europskom sudu za ljudska prava, koji u takvim situacijama obično prihvaća individualne tužbe i prije iscrpljivanja redovnog pravnog puta u formalnom smislu.<sup>58</sup>

Navedeno stajalište, kao i drugih pisaca koji se bave ovom problematikom, u značajnoj mjeri dijelim, uz prihvaćanje gore izloženih argumenata na kojima se temelji, ali i na njihovom dodatnom proširenju temeljem novih analiza i spoznaja koje su proizašle iz izmijenjenog i dopunjenog uređivanja ovog područja 2002. g. donošenjem Izmjena i dopuna Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske te zauzetih stajališta u odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske. Mišljenja sam da je danas velikoj većini kako teoretičara, tako i praktičara koji se bave problematikom odnosa između Ustavnog suda i sudbene vlasti te Vrhovnog suda kao najvišeg suda (sudbene vlasti) u RH manje više nesporno: prvo, da ne postoji odnos supremacije Ustavnog suda nad Vrhovnim sudom Republike Hrvatske, a ponajmanje takve koja bi negirala pa čak i dovodila u pitanje njegovu ustavnu poziciju najvišeg suda u Republici Hrvatskoj, odnosno u sklopu sudbene vlasti. To, prije svega, zato što i Ustavni sud i Vrhovni sud u ustavnopravnom okviru imaju ustavnim normama utvrđen položaj, zadaće i nadležnosti. Iz tako postavljenog njihova okvira ne bi se mogli izvoditi zaključci o “nadređenosti” Ustavnog suda Vrhovnom sudu, koja bi primjerice proizlazila iz činjenice da se Ustavni sud u odnosu na Vrhovni sud, odnosno sudbenu vlast iskazuje kao: a) superrevizijsko tijelo, b) da je sudište i/ili žalbeno tijelo najvišeg ranga, te c) da je ustavnopravno sredstvo za redovni ili izvanredni pravni lijek, odnosno pravni instrument redovnog sudovanja. Takvo stajalište u osnovi prihvaćaju i drugi, ali i Ustavni sud Republike Hrvatske koji u svojoj odluci piše: “Ustavni sud nije ni sudište ni žalbeno tijelo višeg (najvišeg) stupnja, a ustavna tužba nije ni redovni niti izvanredni pravni lijek.”<sup>59</sup>

---

ustavotvorac se opredijelio da prilikom izmjene i dopune Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske navedeno pitanje uredi njegovim izmjenama.

<sup>58</sup> S. Rodin, “Osnovni parametri reforme Ustavnog zakona o Ustavnom sudu”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* br. 6/1998., citirano prema J. Crnić, “Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske”, Zagreb, 2002. g., str. 292.

<sup>59</sup> Vidjeti pobliže odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-658/1995 od 4. listopada 2000. Slično i Ustavni sud Slovenije u predmetu br. 351/96 gdje utvrđuje: “Ustavna tužba nije pravno sredstvo u sustavu redovnih ili izvanrednih pravnih lijekova, već posebni institut za ocjenu pojedinačnih akata u cilju zaštite prava i temeljnih ljudskih sloboda. Zbog toga Ustavni sud ne provjerava meritornu odluku odnosno ocjenu dokaza tijela koje je donijelo pojedinačni akt. On samo utvrđuje je li u postupku

U drugoj svojoj odluci on, nadalje, navodi: “Međutim, ustavna tužba nije pravno sredstvo u sustavu redovnih ili izvanrednih pravnih lijekova, nego poseban pravni institut za ocjenu pojedinačnih akata tijela državne vlasti i pravnih osoba s javnim ovlastima radi zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda čovjeka, zajamčenih Ustavom. Slijedom navedenoga, Ustavni sud, tijekom postupka pružanja ustavnosudske zaštite, a unutar zahtjeva istaknutog u ustavnoj tužbi, uvažavajući ocjenu dokaza i činjenično stanje utvrđeno u postupcima provedenima pred nadležnim sudovima, utvrđuje je li u postupku odlučivanja o pravima i obvezama pojedinaca došlo do ustavno nedopuštenog posizanja u ljudska prava i temeljne slobode građana.”<sup>60</sup>

Drugo, iako je postupanje i “odlučivanje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeni Ustavom Republike Hrvatske,”<sup>61</sup> Ustavom utvrđena kao izvorni djelokrug Ustavnog suda Republike Hrvatske, ipak treba ukazati na: a) činjenicu da je “zaštita temeljnih ustavnih prava putem ustavne tužbe u pravilu supsidijarne naravi<sup>62</sup> jer je jedan od uvjeta dopuštenosti ustavne tužbe da je prethodno iscrpljen pravni put zaštite,”<sup>63</sup> odnosno ako podnositelj ustavne tužbe “u prethodnom postupku nije koristio dopušteno pravno sredstvo,”<sup>64</sup> b) da su ispunjene normama ustavne snage propisane pretpostavke i uvjeti temeljem kojih će Ustavni sud moći utvrditi je li konkretna ustavna tužba podesna za njegovo postupanje i odlučivanje, ili će je rješenjem odbaciti “ako nije nadležan, ako je ustavna tužba nepravodobna, nepotpuna, nerazumljiva ili nedopuštena”.<sup>65</sup>

---

odlučivanja o pravima i obvezama pojedinaca došlo do ustavno nedopuštenog zadiranja u prava i temeljne ljudske slobode.” Dakako, treba vidjeti i odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-1502/2000 od 31. listopada 2001., iz koje smo preuzeli navedeni citat u ovom radu.

<sup>60</sup> Vidjeti odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-104/2001 od 4. listopada 2001.

<sup>61</sup> Članak 129., alineja 4. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 85/2010.).

<sup>62</sup> U pravnoj teoriji nema dvojbe da se radi o supsidijarnom postupanju Ustavnog suda po ustavnoj tužbi jer takvo je postupanje moguće tek nakon iscrpljenog dopuštenog pravnog puta. Vidjeti tako S. Sokol, “Ustavni sud Republike Hrvatske u zaštiti i promicanju vladavine prava”, u: *Ustav kao jamac načela pravne države*, Organizator, Zagreb, 2002., str. 25. ili kod P. Bačić: *Konstitucionalizam i sudski aktivizam*, Split, 2010. g., str. 416. Istakli smo da je supsidijarnost postupanja po ustavnoj tužbi Ustavnog suda u pravilu, naime postoji izuzetak, kad je moguće podnijeti ustavnu tužbu i ako nije iscrpljen pravni put. Tada Ustavni sud “iznimno može pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije no što je iscrpljen pravni put, u slučaju kad o obvezama i pravima stranke ili o sumnji ili optužbi za kazneno djelo nije u razumnom roku odlučio sud ili u slučaju kada se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe nastale nepopravljive posljedice” (članak 63., stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, NN br. 49/02.).

<sup>63</sup> Vidjeti članak 62., stavak 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 49/2002.).

<sup>64</sup> Koja su sve pravna sredstva dopuštena u prethodnom postupku propisuje članak 62., stavak 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 49/2002.).

<sup>65</sup> Poblize vidjeti članak 72. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 49/2002.).



Slijedom iskazanoga te temeljem ustavnosudske prakse nekih ustavnih sudova,<sup>66</sup> koji u nadležnosti imaju postupanje i odlučivanje po ustavnim tužbama, neki autori, poput V. Belajeca,<sup>67</sup> izvode zaključak da Ustavni sud odlučujući o ustavnoj tužbi “u izvjesnom smislu – sudi u tri razine”. On tako piše: “Ustavni sud prvo odlučuje o tome postoje li procesne pretpostavke za suđenje ...(nadležnost) Suda; je li tužba pravodobna, potpuna i razumljiva; je li dopuštena, tj. je li iscrpljen dopušteni pravni put odnosno je li se njezin podnositelj u prethodnom postupku koristio dopuštenim pravnim sredstvima te može li pravna osoba koja je podnijela tužbu uopće biti nositelj ustavnih prava. Ako nema procesnih pretpostavaka, Ustavni sud će rješenjem odbaciti ustavnu tužbu.

Ako postoje procesne pretpostavke, Ustavni sud mora odlučiti o još dvije različite stvari:

- prvo, o tome jesu li prava koja su istaknuta u ustavnoj tužbi (za koja tužitelj tvrdi da su mu povrijeđena) zaista ustavna prava, tj. takva koja se mogu isticati u ustavnoj tužbi i koja su predmet ustavnopravne zaštite;

- drugo, ako je odgovor na prethodno pitanje pozitivan, jesu li ta ustavna prava povrijeđena, tj. je li ustavna tužba osnovana.”<sup>68</sup>

Na temelju dosad izloženoga u ovom poglavlju (od citiranih odredbi Ustava i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu glede ustavne tužbe te postupanja i odlučivanja po njoj) valja zaključiti da je to jedno od najznačajnijih pitanja temeljem kojega je moguće objasniti odnos između Ustavnog suda i Vrhovnog suda, odnosno sudbene vlasti u cjelini, a da se ne padne u zamku na prvi pogled prihvatljivije percepcije o mogućoj dominaciji i supremaciji Ustavnog suda. Čak štoviše, čini mi se da svaka dublja analiza dovodi do zaključka da su, u okviru svog ustavnopravnog položaja, zadaća i djelokruga, Ustavni sud i Vrhovni sud, odnosno sudbena vlast, svaki u svojoj domeni, u skladu s Ustavom u cijelosti “suvereni”, samostalni i neovisni.

Ovakvu konstataciju potvrđuju i sljedeće okolnosti koje naprosto proizlaze iz citiranih odredbi u ustavnoj tužbi, teorijskih stajališta i ustavnosudske prakse.

Prvo, iako je člankom 62., stavkom 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu propisano da ustavnu tužbu može podnijeti svatko, dakle svaka fizička i pravna osoba, istina je da će za ustavnosudsko postupanje i odlučivanje biti prikladna samo ona koja udovoljava normama ustavne snage propisanim uvjetima i kriterijima za njezinu validnost.

Drugo, razvidno je, kako iz ustavnih normi, tako i onih zakonskog karaktera da prioritet u postupku i odlučivanju u zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda

---

<sup>66</sup> Koristit ću izvratke iz odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Slovenije koje sam preuzeo iz V. Belajec, “Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe”, u: *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava*, Organizator, Zagreb, 2000. g.

<sup>67</sup> Velimir Belajec, redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske od 1994. do 2001., sada u mirovini.

<sup>68</sup> V. Belajec, “Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe”, u: *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava*, Organizator, Zagreb, 2000. g., str. 112.

ima sudbena vlast te sam Vrhovni sud kao njezin sastavni dio i najviši sud u Republici Hrvatskoj. Ustavni sud Republike Hrvatske, tako da kažem, nastupa tek ako je iscrpljen dopušteni pravni put za zaštitu ustavnih prava. Zapravo, Ustavni sud Republike Hrvatske nastupa supsidijarno tek nakon što je iscrpljen dopušteni pravni put koji uključuje, kako pravni put pred specijaliziranim sudovima (vezano uz upravni spor, npr.), tako i postupanje i odlučivanje Vrhovnog suda.<sup>69</sup> Ako i nakon njihova postupanja i odlučivanja podnositelj smatra da su pojedinačnim aktom u smislu članka 62. povrijeđena ljudska prava ili temeljene slobode, odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Ustavotvorac je ovakvom regulacijom doduše namijenio Ustavom sudu supsidijarnu ulogu, ali je s druge strane, sukladno ustavnom položaju sudbene vlasti u sustavu podjele vlasti te njezinoj zadaći i djelokrugu, omogućio da stvarno može realizirati odredbu članka 118., stavka 3., tj. da “sudovi sude na temelju ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava” uz puninu svoje samostalnosti i neovisnosti. S treće strane, u ostvarivanju i zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda država nema samo prava, već ima i dužnosti. Između ostaloga, ljudska prava i slobode jedan su od bitnih i temeljnih elemenata konstitucionalizacije moderne ustavne države, države slobode i demokracije te vladavine prava i pravne kategorije. U tom smislu ljudska prava i temeljne slobode važna su društvena vrednota i dobro koje pripada svakome.<sup>70</sup> Baš zbog toga ona su, kako element konstitucionalizacije moderne ustavne države, tako i njezino zaštićeno dobro. Slijedom toga, država nije mogla ali niti smjela takvu jednu vrednotu, osobno dobro svakog čovjeka i cijelog društva, ostaviti eventualno nezaštićenu. Opredijeli li se upravo zbog sadržaja, obilježja i značaja ljudskih prava i temeljnih sloboda koji imaju svoj univerzalni i multidisciplinarni sadržaj ispoljavanja, kao ustavnu kategoriju zaštititi je samim Ustavom, a odlučivanje o njihovoj povredi i zaštiti staviti u djelokrug Ustavnog suda. Naprosto stoga da spriječi bilo kakve propuste koje su u zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda propustila učiniti sva državna tijela, uključivo i tijela sudbene vlasti. Zbog toga je, između ostalog, uloga Ustavnog suda u zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda supsidijarna. Istovremeno njegove odluke u ustavnopravnim sporovima i povodom ustavnih tužbi imaju općeobvezatni karakter pa je obvezatna, kako izreka takvih odluka, tako i zauzeto stajalište od strane Ustavnog suda koje je on izložio u obrazloženju iste, dakako ako su se stekli uvjeti iz članka 77., u vezi s člankom 76., stavkom 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu.

Treće, koliko je ustavni spor temeljem ustavne tužbe konkretan i, reklo bi se, pojedinačne naravi, ipak sam mišljenja da u hrvatskom modelu ustavnog sudovanja Ustavni sud rješava spor po metodi i modelu apstraktnog postupanja.

Naime, Ustavni sud kad postupa po ustavnoj tužbi, u tom postupku ne rješava o pravima i obvezama stranaka glede spora koji su oni pokrenuli pred nadležnim

---

<sup>69</sup> Vidjeti pobliže članak 62., stavak 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 49/2002.).

<sup>70</sup> Vidjeti npr. članak 3. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 85/2010.)

tijelom državne vlasti (uključivo i sudbenu vlast), odnosno nadležnim tijelom nositelja javnih ovlasti za čiji pojedinačni akt u ustavnoj tužbi njezin podnositelj navodi da su mu povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode. On samo utvrđuje jesu li ili nisu povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode. Ako utvrdi njihovu povredu, on ima obvezu u svom obrazloženju navesti “koje je ustavno pravo povrijeđeno i u čemu se povreda sastoji.”<sup>71</sup> Dakle, on nije sudište koje tumači i primjenjuje pravo radi zaštite pravnog poretka niti u smislu odredbe članka 3. Zakona o sudovima odlučuje u sporovima radi ostvarivanja subjektivnih prava, odnosno ispunjenja obveza stranaka u tom sporu. On je tijelo koje štiti ljudska prava i temeljne slobode kao objektivnu vrijednost utvrđenu, zajamčenu i zaštićenu Ustavom. Njih, dakako, štiti i kao subjektivno pravo podnositelja ustavne tužbe, ali je njegov primarni zadatak da utvrdi koje je ustavno pravo povrijeđeno i u čemu se povreda sastoji.” Nije čak ni potrebno pa ni nužno utvrđivanje koje je subjektivno zakonsko pravo bilo sporno u osnovi spora stranaka pred nadležnim državnim tijelom, uključivo tijela (sudove) sudbene vlasti. Samo utvrđenje povreda Ustavom zajamčenog ljudskog prava i temeljne slobode dostatno je Ustavnom sudu da prihvati ustavnu tužbu i donese odluku kojom ukida pojedinačni akt nadležnog državnog tijela u kojem je došlo do njihove povrede te isti vrati nadležnom tijelu na ponovni postupak. Iz navedenoga slijedi da Ustavni sud u postupanju i odlučivanju po ustavnim tužbama ne postupa kao klasično sudište, kako ono koje u prvom stupnju u predmetnom sporu sudi, ili glede njega postupa s osnova uložениh redovnih i izvanrednih pravnih lijekova, sukladno članku 62., stavku 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Tako npr. Ustavni sud ne izvodi niti razmatra te ne obrazlaže činjenice i dokaze koji su važni i odlučni za rješavanje merituma spora koji je pokrenut pred nadležnim tijelom. Oni su za Ustavni sud relevantni samo u onoj mjeri, bez obzira na to jesu li postupovne i/ili materijalnopravne naravi, koliko je to od značaja za utvrđivanje koje je ljudsko pravo i temeljna sloboda zajamčena Ustavom povrijeđena te u čemu se povreda sastoji.

Time se dodatno potvrđuje poznatu tezu da su “samo ustavna prava predmet ustavnosudske zaštite”, te da “nema mjesta ustavnoj tužbi kad su njezinom podnositelju povrijeđena neka druga (subjektivna) prava koja nisu zasnovana na Ustavu, nego na zakonu ili nekom podzakonskom propisu.” Ovakav pristup pred Ustavni sud postavlja jedan od najozbiljnijih i najsloženijih zadataka kada postupa po ustavnoj tužbi. On se ogleda u nužnoj potrebi koja proizlazi iz ustavnopravne norme da odredi koje je ustavno pravo povrijeđeno. Da bi to mogao učiniti, nužno je poznavati, odnosno precizno odrediti sadržaj instituta ustavnog prava koje jamči i štiti Ustav, s jedne, a s druge strane i pravni temelj za podizanje ustavne tužbe. Naime, “o određenju sadržaja ustavnog prava ovisе, prije svega, opseg i granice nadležnosti ustavnih sudova i ustavnopravne zaštite pravnih subjekata u postupku u povodu ustavne tužbe. No, o tome ovisi i uređenje osjetljivih odnosa između ustavnih sudova i drugih državnih, a naročito pravosudnih tijela, tj. rješenja pitanja

---

<sup>71</sup> Vidjeti članak 77., stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 49/2002.).

kada i u kojim će slučajevima ustavni sudovi biti ovlaštene provjeravati jesu li odlukom suda povrijeđena određena (ustavna) prava građana, odnosno kada neće imati takvih ovlaštenja (jer nije riječ o ustavnom pravu).<sup>72</sup> Iz citiranog stajališta njegov autor s pravom izvodi zaključak koji je po svom sukusu postao čuven i u mnogim radovima (koji se bave ovom problematikom) citiran. On glasi: “Svaka povreda ustavnog prava gotovo je uvijek i povreda nekog zakona, no svaka povreda zakona ne mora biti ujedno i povreda ustavnog prava. Nezakonitost koja nije ujedno i povreda ustavnog prava – čak i kad je riječ o povredi subjektivnog prava što određenoj osobi pripada na temelju zakona – ne spada pred Ustavni sud i, u pravilu, ne može se osnovano isticati u ustavnoj tužbi. Za zaštitu takvih prava nadležni su sudovi, dakle sudbena vlast, a ne Ustavni sud.”

Nastavno iz ovog krucijalnog zaključka, kao važne, može se reći temeljne postavke, V. Belajec izvodi nekoliko bitnih zaključaka koji su i meni prihvatljivi te ih u cijelosti navodim. Oni glase: “Suprotno stajalište značilo bi da bi, u povodu ustavne tužbe, Ustavni sud trebao odlučivati o svim slučajevima nezakonitosti (u najširem smislu) u kojima su prethodno odlučivala tijela sudbene ili upravne vlasti, ili druga tijela s javnim ovlastima. Ustavni sud postao bi megasudište četvrtog (ili trećeg) stupnja u svim stvarima u kojima su se prethodno vodili i okončali pravno regulirani postupci državnih i inih tijela.

... Takav položaj Ustavnog suda bio bi ne samo u protivnosti s Ustavom (tj. s citiranim odredbama) nego i s ciljem radi kojeg je ustrojen i svrhom njegovog postojanja. Zbog toga je svako tumačenje Ustava ili zakona koje bi značilo takvo proširenje nadležnosti Ustavnog suda i njegovu potpunu supremaciju nad svim drugim državnim organima (uključujući i sudove) bilo protivno Ustavu.

Bilo bi to u suprotnosti s ustavnom odredbom o samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti i o Vrhovnom sudu kao najvišem sudu koji osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana ...”<sup>73</sup> Iako svjesni opasnosti, pa i neustavnosti proširivanja nadležnosti Ustavnog suda za ispitivanje i odlučivanje i o “nezakonitosti koje nije ujedno i povreda ustavnog prava – čak i kad je riječ o povredi subjektivnog prava što određenoj osobi pripada na temelju zakona”, teško se te “napasti” oslobađaju suci Ustavnog suda u postupcima ustavnog sudovanja. Na tu problematiku s pravom upozoravaju kako suci Ustavnog suda, tako i pravni teoretičari.<sup>74</sup> Ne ulazeći u elaboriranje većine razloga tome, ovdje ću istaći da takvo ponašanje ne samo da ne zahtijeva Ustav od ustavnih sudaca, već je ono “protivno Ustavu”, kako ističe V. Belajec.

Na kraju ovog podpoglavlja moram naglasiti da u najvećoj mjeri izložena stajališta glede ustavne tužbe te njezina djelovanja na odnose između Ustavnog suda i sudbene vlasti korespondiraju i sa stajalištima ustavnosudske jurisprudencije. Ilustracije radi, nastavno navodim izvatke iz nekih odluka ustavnih sudova. Tako

---

<sup>72</sup> V. Belajec, navedeni rad, str. 99.

<sup>73</sup> Isto, str. 102.

<sup>74</sup> Šire vidjeti kod J. Omejec, “O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja”, u: *Hrvatsko ustavno sudovanje*, HAZU, Zagreb, 2009. g., str. 103-125.

Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj odluci U-III-1097/1999 iznosi sljedeća stajališta:

“Ustavni sud, u postupku u povodu ustavne tužbe, ne obnaša nadležnost žalbenog suda niti Vrhovnog suda, već odlučuje je li u postupku odlučivanja o pravima i obvezama tužitelja došlo do Ustavom nedopuštenog zadiranja u temeljne slobode i prava čovjeka i građanina, tj. je li povrijeđeno ustavno pravo tužitelja ... Ustavni se sud, u pravilu, 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 Ustavni sud relevantne su činjenice o čijem postojanju ovisi ocjena o povredi ustavnog prava, a pogrešna primjena materijalnog prava nije, sama po sebi, valjan razlog za podnošenje ustavne tužbe ... Odredba stavka 1. članka 19. Ustava propisuje temeljne smjernice i obveze državne uprave i tijela s javnim ovlastima kad odlučuju o pravima i obvezama građana. Navedena ustavna odredba ne sadrži slobode i prava koja su Ustavom zajamčena fizičkoj i pravnoj osobi... Dakle, tom ustavnom odredbom izriče se načelo zakonitosti za tijela upravne vlasti te se na temelju te odredbe Ustava ne može statuirati subjektivno ustavno pravo na zakonitost uprave. Za kontrolu zakonitosti uprave nadležan je Upravni sud.”

Slična stajališta zauzimaju primjerice Ustavni sud Slovenije i Ustavni sud Austrije. Za Ustavni sud Slovenije ona se mogu jasno izvući iz sljedećih ulomaka dviju njegovih odluka. Tako on u svom predmetu Up-42/98., izlažući svoje stajalište, piše:

“Na temelju ustavne tužbe Ustavni sud odlučuje jesu li pobijanim pojedinačnim aktom povrijeđena prava ili temeljne slobode čovjeka ... Zato ustavna tužba nije daljnje pravno sredstva u okviru parničnog postupka putem kojeg bi bilo moguće isticati povrede pri utvrđivanju činjeničnog stanja te primjeni materijalnog i procesnog prava. Ustavni sud ograničava se na ocjenu temelji li se sporna odluka, s gledišta zaštite prava čovjeka, na nekom neprihvatljivom pravnom stajalištu ili je tako očito pogrešna i bez razboritog pravnog obrazloženja da ju je moguće ocijeniti arbitrarnom odnosno samovoljnom.”

U odluci Up-351/96. Ustavni sud Slovenije iznosi stajalište po kojem:

“Ustavna tužba nije pravno sredstvo u sistemu redovnih ili izvanrednih pravnih lijekova, nego poseban institut za ocjenu pojedinačnih akata radi zaštite prava i temeljnih sloboda čovjeka. Zato Ustavni sud ne provjerava meritornu odluku, odnosno ocjenu dokaza tijela koje je donijelo pojedinačan akt. On samo utvrđuje je li u postupku odlučivanja o pravima i obvezama pojedinca došlo do ustavno nedopuštenog posezanja u prava i temeljne slobode čovjeka.”

Sličan pristup ima i Ustavni sud Austrije kojega se on drži kao svoje ustaljene prakse, pa tako u svojoj odluci (B 435/81) piše:

“S tim u vezi Ustavni sud upućuje na svoju ustaljenu praksu u vezi sa čl. 18 saveznog Ustavnog zakona po kojem pojedincu ne pripada ustavnopravno zajamčeno pravo na zakonitost uprave. Za ocjenu zakonitosti uprave nadležan je Upravni sud.”<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Preuzeto od V. Belajec, vidjeti njegovo prethodno djelo.

## 7. SUDJELOVANJE SUDBENE VLASTI U USTAVNOM SUDOVANJU I ODNOS IZMEĐU NJE I USTAVNOG SUDA

U početku nastajanja i djelovanja ustavnog sudovanja, djelokrug ustavnog suda u pravilu je bio ograničen na apstraktnu kontrolu. Istodobno ustavi nisu propisivali nikakve izravne poveznice između sudske primjene zakona i ovlasti ustavnog suda. No, vrlo brzo (u prvih desetak godina djelovanja Ustavnog suda u Austriji uveden je postupak incidentalnog nadzora zakona od strane ustavnog suda, tj. postupak koji se temelji na upućivanju tzv. ustavnih pitanja od strane redovnih sudova ustavnom sudu). Zapravo, većina sustava propisala je obvezu da ako redovni sud smatra neustavnom odredbu iz nekog zakona, a mora je primijeniti u konkretnom predmetu koji rješava, mora uputiti (postaviti) pitanje ustavnom sudu o ustavnosti tog zakona, odnosno njegove mjerodavne norme.<sup>76</sup>

No, stalnim ubrzanim društvenim razvojem mijenjali su se uloga i funkcija ustava i ustavnih sudova koji su davali i daju svoj doprinos transformaciji klasične države u modernu ustavnu demokratsku državu, uz stalno širenje poveznica između sudske primjene zakona i ovlasti ustavnog suda. Današnja moderna ustavna država stvara ustavnopravnom regulativom koja omogućuje da "suci redovnih sudova počinjtu tretirati zakone – izravnije nego prije – manje kao sustav svetih naredbi koje izdaje vladar, a više kao sustav pravila koja se moraju uskladiti s drugim sustavima pravila u skladu s promijenjenim uvjetima".<sup>77</sup>

U prethodnom dijelu ovog rada pokazali smo kako su se i putem kojih pravnih instituta i/ili vrednota i načela uspostavljale poveznice između ustavnog suda i sudsbe vlasti u Republici Hrvatskoj.

Ovim poglavljem ću ukazati na neke od metoda i pravnih odnosa koji su propisani ustavnopravnim sustavom koji omogućuje sudsbenoj vlasti da u ostvarivanju svojih zadaća i utvrđenog djelokruga tješnje surađuje i više se povezuje s ustavnim sudom. Uostalom, samim Ustavom je ciljnim tumačenjem i analognom primjenom članka 4., stavka 2. pozvana sudsbeni vlast kao jedna od sastavnica u trodiobi vlasti da "uključi oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere", kako s njima, tako i s Ustavnim sudom, ali svakako u okviru njihovog ustavnopravno utvrđenog djelokruga.<sup>78</sup>

Zbog položaja, zadaća i utvrđenog djelokruga koji imaju ustavni sud i sudsbeni vlast u sklopu ustavnopravnog poretka s jedne strane kao njegove ustavne kategorije, te s druge kao ključni nositelji ovlaštenja za njegovo ostvarivanje i to na načelima vladavine prava i ustavne države, razumljivo je da su i poveznice između sudsbe vlasti i ustavnog suda uređene ustavnopravnim sustavom.

---

<sup>76</sup> Vidjeti više kod L. Garlicki, "Ustavni sudovi protiv Vrhovnog suda", u: A. Bačić i P. Bačić, *Ustavna demokracija i sudovi*, Split, 2009. g., str. 359.

<sup>77</sup> A. Stone Sweet, "Politika ustavnog sudovanja u Francuskoj i Europi", u: A. Bačić i P. Bačić, *Ustavna demokracija i sudovi*, Split, 2009. g., str. 282.

<sup>78</sup> Vidjeti članak 4., stavak 2. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 85/2010.) koji glasi: "Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom".

Samo “prodiranje” sudbene vlasti u područje ustavnog sudovanja kod nas je uređeno prije svega normama ustavne snage. Time ustavnopravni poredak uspostavlja pravne osnove koje se ispoljavaju kao izravne poveznice između sudbene vlasti i Ustavnog suda. One se, kad je u pitanju sudbena vlast, temelje na:

- pravu i obvezi sudova da sude na temelju Ustava, zakona i međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava;<sup>79</sup>

- pravu Vrhovnog suda Republike Hrvatske ili drugog suda, ako pitanje ustavnosti i zakonitosti nastane u postupku vođenim pred tim sudom, da može podnijeti zahtjev za ocjenu suglasnosti zakona s ustavom i suglasnosti drugih propisa s ustavom i zakonom.<sup>80</sup> Dakako, uz pravo da mogu podnijeti zahtjev ako ispunjavaju propisane uvjete iz članka 35., alineje 5., imaju pravo predložiti (kao i bilo koja fizička i/ili pravna osoba) pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom;

- pravu da sukladno članku 37. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu pokrenu postupak incidentalnog nadzora zakona i/ili podzakonskog akta od strane Ustavnog suda;<sup>81</sup>

- nadležnosti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske da provodi postupak ocjenjivanja i odlučivanja o zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima.<sup>82</sup>

Navedene osnove koje su utvrđene ustavnopravnim sustavom neupitno ovlašćuju i obvezuju sudbenu vlast uključivo i Vrhovni sud da i oni, a ne samo ustavni sud, tumače Ustav.

Naime, teško bi bilo zamisliti, a kamoli ostvariti obvezu sudbene vlasti da ona sudi na temelju Ustava, a da u konkretnom sporu ne istumači i ne primijeni pojedine ustavne odredbe kojima je propisano neko subjektivno pravo, a te odredbe se mogu neposredno primijeniti i još se u konkretnom sporu stranke pozovu na njihovu povredu. Zapravo, pravo i obveza sudbene vlasti da, pored inog, sudi na temelju Ustava, u sudovanje sudbene vlasti, kao i u ustavno sudovanje, uvodi velike, gotovo revolucionarne promjene. Ona relativizira Kelsenov model ustavnog sudovanja s jedne strane, ali s druge strane sudbenu vlast čini odgovornom ne samo za ostvarivanje načela vladavine prava, već i

---

<sup>79</sup> Vidjeti članak 118., stavak 3. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 85/2010.).

<sup>80</sup> Vidjeti članak 35., alineja 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 49/2002.).

<sup>81</sup> Članak 37. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 49/2002.) glasi: 1) Ako sud u postupku utvrdi da zakon koji bi trebao primijeniti, odnosno pojedina njegova odredba nisu suglasni s Ustavom, zastat će s postupkom i podnijeti Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu suglasnosti zakona, odnosno pojedine njegove odredbe s Ustavom. (2) Ako sud u postupku utvrdi da drugi propis koji bi trebao primijeniti, odnosno pojedina njegova odredba nisu suglasni s Ustavom i zakonom, na konkretan slučaj će neposredno primijeniti zakon, a Ustavnom sudu će podnijeti zahtjev za ocjenu suglasnosti spornog propisa, odnosno pojedine njegove odredbe s Ustavom i zakonom.”

<sup>82</sup> Vidjeti detaljnije Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine br. 20/2010.).

vladavine Ustava. Istovremeno kao očekivana posljedica trebalo bi se dogoditi rasterećenje ustavnog suda u postupanju po ustavnim tužbama, jednostavno zato što bi valjalo očekivati da će sudbena vlast, sudeći i na temelju Ustava, svojim odlukama o rješavanju konkretnih sporova riješiti i zaštititi moguću povredu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom, koji su bili i predmet konkretnog spora među stankama. Time bi supsidijarno postupanje po ustavnim tužbama Ustavnog suda bilo značajno umanjeno, naprosto iz razloga jer bi se smanjio broj podnositelja ustavnih tužbi jer su svoje Ustavom zajamčeno ljudsko pravo i temeljnu slobodu, što su smatrali povrijeđenim, uspjeli zaštititi u sudskom postupku koji provodi sudbena vlast.

S druge strane, smatram da bi kod postupanja i odlučivanja Ustavnog suda o ustavnim tužbama to dodatno, i to značajno, povećalo broj odbacujućih i odbijajućih odluka, upravo zbog toga što bi se povećala pozornost sudbene vlasti glede moguće povrede ljudskih prava i temeljnih sloboda na koje u svojim podnescima podnositelji u sudbenom sporu upozoravaju sudbenu vlast; drugo, zbog toga što bi sudovi pri obrazlaganju pojedinačnih odluka kojima štite ljudska prava i temeljne slobode jer usvajaju prijedlog stranke ili utvrđuju da nema njihove povrede, i to po metodologiji istovrsnog ili sličnog tumačenja koje u tim postupcima provodi Ustavni sud, utvrdili o kojem se Ustavom zajamčenom ljudskom pravu ili temeljnoj slobodi radi te obrazložili zašto i zbog čega smatraju da je došlo, odnosno nije došlo, do njihove povrede. Nažalost, unatoč ustavnom pravu i obvezi sudbene vlasti da sudi i na temelju Ustava, pogotovo kad je riječ o pitanjima zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, moramo konstatirati da sudbena vlast nije još uvijek u dostatnoj mjeri iskoristila navedenu mogućnost.

Pravo na mogućnost podnošenja zahtjeva za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom koje imaju Vrhovni sud Republike Hrvatske i drugi sudovi ako pitanje ustavnosti i zakonitosti nastane u postupku vođenim pred njima, otvara barem dvije poveznice u sudovanju između sudbene vlasti i ustavnog sudovanja. Naime, iz navedene odredbe Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH proizlazi da sudbene vlasti prilikom rješavanja pojedinih predmeta imaju pravo (po mom mišljenju i obvezi) razmotriti jesu li mjerodavne odredbe ili cijeli zakon, odnosno drugi propis na kojemu će temeljiti svoju odluku u skladu s Ustavom, odnosno s Ustavom i zakonom. Dakako, ako u toj provjeri nađe elementa iz kojih bi mogao posumnjati da se radi o neustavnom zakonu, odnosno neustavnom i nezakonitom propisu, sud može Ustavnom sudu podnijeti zahtjev za ocjenu ustavnosti i zakonitosti.

Tada se u smislu članka 37., stavka 2. kroz primjenu i provedbu instituta ekscepcije ilegalnosti<sup>83</sup> otvara paralelna mogućnost za provedbu (našeg oblika) incidentalnog nadzora drugog propisa, odnosno njegove pojedine odredbe. To zapravo znači pravo i obvezu suda da odbije njihovu primjenu na konkretan

---

<sup>83</sup> O ekscipciji ilegalnosti vidi više kod I. Borković, *Upravno pravo*, Zagreb, 1997. g. (prvo izdanje), str. 88., kao i u Obrazloženju prijedloga Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, klasa 711-01/09, ur. broj: 61-01-08 od 8. listopada 2001.



slučaj ako u postupku koji vodi utvrdi da drugi propis, odnosno pojedina njegova odredba koju treba u konkretnom predmetu primijeniti, nije suglasna s Ustavom i zakonom. Specifičnost našeg incidentalnog nadzora koji u navedenom slučaju ima sud proizlazi iz njegovog kombiniranja i povezivanja s institutom ekscepcije ilegalnosti, što se ogleda u činjenici da kad nastupi gore opisana situacija, tada u drugoj fazi svog postupanja sud na konkretni slučaj neposredno primjenjuje mjerodavni zakon, odnosno pojedinu njegovu odredbu, a istodobno Ustavnom sudu podnosi zahtjev za ocjenu suglasnosti spornog drugog propisa (podzakonskog akta), odnosno pojedine njegove odredbe s Ustavom i zakonom.

U slučaju predviđenom u stavku 1. članka 37. po mom mišljenju se radi o svojevrsnom obliku incidentalnog nadzora od strane sudbene vlasti. Naime, ovdje sud, ako u postupku koji provodi za konkretni slučaj utvrdi da zakon koji bi trebao primijeniti, odnosno pojedina njegova odredba, nisu u suglasnosti s Ustavom, zastaje s postupkom, a Ustavnom sudu podnosi zahtjev ocjene njihove suglasnosti s Ustavom.

Oba ova slučaja jasno pokazuju da sudovi moraju *volens nolens* provesti stanoviti postupak u kojem će utvrditi da su mjerodavni propisi, odnosno pojedine njihove odredbe, nesuglasni s Ustavom, odnosno s ustavom i zakonom. Provodeći taj postupak, oni se zapravo u tom dijelu ponašaju kao ustavni suci. Primjenjuju iste ili slične metode interpretacije, s jedne strane pojedinih odredbi Ustava i njega kao cjeline i utvrđuju je li sporna mjerodavna odredba ili cijeli zakon, odnosno drugi propis, u suglasnosti, odnosno nije u suglasnosti s Ustavom odnosno Ustavom i zakonom. Dakako, tada su i oni kao i Ustavni sud dužni polaziti u tumačenju ustava od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske.<sup>84</sup> Unatoč ovim jakim poveznicama u sudovanju između sudbene vlasti i Ustavnog suda, po meni bi bilo pogrešno zaključiti da sudbena vlast u našem sustavu provodi ustavno sudovanje. Iako ona u ovim slučajevima sudjeluje u postupku ocjene i utvrđivanja je li neki zakon, odnosno drugi propis ili pojedina njihova odredba koju trebaju primijeniti na konkretni slučaj u postupku koji provode suglasna s Ustavom, odnosno s Ustavom i zakonom, njoj ipak nedostaje bitni dio ovlasti utvrđene normama ustavne snage da bismo mogli zaključiti da i ona provodi ustavno sudovanje. Ona jednostavno nema pravo provesti do kraja postupak ocjenjivanja i na kraju krajeva odlučiti da ti sporni zakoni, odnosno drugi propisi ili pojedine njihove odredbe nisu u skladu s ustavom, odnosno s ustavom i zakonom. Takvu ovlast ima samo Ustavni sud Republike Hrvatske. Međutim, ustavnopravnim poretkom propisanim pravom i obvezom sudbenoj vlasti da pored inog sudi i na temelju Ustava te gore izloženim primjerima sudjelovanja u utvrđivanju neustavnosti zakona i njihovih pojedinih odredbi, odnosno neustavnosti i nezakonitosti drugih propisa te podnošenja zahtjeva za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti Ustavnom sudu s jedne, a s

---

<sup>84</sup> Najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske propisane su člankom 3. Ustava Republike Hrvatske, koji glasi: "Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava."

druge strane postupanje Ustavnog suda po ustavnoj tužbi pokazuje bjelodano kako postoje čvrste poveznice između sudske vlasti i Ustavnog suda Republike Hrvatske koje stvaraju ustavnopravne pretpostavke za involviranje kako sudaca sudske vlasti u postupke koji se u ustavnoj teoriji nazivaju ustavno sudovanje, tako i ustavnih sudaca u zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda povrijeđenih pojedinačnim aktom sudske vlasti u konkretnim pojedinačnim sporovima.

Posebno značajan i jak oblik doticaja između sudske vlasti i ustavnog sudstva dogodio se u Republici Hrvatskoj nakon donošenja novog Zakona o upravnim sporovima.<sup>85</sup> Njime su značajno prošireni opseg i sadržaj prava na kontrolu zakonitosti uprave dodijeljeni Visokom upravnom sudu, kao specijaliziranom sudu sudske vlasti. Naime, tim je Zakonom Visoki upravni sud dobio u nadležnost provođenje postupka ocjenjivanja i odlučivanja o zakonitosti općih akata koje donose tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno pravne osobe s javnim ovlastima. Uzgred rečeno, time je po prvi put izrijeком pravno uređeno tko je nadležan za ocjenu zakonitosti ove vrste općih akata. Do donošenja novog Zakona o upravnim sporovima tu je ocjenu provodio Ustavni sud, jednostavno zbog toga što nitko drugi nije za to bio ovlašten.<sup>86</sup>

Za potrebe ovog našeg rada potrebno je kazati da provođenjem ocjene zakonitosti ove vrste općih akata Visoki upravni sud ne provodi ustavno sudovanje. No, nesporno je da u provođenju postupka ocjenjivanja i odlučivanja o njihovoj zakonitosti postoje usporedive sličnosti s ustavnim sudovanjem. One se lako uočavaju, ako se samo sagledaju metode interpretacije i postupci koje Visoki upravni sud primjenjuje pri utvrđivanju nezakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno pravnih osoba s javnim ovlastima i usporede se s onima kojima se koristi Ustavni sud kod provođenja postupka ocjenjivanja i odlučivanja o neustavnosti i/ili nezakonitosti drugih propisa, odnosno njihovih pojedinih odredbi. Pa ipak, nikako se ne može ustvrditi da Visoki upravni sud temeljem ove ovlasti provodi ustavno sudovanje. Ali, i to je jedan od značajnih oblika koji ukazuje na veće približavanje sudske vlasti i ustavnog sudovanja. Zapravo, konstitucionaliziranjem moderne ustavne države, konstitucionalizacija istovremeno produbljuje i proširivanje prostora za približavanje sudske vlasti i Ustavnog suda, odnosno sudjelovanje sudaca sudske vlasti (redovnih i specijaliziranih sudova) u tumačenju pa i primjeni ustavnih normi i obrnuto, sve više involvira ustavne suce u djelokrug koji je do tada bio primarno "rezerviran"

---

<sup>85</sup> Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine br. 20/2010.) donesen je 2010., a stupio je na snagu i počeo se primjenjivati 1. siječnja 2012. Naime, uslijed "nepostojanja bilo kakve sudske kontrole ustavnosti i zakonitosti općih akata tijela javne vlasti, Ustavni sud je od 1991. do 1. siječnja 2012. (tj. do stupanja na snagu ZUS-a iz 2010.) postupao po načelu "nužde". On je, u okviru svoje nadležnosti da provodi apstraktnu kontrolu ustavnosti i zakonitosti propisa podzakonske snage, propisom proglašavao i one opće akte koji to nisu bili, ali je bilo objektivno potrebno da ih se ukloni iz pravnog poretka zbog njihove eklatantne nezakonitosti." J. Omejec i S. Banić, "Diferencija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.)", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 2/2012., str. 318.

<sup>86</sup> Šire kod A. Stone Sweet, "Politika ustavnog nadzora u Francuskoj i Europi", u: A. Bačić i P. Bačić, *Ustavna demokracija i sudovi*, Split, 2009. g., str. 281-282.

za sudbenu vlast.<sup>87</sup> Prava je šteta što se ove mogućnosti koje je sudbenoj vlasti otvorio naš ustavnopravni poredak još uvijek nedovoljno koriste. Razlozi tome su višeznačni i višeslojni. Velik dio njih proizlazi i iz nedovoljne educiranosti sudaca. No, o tim i drugim razlozima možda drugom zgodom u nekom drugom radu koji će tematski biti posvećen tim pitanjima.

## 8. UMJESTO ZAKLJUČKA

Moderna ustavna država presumira obvezu svih i svakoga da se ponašaju i svoja prava, obveze i odgovornosti ispunjavaju u skladu s vladavinom zakona i Ustava. Nadzor nad ostvarivanjem tih temeljnih pravnih načela na kojima počiva ustavnopravni poredak ustavne države povjeren je prije svega ustavnim sudovima kroz provođenje kontrole ustavnosti i zakonitosti.

Međutim, moderna je ustavna država konstitucionalizacijom svog ustavnopravnog poretka s pravom otvorila prostore za uspostavljanje odnosa suradnje i uzajamne provjere svih nositelja vlasti, pa tako i između sudbene vlasti i ustavnog suda, dakako pri tome poštujući načelo diobe vlasti. Time se jedna, s aspekta ustavne države, zastarjela dogma o diobi ovlasti između sudaca ustavnih sudova i sudaca redovnih sudova počela razbijati i relativizirati. Takvim postupanjem otvorena je, kako ističe A. Stone Sweet, “veća integracija između ustavnog suda i bilo kojeg dotičnog sustava sudova (građanski, upravni, radno-pravni, porezni itd.)”, što je na jednoj strani dovodilo do smanjivanja “razlika između jurisdikcije ustavnog i redovnog suda”,<sup>88</sup> a na drugoj i jednim i drugima otvorilo mogućnost za neposredno tumačenje i primjenu kako ustavnih, tako i zakonskih normi, odnosno sudbenoj vlasti da: “sudi na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih izvora prava”, a Ustavnom sudu da ostvarivanjem svoje nadležnosti ispuni svoju zadaću jamca poštovanja i primjene Ustava Republike Hrvatske.

Riječ je o velikim i značajnim, gotovo revolucionarnim promjenama u odnosima između sudbene vlasti i ustavnog suda.

Te su promjene izazvale strahove, pa i podjele među sucima i među teoretičarima glede poimanja o kakvom je obliku odnosa između ustavnog suda i sudbene vlasti, uključivo i Vrhovni sud kao najviši sud, riječ. Jedni svoja stajališta temelje na mišljenju da se takvim promjenama ustavni sud pozicionira kao superrevizijski sud, koji ima položaj megasudišta, a u odnosu na sudbenu vlast supremaciju i dominaciju. Drugi smatraju manje ili više s pravom da je ustavno sudovanje institucija kojoj je izvan svake hijerarhije povjerena bezuvjetna zaštita ustavnih sloboda i prava čovjeka i građanina, tijelo čije ustavnopravno stajalište o povredi

---

<sup>87</sup> Isto, str. 281.

<sup>88</sup> Više o podjelama među sucima praktičarima i pravnim teoretičarima u pogledu poimanja odnosa između ustavnog sudstva i sudbene vlasti nakon konstitucionalizacije moderne ustavne države vidjeti kod A. Bačić i P. Bačić, *Ustavna demokracija i sudovi*, Split, 2009. g., str. 69-71.

Ustavom utvrđenih ljudskih prava i temeljnih sloboda tužitelja ne podliježe ničijoj daljnjoj kontroli bilo koje vrste.<sup>89</sup>

Slobodan sam primijetiti da su, poglavito kod pripadnika prve skupine, takva stajališta rezultat njihove percepcije koja proizlazi iz straha od posljedica koje bi mogle nastati širenjem prostora ustavnim sudovima da se involviraju u područje rada redovnih sudova, i obratno, na same suce i njihove statute.

Osim toga, takve su podijeljenosti, duboko sam uvjeren, rezultat nedovoljnog proučavanja i spoznavanja koju i kakvu je zadaću, položaj i nadležnost u ostvarivanju ustavne države sudbenoj vlasti i ustavnom sudstvu namijenio ustavnopravni poredak. Naime, čini se da su zahtjevi proizašli iz prihvaćanja novog sustava vrijednosti i konstitucioniranih u novoj modernoj ustavnoj državi brže propisani nego što su se suci osposobili i pripremili za prihvaćanje i provođenje navedenih promjena. Osobno zastupam stajalište da se radi o odnosu između ustavnog suda i sudbene vlasti, koji je manje ili više i jednima i drugima otvorio prostor za međusobnu suradnju i uzajamnu provjeru, ne narušavajući pri tome njihovu samostalnost i neovisnost. Naime, i jednima i drugima ne samo da su ostali njihova samostalnost i neovisnost, već im je ustavnopravni poredak, propisujući njihov položaj, zadaće i djelokrug, utvrdio okvir za njihovo ostvarivanje s jedne strane, a s druge im dao supstancijalnu nadležnost temeljem koje trebaju osigurati realiziranje vladavine prava i vladavine Ustava na višu razinu.

Nažalost, zbog već navedenih razloga, velik dio prostora koji nova konstitucionalizacija otvara za stvaranje novih poveznica za međusobnu suradnju i uzajamnu provjeru između ustavnog sudstva i sudbene vlasti, u jurisprudenciji i jednih i drugih još se uvijek nedovoljno koristi.

No, razvidno je da u skoroj budućnosti neće biti tako. Već sada je to mogućnost i obveza koja proizlazi iz ustavnopravnog poretka Republike Hrvatske, ali i iz supranacionalnog pravnog sustava kao sastavnog dijela ukupnog pravnog sustava Hrvatske koja proizlazi iz njezinih prava i obveza kao članice Europske unije. Čim prije to shvatimo i prihvatimo, tim bolje. Očigledno je da uspostavom moderne ustavne države sloboda, demokracija zajedničkih vrijednosti, vladavine prava i ustava, nije moguće po načelu crno-bijelo podijeliti ustavnu i sudbenu (redovnu) jurisdikciju. Moderna ustavna država namijenila je novu ulogu ustavu, pravnom poretku u cjelini, ali i ustavnom sudovanju i sudbenoj vlasti. Ona je korisna za jačanje vladavine prava i Ustava, a ponajviše za ostvarivanje djelotvorne zaštite temeljnih sloboda i ljudskih prava zajamčenih Ustavom. To nameće pravo i obvezu ustavnom sudstvu i sudbenoj vlasti da u sve više područja djeluje usporedno, suradno, pa i uz uzajamnu provjeru, ali svako u okviru svog ustavnopravnog utvrđenog djelokruga. To dakako može, s jedne strane dovesti do različitih stajališta u istovrsnim ili sličnim stvarima između Ustavnog suda i sudbene vlasti, s druge strane u takvim situacijama sam Ustav je mjerilo i kriterij po kojem treba postupiti, odnosno čije stajalište će se prihvatiti. Ono koje je nakon provedenog propisanog postupka utvrđeno da je u skladu s Ustavom.

<sup>89</sup> J. Crnić, "Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske", Zagreb, *Narodne novine*, 2002., str. 283.

## MUTUAL RELATIONS BETWEEN THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA AND JUDICIAL POWERS IN THE REPUBLIC OF CROATIA

In this paper, the author examines the relationship between the Constitutional and Supreme Court, starting with the principle of mutual cooperation and verification. The starting precept is the claim that constitutionalisation of that relationship creates adequate opportunity for mutual cooperation and verification of these institutions, while not destroying their independence and self-sufficiency. This is because the constitutional maker, by regulating their position, tasks and scope, established the framework of their activity while on the other hand giving them substantial authority on which they must develop and achieve rule of law and constitution. Respect, application and implementation of the constitution are not and cannot be a relationship of domination and supremacy. In particular because in a country regulated by the rule of law and constitution, everyone is obliged to respect these principles which achieve suitable application and implementation of the principles of constitutionality and legality.

**Key words:** *constitutional adjudication, constitutional court, judicial power, relationship between the constitutional court and judicial powers, constitutional state, rule of law, rule of constitutional law, the Constitution, constitutional lawsuit etc.*