

Ustavni sud Republike Hrvatske

Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona
o Ustavnom sudu Republike Hrvatske
(Narodne novine, br. 29/02)

1. NIJE PRIHVAĆEN PRIJEDLOG ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA OCJENU SUGLASNOSTI S USTAVOM USTAVNOG ZAKONA O USTAVNOM SUDU REPUBLIKE HRVATSKE (NARODNE NOVINE, BROJ 29/02) U DIJELU U KOJEM SE PRIJEDLOG ODNOSI NA POSTUPAK DONOŠENJA TOG USTAVNOG ZAKONA.

2. ODBAČEN JE PRIJEDLOG ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA OCJENU SUGLASNOSTI S USTAVOM USTAVNOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA USTAVNOG ZAKONA O USTAVNOM SUDU REPUBLIKE HRVATSKE (NARODNE NOIVNE, BROJ 29/02) U DIJELU U KOJEM SE PRIJEDLOG ODNOSI NA OSPORAVANJE MATERIJALNIH ODREDBA TOG USTAVNOG ZAKONA.

3. PREDMET USTAVNOSUDSKE OCJENE MOŽE BITI POSTUPAK DONOŠENJA I PROMJENE USTAVA, ODNOSNO USTAVNOG ZAKONA, ALI SAMO GLEDE OCJENE JESU LI NAVEDENI AKTI DONESENI,

MIJENJANI ILI DOPUNJAVANI U POSTUPKU I NA
NAČIN PROPISAN USTAVOM.

(Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-778/
2002 od 11.srpnja 2002.)

Iz obrazloženja:

“1. ...U svom prijedlogu predlagatelj prvenstveno ističe da osporavani Ustavni zakon nije donesen po postupku kako je to propisano Ustavom i Poslovníkom Hrvatskog sabora. Cijeni da uslijed navedenoga osporavani Ustavni zakon nije mogao stupiti na snagu danom proglašenja, već samo po isteku roka od osam dana od njegove objave u službenom glasilu Republike Hrvatske *Narodnim novinama*. Ujedno, predlagatelj drži da je, zbog razlike u vremenu proglašenja i objave osporavanog Ustavnog zakona u *Narodnim novinama*, taj zakon iako proglašen bio nepoznat u svom sadržaju adresatima te da je u cijelosti imao povratno djelovanje.

S obzirom na navedeno, predlagatelj smatra da je postupak donošenja osporavanog Ustavnog zakona bio u nesuglasju s odredbom članka 89. stavka 4. i stavka 5. Ustava.

2. Nastavno predlagatelj cijeni da u materijalnopravnom smislu odredba članka 59.a osporavanog Ustavnog zakona nije u suglasju s odredbama članka 6., članka 13. i članka 35. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Rim, 4. studenoga 1950.)...

4. Zaključno, predlagatelj predlaže Sudu donošenje rješenja kojim se pokreće postupak ocjene suglasnosti s Ustavom svih osporavanih akata te donošenje odluke o njihovom ukidanju ili poništenju.

Prijedlog nije osnovan u dijelu u kojem se nesuglasnim s Ustavom cijeni postupak donošenja osporavanog Ustavnog zakona.

5. Prema odredbi članka 131. stavka 1. Ustava, postupak i uvjeti za izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske i prestanak njihove dužnosti, uvjeti i rokovi za pokretanje postupka ocjene ustavnosti i

zakonitosti, postupak i pravno djelovanje njegovih odluka, zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom i druga pitanja važna za izvršavanje dužnosti i rad Ustavnog suda Republike Hrvatske uređuju se Ustavnim zakonom. Prema odredbi stavka 2. navedenog članka, Ustavni zakon donosi se po postupku određenom za promjenu Ustava.

6. Postupak promjene Ustava utvrđen je glavom VIII. Ustava...

Člankom 1. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 28/01) propisano je da se Ustav Republike Hrvatske primjenjuje od dana kada ga progłosi Hrvatski sabor ako u pogledu provedbe i prelaska na primjenu pojedinih njegovih odredaba tim Ustavnim zakonom nije drukčije određeno.

Iz navedenih odredaba razvidno je da se Ustavni zakon donosi po posebnoj proceduri utvrđenoj Ustavom te da se na njega ne odnosi odredba članka 89. Ustava, kojom je utvrđen način publiciranja zakona i drugih propisa koje donose državna tijela u okvirima svoje nadležnosti.

7. Na temelju članka 144. stavka 1., a u vezi s člankom 132. stavkom 2. Ustava, tadašnji Zastupnički dom Hrvatskog sabora, na sjednici 23. ožujka 2001., donio je Odluku o pristupanju izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 24/01 od 26. ožujka 2001.).

Iz točke II. navedene Odluke razvidno je da je, sukladno odredbi članka 57. stavka 1. podstavka 4. Poslovnika Zastupničkog doma Hrvatskog sabora, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav obvezan, a na temelju i u okviru prijedloga odluke da se pristupi izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, podnesenog od strane petine zastupnika u Zastupničkom domu Hrvatskog sabora, aktom od 9. ožujka 2001. te po provedenoj raspravi u Zastupničkom domu Hrvatskog sabora i njegovim radnim tijelima, podnijeti Zastupničkom domu Hrvatskog sabora prijedlog za utvrđivanje nacрта Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Hrvatski sabor je, na svojoj sjednici od 15. ožujka 2002., donio Odluku o proglašenju Ustavnog zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske potrebnom većinom, odnosno glasovanjem propisanog broja zastupnika. Navedeni Ustavni zakon donesen je na istoj sjednici, a objavljen je u Narodnim novinama, broj 29/02 od 22. ožujka 2002.

Sukladno odredbi članka 42. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, taj Ustavni zakon stupio je na snagu danom proglašenja.

8. S obzirom na odredbe Ustava kojima se propisuje postupak za donošenje Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske te s obzirom na provedenu proceduru donošenja tog ustavnog zakona, tijekom ustavnosudskog postupka nije utvrđeno da bi glede postupka donošenja osporavani Ustavni zakon bio u nesuglasju s Ustavom Republike Hrvatske. Prema ocjeni ovog suda, postupak je pokrenut na inicijativu ovlaštenog predlagatelja i proveden je u suglasju s mjerodavnim odredbama Ustava. Također, način proglašenja i stupanja na snagu osporavanog Ustavnog zakona nije u nesuglasju s odredbama glave VIII. Ustava.

Ovdje se ponovno ističe kako se sadržajno odredbe članka 89. Ustava odnose na način objavljivanja te vrijeme djelovanja, primjene i stupanja na snagu zakona i drugih propisa, te da se one ne odnose niti su primjenjive na postupak donošenja Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

9. Slijedom svega iznijetoga, a utvrdivši da postupak donošenja osporavanog Ustavnog zakona nije u nesuglasju s odredbama članka 89. Ustava, na temelju odredbe članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 49/02 - pročišćeni tekst), riješeno je kao u točki I. izreke.

Prijedlog nije dopušten u dijelu u kojem se nesuglasnima s Ustavom cijene materijalne odredbe osporavanog Ustavnog zakona.

10. Nadležnost Ustavnog suda Republike Hrvatske određena je Ustavom Republike Hrvatske. Prema odredbama članka 128. Ustava, 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 javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđene temeljne slobode i prava čovjeka i građanina, 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 Zastupnički dom Hrvatskog sabora,
- rješava sukob nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti,
- odlučuje, u skladu s Ustavom, o odgovornosti predsjednika Republike,
- nadzire ustavnost 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.

11. Iz navedenih ustavnih odredbi razvidno je da Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati materijalne odredbe Ustava ili propisa koji se donose na način istovjetan s Ustavom i imaju snagu Ustava. Ovo iz razloga što ne postoji pravna niti faktična mogućnost za ocjenjivanje materijalne suglasnosti navedenih odredaba niti s jednim višim pravnim aktom, budući da je Ustav temeljni i najviši pravni akt države. Stoga se ne može govoriti o bilo čijoj nadležnosti za odlučivanje o materijalnoj ustavnosti takvih odredaba, uključujući ovdje i Ustavni sud.

Također, propisi koji imaju snagu Ustava ne mogu se ocjenjivati niti u odnosu na međunarodne ugovore koji su sklopljeni, potvrđeni i

objavljeni na način utvrđen Ustavom i koji čine sastavni dio pravnog poretka Republike Hrvatske. Ovo iz razloga što su prema odredbi članka 140. Ustava ratificirani međunarodni ugovori po svojoj pravnoj snazi iznad zakona, ali su ispod Ustava kao najvišeg pravnog akta, odnosno ispod odredaba koje imaju snagu Ustava.

Predmet ustavnosudske ocjene može biti postupak donošenja i promjene Ustava, odnosno ustavnog zakona, ali samo glede ocjene jesu li navedeni akti doneseni, mijenjani ili dopunjavani u postupku i na način propisan Ustavom.

Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine, br. 30/94, 68/98 i 61/00)

- primjena Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima

1. ODREDBOM ČLANKA 19. STAVKA 2. USTAVA JAMČI SE SUDSKA KONTROLA ZAKONITOSTI POJE-
DINAČNIH AKATA UPRAVNIH VLASTI I TIJELA
KOJA IMAJU JAVNE OVLAŠTI I ONA SE NE ISCR-
PLJUJE U PRAVU NA POKRETANJE UPRAVNOG
SPORA PRED UPRAVNIM SUDOM, VEĆ SE SADRŽAJ
TOG JAMSTVA PROTEŽE I NA OBVEZU NADLEŽ-
NOG SUDA DA U PROPISANOM POSTUPKU U
PUNOM SMISLU RIJEČI ODLUČI O ZAKONITOSTI
OSPORAVANOG AKTA, ŠTO JE I NJEGOVA OSNOV-
NA ULOGA

(Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III/
1594/2001 od 20. ožujka 2002.)

Iz obrazloženja:

“3....Navedena lokacijska dozvola donesena je imajući u vidu doku-
mente prostornog uređenja, odnosno Generalnog urbanističkog

plana Grada Zagreba prema kojem se predmetni zahvati u prostoru nalaze u zoni mješovite namjene, kao i u zoni park-šume i parkova te oblika intervencije zaštite, održavanja i dogradnje povijesnih cjelina i unutar granica povijesne cjeline Grada Zagreba.

4. Prema odredbi članka 50. stavka 1. alineja 1. Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 30/94, 68/98 i 61/00) inspektor će predložiti da se po pravu nadzora poništi lokacijska dozvola koja je izdana protivno tom zakonu, dokumentu prostornog uređenja, posebnom zakonu ili propisu donesenom na osnovi tog zakona. Odredbom stavka 2. citiranog članka propisano je da se rješenje o poništenju akata iz stavka 1. tog članka može donijeti u roku od dvije godine otkad su postali konačni u upravnom postupku.

Sporna lokacijska dozvola postala je pravomoćna dana 18. kolovoza 1998.

Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja u zakonskom je roku iz članka 50. stavka 2. Zakona o prostornom uređenju na prijedlog višeg urbanističkog inspektora Uprave za inspekcijske poslove od 16. svibnja 2000. po pravu nadzora osporenim rješenjem poništilo lokacijsku dozvolu.

Navedena lokacijska dozvola je poništena uz obrazloženje da je izdana protivno GUP-u i članku 34. Zakona o prostornom uređenju.

5. Upravni sud Republike Hrvatske naveo je u obrazloženju osporene presude, da upravno tijelo u obrazloženju rješenja ističe, da je iz grafičkog prikaza broj 4. Generalnog urbanističkog plana i grafičkog prikaza broj 5. nedvojbeno određena granična crta zone 1. (mješovita namjena) i zone 9. (šume i parkovi), zbog čega nije bilo razloga primjeni odredaba članka 113. stavaka 3. i 4. GUP, kojima se određuje mogućnost i postupak detaljnog razgraničenja između zona odnosno oblika intervencije, pa da je sukladno tome lokacijskom dozvolom formirani oblik građevne čestice prema crti nazvanoj kontura parcele, određen protivno navedenim grafičkim prikazima Generalnog urbanističkog plana.

Upravni sud u obrazloženju presude, odgovarajući na tužbene navode podnositelja, upravo suprotno zaključku upravnog tijela iz osporenog

rješenja, navodi da se iz grafičkog prikaza ne može zaključiti da je nedvojbeno određena granična crta zone 1. i zone 9. pa da stoga ne bi bilo mjesta primjeni odredbe članka 113. stavaka 3. i 4. GUP.

Kraj takvog stanja stvari Upravni sud zaključuje da je u pravu podnositelj kada u tužbi navodi da je u takvom slučaju trebalo imati u vidu odredbu članka 113. stavka 5. GUP, ali da spisu predmeta dostavljenog Upravnom sudu uz odgovor na tužbu suglasnost izdana u smislu odredbe članka 113. stavka 5. Plana ne prileži.

Odredbom članka 33. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima propisano je da je tuženo tijelo u ostavljenom roku dužno sudu poslati sve spise koji se odnose na predmet, a ako tuženo tijelo ni nakon drugog traženja ne pošalje spise predmeta, ili ako izjavi da ih ne može poslati, sud može riješiti stvar i bez spisa.

Međutim, Upravni sud konstatira da suglasnost iz članka 113. stavka 5. ne prileži spisu te ne traži, sukladno članku 33. stavku 3., od tuženog tijela dostavu sporne suglasnosti, odnosno da se o postojanju osporene suglasnosti izjasni.

Upravni sud je utvrdio da upravno tijelo u obrazloženju osporenog rješenja nije navelo razloge zbog čega se ne bi mogla primijeniti odredba članka 113. stavaka 1. i 2. GUP i da je time učinjena povreda zakona na štetu podnositelja, iz čega se može zaključiti da je Upravni sud ocijenio da je obrazloženje rješenja upravnog tijela suprotno članku 7. i članku 209. Zakona o općem upravnom postupku, budući da je odredbom članka 7. tog zakona izraženo načelo materijalne istine kao jedno od temeljnih načela upravnog postupka, a odredbom članka 209. stavka 2. tog zakona propisano je što sve obrazloženje rješenja doneseno u upravnom postupku mora sadržavati.

Takvim postupanjem Upravnog suda je podnositelju povrijeđeno ustavno pravo iz članka 19. stavka 2. Ustava.

6. Što se tiče navoda iz obrazloženja presude Upravnog suda i rješenja Ministarstva da je rješavanje prometa u mirovanju, na način kako je to riješeno u poništenoj lokacijskoj dozvoli, suprotno članku 78. stavcima 5. i 6. GUP, Sud je utvrdio da ta konstatacija nije obrazložena

suglasno članku 7. i članku 209. Zakona o općem upravnom postupku, slijedom čega je nerazvidna tvrdnja da bi došlo do očite povrede materijalnog propisa.

Naime, točkom III. dispozitiva poništene lokacijske dozvole navedeno je da se 13 parkirališnih mjesta zadovoljava u garažnom dijelu objekta, dok će se za preostalih 19 parkirališnih mjesta izvršiti uplata na račun Gradskog ureda za izgradnju Grada.

Podnositelj je u tužbi Upravnom sudu naveo da je upravo sporna točka lokacijske dozvole u skladu s člankom 78. stavkom 6. GUP, budući da je tom odredbom propisano da se iznimno parkirališna i garažna mjesta mogu planirati na okolnom prostoru gradnjom parkirališta, garaža i javnih garaža, što je za spornih 19 mjesta i određeno na način da će se za ta mjesta izvršiti uplata u namjenski fond Gradskog ureda za izgradnju grada. Preko tih prigovora podnositelja Upravni sud je prešao zadovoljivši se ponavljanjem navoda iz obrazloženja rješenja upravnog tijela.

Takvim postupanjem Upravni sud je povrijedio ustavno pravo iz članka 29. stavka 2. Ustava, kojom odredbom je propisano da svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama.

7. Podnositelj u ustavnoj tužbi navodi da su mu povrijeđena i ustavna prava iz članaka 14., 26., 48. i 49. Ustava.

Budući da je Sud utvrdio povrede ustavnih prava iz članaka 19. stavka 2. i 29. Ustava, nije se upuštao u ocjenu osnovanosti ostalih povreda ustavnih prava na koja podnositelj u ustavnoj tužbi upućuje.

8. Slijedom svega navedenog Ustavni sud je utvrdio da su osporenim rješenjem upravnog tijela i osporenim presudom podnositelju povrijeđena ustavna prava iz članaka 19. stavka 2. i 29. stavka 1. Ustava. Temeljem odredaba članaka 69. i 72. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, odlučeno je kao u izreci...

Priradio:

*Zlatan Turčić**

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