

Ustavni sud Republike Hrvatske

Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 8/98 - pročišćeni tekst)

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE NIJE NADLEŽAN ZA ODLUČIVANJE O SUGLASNOSTI S USTAVOM PROPISA KOJI IMAJU PRAVNU SNAGU USTAVA, OSIM U SLUČAJU KADA JE U PITANJU NJIHOVA FORMALNA USTAVNOST ODNOSNO PROTU-USTAVNOST.

(Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-699/2000 od 14. lipnja 2000.)

Iz obrazloženja:

"2. Odredbom članka 125. stavka 1. alineje 1." (Ustava - nap. a.) "utvrđena je nadležnost Ustavnog suda Republike Hrvatske odlučivati o suglasnosti zakona s Ustavom.

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, čije odredbe predlagatelji osporavaju" (članka 75. stavka 1. al. 1. i 2. - nap. a.), donesen je temeljem odredbe članka 127. stavka 2. Ustava, kojom je propisano da se taj zakon donosi po postupku određenom za promjenu Ustava. Sukladno tome, Ustavni je zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, prema navedenoj ustavnoj odredbi, propis koji ima pravnu snagu samog Ustava jer se donosi i mijenja po postupku na koji se donosi i mijenja Ustav Republike Hrvatske.

3. U ovisnim predmetima broj: U-I-597/1995, U-I-622/1997, U-I-1231/1997, U-I-349/1998, U-I-503/1998, U-I-387/1999, U-I-921/1999 i U-I-947/

1999, odredbe Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske već su bile predmetom apstraktne kontrole ustavnosti.

Svojim rješenjem od 9. veljače 2000. godine, u točki drugoj izreke, Sud je odbacio prijedloge predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske uslijed nenadležnosti.

U navedenom rješenju, Sud je izrazio ustavnopravno stajalište prema kojem on nije nadležan za odlučivanje o suglasnosti s Ustavom propisa koji imaju pravnu snagu Ustava. U navedenom rješenju također se navodi stajalište Suda prema kojem bi on bio nadležan ocjenjivati ustavnost i tih propisa, ali samo u slučajevima kada je u pitanju njihova formalna ustavnost odnosno protuustavnost.

4. Budući da se u konkretnom slučaju osporava materijalna ustavnost u izreci navedenih odredaba Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Ustavni sud je postupio u skladu s odredbom članka 31. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu prema kojem se rješenjem odbacuje prijedlog predlagatelja kada Sud nije nadležan za odlučivanje...”.

Zakon o ustanovama (Narodne novine, br. 76/93, 29/97 i 47/99)

**NIJE PRIHVAĆEN PRIJEDLOG ZA POKRETANJE
POSTUPKA ZA OCJENU USTAVNOSTI ODREDABA
ČLANAKA 78., 79. I 81. ZAKONA O USTANOVAMA.**

(Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-585/1995
od 6. lipnja 2000.)

Iz obrazloženja:

“4a. Prema odredbi članka 1. stavka 2. Zakona o ustanovama, ustanova se osniva za trajno obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, informiranja, športa, tjelesne kulture, tehničke kulture, skrbi o djeci, zdravlja, socijalne skrbi, skrbi o invalidima i druge djelatnosti, ako se ne obavljaju radi stjecanja dobiti. Javna ustanova, sukladno odredbi članka 6. tog zakona osniva se za obavljanje djelatnosti ili dijela djelatnosti iz članka 1. stavka 2. Zakona, ako je zakonom određeno da se ona obavlja kao javna služba. Po istoj odredbi, javna ustanova može se osnovati i za obavljanje

djelatnosti ili dijela djelatnosti koja nije određena kao javna služba, ako se one obavljaju na način i pod uvjetima koji su propisani za javnu službu.

Među ostalim, po odredbi članka 7. stavka 1. Zakona o ustanovama, javnu ustanovu može osnovati Republika Hrvatska (stavak 1. točka 1.) te druga fizička i pravna osoba ako je to zakonom izrijekom dopušteno (stavak 1. točka 3.).

4b. Prema odredbi članka 78. stavka 1. Zakona, danom stupanja na snagu tog zakona društvene pravne osobe, koje nisu organizirane kao društvena poduzeća, zadruge ili društvene organizacije, ako ispunjavaju uvjete iz članka 1. stavka 2. tog zakona, te ako posebnim zakonom nije što drugo određeno, postaju javnim ustanovama. Po stavku 2. iste odredbe osnivačem tih javnih ustanova smatra se Republika Hrvatska.

Vlada Republike Hrvatske, prema članku 3. i članku 78. Zakona, mogla je, u roku šest mjeseci od dana stupanja na snagu tog zakona, donijeti odluku o prijenosu osnivačkih prava nad određenim ustanovama ili vrstama ustanova na jedinice lokalne samouprave ili koju drugu pravnu osobu ili ovlastiti nadležno ministarstvo da ono prenese osnivačka prava na jedinice lokalne samouprave.

Tom odredbom izvršena je pretvorba tako da su i sredstva tih društvenopravnih osoba postala imovinom novonastalih ustanova. Drugačiji način pretvorbe bivših društvenopravnih osoba u ustanove i njihovih sredstava uređen je Zakonom o kazalištima, Zakonom o srednjem školstvu, Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, Zakonom o zdravstvenoistraživačkoj djelatnosti i Zakonom o visokim učilištima.

4c. Prema odredbi članka 79. Zakona, danom stupanja na snagu prestaje nadležnost radničkih savjeta ili po ovlastima njima odgovarajućih organa upravljanja pravnih osoba iz članka 78. stavka 1. Zakona, a prema odredbi stavka 2. istog članka, poslove ravnatelja i tijela upravljanja ustanovom nastavit će obavljati osoba koja obnaša poslovodnu dužnost u pravnoj osobi na dan stupanja na snagu ovog zakona do konstituiranja upravnog vijeća ili drugog kolegijalnog tijela ustanove, sukladno odredbama ovog zakona. Prema odredbi stavka 3. te odredbe Vlada Republike Hrvatske i od nje ovlašteno ministarstvo mogu osobu iz stavka 2. razriješiti i na njezinu dužnost

imenovati drugu osobu, sve dok se ne izaberu odnosno imenuju novi organi ustanove u skladu sa Zakonom.

4d. Prema odredbama članka 81. Zakona o ustanovama odredbe članka 78., 79. i 80. Zakona ne odnose se na ustanove koje su osnovane zakonom, odnosno na temelju zakona aktom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave i kod kojih je određen vlasnik, odnosno osnivač te utvrđen postupak imenovanja i razrješenja poslovnog organa i uređen način upravljanja ustanovom.

5. Ovo stajalište Ustavnog suda izraženo je i u predmetu broj: U-I-504/93. Ustavni sud donio je u tom predmetu odluku 28. travnja 1999., kojom je odbio zahtjev za ocjenu ustavnosti članka 78. stavka 2., 3. i 4., članka 79. stavka 3. i članka 80. Zakona o ustanovama i u kojoj je zauzeto stajalište u odnosu na članak 78. Zakona o ustanovama, prema kojem osporenim odredbom Zakon nije odlučio o nečijim vlasničkim pravima, nego o osnivačkim pravima, pa te odredbe ne propisuju da bi imovina ustanove pripala osnivaču javne ustanove, sukladno odredbi članka 57. Zakona o ustanovama koji glasi:

'Sredstva za rad koja su pribavljena od osnivača ustanove, stečena pružanjem usluga i prodajom proizvoda ili su pribavljena iz drugih izvora čine imovinu ustanove. Ako u obavljanju svoje djelatnosti ustanova ostvari dobit, ta se dobit upotrebljava isključivo za obavljanje i razvoj djelatnosti ustanove u skladu s aktom o osnivanju i statutom ustanove.

Osnivač ustanove može odlučiti da dobit ustanove upotrijebi za razvoj i obavljanje djelatnosti druge ustanove kojoj je osnivač.'

6. Slijedom iznesenog, Ustavni sud je utvrdio da osporene odredbe nisu suprotne članku 48. stavku 1., članku 49. stavku 4. i članku 50. stavku 1. Ustava..."

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, br. 91/96 i 137/99)

DOGRADNJA ILI NADOGRADNJA JE POSAO KOJI PREMAŠUJE OKVIR REDOVITOGA UPRAVLJANJA U SMISLU ODREDBE ČLANKA 41. STAVKA 1. ZAKONA O VLASNIŠTVU I DRUGIM STVARNIM PRAVIMA, PA JE U UPRAVNOM POSTUPKU IZDAVANJA GRAĐEVNE DOZVOLE ZA TAKAV POSAO POTREBNA SUGLASNOST SVIH SUVLASNIKA NEKRETNINE

(Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-641/2000 od 23. svibnja 2000.)

Iz obrazloženja:

"4. Prema odredbi članka 41. stavka 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, za poduzimanje poslova koji premašuju okvir redovitoga upravljanja, naročito kod dogradnje ili nadogradnje, potrebna je suglasnost svih suvlasnika.

Tijekom upravnog postupka izdavanja građevne dozvole utvrđeno je kako je izostala potrebna suglasnost suvlasnika zemljišta na kojem su planirani radovi trebali biti izvedeni...

7. Pod ustavnim jamstvom prava vlasništva iz članka 48. stavka 1. Ustava, na ustavnoj razini štite se, shvaćena u vrlo širokom smislu, načelno sva imovinska prava. Tijekom ustavnosudskog postupka utvrđeno je da podnositelju ustavne tužbe nije povrijeđeno ustavno pravo kojim se jamči pravo vlasništva, jer u konkretnom slučaju provođenja postupka za izdavanje građevinske dozvole o postojanju podnositeljevog prava vlasništva na spornom zemljištu nije niti odlučivano. Zahtjev za izdavanje građevinske dozvole podnositelja u predmetnoj pravnoj situaciji odbijen je iz razloga izostanka suglasnosti suvlasnika za poduzimanje poslova koji premašuju okvir redovitog upravljanja sa stvari..."

Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti (Narodne novine, br. 74/94, 86/94 i 7/95)

USTAVNO PRAVO JEDNAKOSTI IZ ODREDABA ČLANKA 14. USTAVA POVRIJEĐENO JE AKO POJEDINAČNI AKT NI S JEDNOG MOGUĆEG GLEDIŠTA NIJE PRAVNO PRIHVATLJIV, A POSEBICE ČE TO BITI U SLUČAJU KADA NIJE UZET U OBZIR OČIGLEDNO MJERODAVAN PROPIS ILI JE PROPIS NA GRUB NAČIN POGREŠNO SHVAĆEN.

(Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-491/2000 od 6. lipnja 2000.)

Iz obrazloženja:

"2. Analizom dokumentacije priložene ustavnoj tužbi, svih osporavanih odluka, odredaba Zakona o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti ('Narodne novine', broj 74/94, 86/94 i 7/95, nastavno: Zakon o državnim službenicima), kao i odredaba Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike ('Narodne novine', broj 25/96, nastavno: Kolektivni ugovor), te navoda i razloga ustavne tužbe, a u svjetlu istaknutih povreda Ustava, osobito članaka 18., 19. stavka 2. i članka 26., Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je sljedeće:

U konkretnom je slučaju postupka razrješenja podnositeljice ustavne tužbe s položaja predstojnika pododsjeka tijela državne uprave prethodio postupak ocjenjivanja sukladno Zakonu o državnim službenicima, te je u tom postupku rad podnositeljice u razdoblju od rujna 1995. do kolovoza 1996. godine ocijenjen ocjenom 'uspješan'. Nezadovoljna ovakvom ocjenom podnijela je prigovor koji je odbijen (krajem 1996.) uz obrazloženje da je ta ocjena donesena na temelju mišljenja neposredno nadređenog službenika, koji smatra da je njezin rad u cjelini uspješan, uz određene propuste koji onemogućuju ocjenjivanje višom (ujedno i najvišom zakonom propisanom) ocjenom.

Nakon toga, polovinom 1997., uslijedilo je podnositeljčino razrješenje s položaja te postavljenje na drugo radno mjesto. Obrazloženja odgovarajućih rješenja iscrpljuju se isključivo u navođenju činjenice razrješenja 'radi utvr-

denih potreba službe', odnosno činjenice postavljenja, uz utvrđivanje prava iz radnog odnosa koja joj u svezi s novim radnim mjestom pripadaju.

Rješenje doneseno povodom prigovora podnositeljice na određeni način sanira posljedice nedostatnosti obrazloženja prvostupanjskog rješenja, pa se u njemu navodi da je nadležni župan '...prateći dosadašnji rad Pododsjeka...', a imajući u vidu činjenicu da je podnositeljica '...na dužem bolovanju tijekom 1997...' (od veljače do srpnja) '...ocijenio da je potrebno imenovati drugog službenika... u cilju učinkovitijeg obavljanja poslova...'.
Istim je rješenjem, međutim, u povodu traženja podnositeljice da u postupku bude razmotreno mišljenje sindikata, konstatirano da je podnositeljica trebala osobno zatražiti zaštitu od sindikalnog povjerenika ili druge ovlaštene osobe sindikata, a ne u prigovoru upućenom županu. Naime, kako bi župan razmotrio mišljenje sindikalnog povjerenika, ono da mu je trebalo biti dostavljeno u roku utvrđenom za rješavanje prigovora.

Upravni se sud svojom presudom suglasio s navedenim rješenjem, prihvaćajući na opisani način dopunjeno obrazloženje te utvrđujući da je pravo i odgovornost župana da u datoj situaciji reagira raztješenjem s položaja osobe, koja u određenom momentu nije mogla udovoljavati zahtjevima tog radnog mjesta. Utvrđuje također da Zakon o državnim službenicima jamči poštivanje stečenog zvanja, radnog staža i godina službe, ali ne i plaće vezane uz određeni položaj. Upravni sud, međutim, u osporavanoj presudi iznosi i stajalište suglasno stajalištu župana, glede sudjelovanja sindikalne organizacije, tj. da je angažiranje sindikata Kolektivnim ugovorom (članak 84.) predviđeno samo na zahtjev službenika.

Upravni se sud svojom presudom suglasio s navedenim rješenjem, prihvaćajući na opisani način dopunjeno obrazloženje te utvrđujući da je pravo i odgovornost župana da u datoj situaciji reagira raztješenjem s položaja osobe, koja u određenom momentu nije mogla udovoljavati zahtjevima tog radnog mjesta. Utvrđuje također da Zakon o državnim službenicima jamči poštivanje stečenog zvanja, radnog staža i godina službe, ali ne i plaće vezane uz određeni položaj. Upravni sud, međutim, u osporavanoj presudi iznosi i stajalište suglasno stajalištu župana, glede sudjelovanja sindikalne organizacije, tj. da je angažiranje sindikata Kolektivnim ugovorom (članak 84.) predviđeno samo na zahtjev službenika.

3. Članak 84. Kolektivnog ugovora glasi: *'Odlučujući o izjavljenom prigovoru službenika ili namještenika na odluku iz čl. 83. (o ostvarivanju prava, obveza i odgovornosti - op. Suda) čelnik tijela državne vlasti ili druga ovlaštena osoba, dužan je prethodno razmotriti mišljenje sindikalnog povjerenika ili druge ovlaštene osobe sindikata, ako to zahtijeva službenik ili namještenik.'*

Nadalje, članak 103. Kolektivnog ugovora glasi: *'(1) Prije donošenja odluke važne za položaj službenika ili namještenika, čelnik tijela državne vlasti ili druga ovlaštena osoba mora zatražiti mišljenje od sindikalnog povjerenika ili drugog ovlaštenog predstavnika sindikata o namjeravanoj odluci, mora mu pravodobno dostaviti sve odgovarajuće podatke važne za donošenje odluke i razmatranje njezina*

utjecaja na položaj službenika ili namještenika. (2) Važnim odlukama iz stavka 1. smatraju se osobito odluke: ... - o premještanju ili stavljanju na raspolaganje... (3) Čelnik tijela državne vlasti ili druga ovlaštena osoba dužna je razmotriti primjedbe sindikalnog povjerenika prije donošenja odluke iz stavka 1.'

Kako je, uz navedeno, istim Kolektivnim ugovorom (članak 83.) propisano i da sve odluke o ostvarivanju prava, obveza i odgovornosti službenika i namještenika moraju biti službeniku odnosno namješteniku dostavljene u pisanom obliku, s obrazloženjem i uputom o pravnom lijeku, to je o osporavanim odlukama donesenim u konkretnom slučaju potrebno istaknuti sljedeće:

4. Oспорavana odluka prvog stupnja nije obrazložena na način koji bi osiguravao ostvarenje ustavnog jamstva prava na žalbu, budući da to jamstvo ne podrazumijeva samo mogućnost pukog izjavljivanja žalbe u njezinom formalnopravnom smislu, već mogućnost iznošenja argumentiranih žalbenih razloga koji će povećati izgleda žalitelja da sa svojom žalbom uspije u žalbenom postupku. Žalitelju kojem nisu poznati razlozi na kojima se temelji akt kojim je nezadovoljan oduzima se u velikoj mjeri mogućnost izjavljivanja učinkovite žalbe, te se na taj način vrijeđa njegovo ustavno pravo.

U konkretnom je slučaju, međutim, rješenje doneseno u drugostupanjskom postupku povodom prigovora podnositeljice u određenoj mjeri ispravilo nedostatke obrazloženja prvostupanjskog rješenja, obrazlažući nešto šire razloge koji su motivirali nadležnog župana da donese rješenje o razrješenju podnositeljice s dotadašnjeg položaja.

Unatoč tome, ovo je rješenje, kako proizlazi iz naprijed citiranih odredaba Kolektivnog ugovora, u dijelu koji se odnosi na sudjelovanje sindikalne organizacije u konkretnom postupku, u izravnoj suprotnosti s tim odredbama. Očigledno je, naime, da je odredba članka 84. Kolektivnog ugovora, na koju se donositelj rješenja poziva, na grub način pogrešno protumačena i primijenjena, dok odredbe članka 103. Kolektivnog ugovora, iako također predstavljaju mjerodavan propis do čije je primjene u konkretnom slučaju moralo doći, uopće nisu uzete u obzir.

Na jednak način pravilnost primjene članka 84. prosuđuje i Upravni sud u svojoj presudi, ne obazirući se na propuštanje primjene odredaba članka 103.

5. Članak 26. Ustava jest razrada i primjena općeg načela jednakosti (stavka 1. članka 14. Ustava) na područje sudske i druge pravne zaštite. Radi se o posebnom slučaju načela jednakosti koje svakome zajamčuje jednaku zaštitu prava u postupku pred sudovima, drugim državnim tijelima i tijelima koja imaju javne ovlasti. U svom materijalnopравnom smislu ovo će pravo biti povrijeđeno, između ostalog, ako doneseni pravni akt u cjelini ili djelomično niti s jednog mogućeg gledišta nije pravno prihvatljiv, a posebice će to biti slučaj kada nije uzet u obzir očigledno mjerodavan propis ili je propis na grub način pogrešno shvaćen. U takvom se slučaju donesena odluka može ocijeniti arbitrarnom ili samovoljnom, te ona nedvojbeno ima značenje povrede ustavnog prava na jednakost.

Slijedom izloženog razvidno je da je do povrede ovog ustavnog prava podnositeljice u konkretnom slučaju došlo donošenjem osporavane odluke u povodu njezinog prigovora, te se povreda proteže i na postupanje Upravnog suda, tj. osporavanu presudu tog suda. Stoga je moguće zaključiti da je presudom Upravnog suda u izvjesnom smislu povrijeđeno i ustavno jamstvo sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih upravnih akata iz članka 19. stavka 2. Ustava, shvaćeno u širem smislu. Naime, to jamstvo ne bi se trebalo iscrpljivati u pravu na pokretanje upravnog spora protiv upravnog akta, već sadržaj tog jamstva valja tumačiti na način da je nadležni sud u propisanom postupku dužan u punom smislu riječi odlučiti o zakonitosti tog akta..."

*Priredio: Zlatan Turčić**

* Zlatan Turčić, dipl. pravnik, viši pravni savjetnik Ustavnog suda Republike Hrvatske