

PREGLEDNI ZNANSTVENI RAD

USTAVNA TUŽBA KAO POSEBNO (SUPSIDIJARNO) SREDSTVO ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA

dr. sc. Duška Šarin

Viktorija Šeparović. bacc. oec.

SAŽETAK: Budući da se ustavnu tužbu, čak i u dijelu stručne javnosti, često pogrešno percipira kao redovni odnosno izvanredni pravni lijek, u radu se kroz analizu ustavnosudskog postupka i relevantnih odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske o tome što taj institut predstavlja, razmatra pravna narav ustavne tužbe u sustavu zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda u Republici Hrvatskoj. Nastoji se pojasniti ustavno jamstvo ljudskih prava i temeljnih sloboda i uloga Ustavnog suda u zaštiti ustavnih prava te se detaljno analiziraju sve pretpostavke i pravne posljedice ustavnosudskog nadzora povodom ustavne tužbe. Konačno, ukazuje se i na postojeće probleme u radu Ustavnog suda te moguća rješenja *de lege ferenda*.

Ključne riječi: ustavna tužba, ljudska prava i temeljne slobode, ustavna prava, Ustav, Ustavni sud, ustavnosudski postupak

JEL: K38, K40, K49

1. UVOD

Iako je institut ustavne tužbe u pravni sustav Republike Hrvatske uveden „Božićnim Ustavom“ još 1990. godine,¹ nepoznavanje pravne naravi ustavne tužbe i danas predstavlja

¹ Ustav Republike Hrvatske donesen je 21. prosinca 1990. godine i proglašen sljedećeg dana te je stoga poznat kao „Božićni Ustav“, („Narodne novine“ broj 56/90.), a do danas je mijenjan i dopunjavan pet puta i to: Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 135/97. i broj 8/98. – pročišćeni tekst), Promjenom Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 113/00. i broj 124/00. – pročišćeni tekst), Promjenom Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 28/01., broj 41/01. – pročišćeni tekst i broj 55/01. – ispravak pročišćenog teksta), Promjenom Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 76/10. i broj 85/10. – pročišćeni tekst), te Promjenom Ustava Republike Hrvatske (narodna ustavotvorna inicijativa), („Narodne novine“ broj 5/14 – odluka Ustavnog suda broj: SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.) – u daljnjem tekstu: Ustav.

jedan od problema ustavnosudskog nadzora. Ustavnu tužbu kao specifično i po svojoj naravi supsidijarno pravno sredstvo jer postupanje Ustavnog suda Republike Hrvatske moguće je tek nakon iscrpljenog dopuštenog pravnog puta,² još uvijek se, čak i u dijelu stručne javnosti, često pogrešno interpretira i predstavlja kao pravni lijek.

Premda po svojim karakteristikama ustavna tužba nije ni redovni ni izvanredni pravni lijek, već posebno ustavnopravno sredstvo zaštite Ustavom zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda, koju zaštitu kroz ustavnosudski postupak pruža posebno ustavno tijelo izvan sustava redovnog odnosno specijaliziranog pravosuđa pa su stoga i razlozi zbog kojih se netko može obratiti Ustavnom sudu različiti od onih u odnosu na sudbenu vlast, s pravom se može postaviti pitanje zašto se i nakon trideset godina postojanja tog instituta u pravnom sustavu Republike Hrvatske još uvijek svake godine Ustavnom sudu podnose tisuće ustavnih tužbi protiv odluka sudbene vlasti ili drugih tijela javnih ovlasti gotovo isključivo kao pravno sredstvo višem sudu.

Stoga se u radu propituje reflektira li postojeće stanje neadekvatnu informiranost javnosti o samom institutu ustavne tužbe, nedovoljno dobro uređen institut, ili postupanje sudbene vlasti odnosno drugih tijela javnih ovlasti. U tom smislu cilj ovog rada je pojasniti ne samo ustavno jamstvo ljudskih prava i temeljnih sloboda te ulogu Ustavnog suda u zaštiti ustavnih prava, već napose s aspekta normativnog uređenja i znanstvenog određenja ukazati na pravnu narav instituta ustavne tužbe kao posebnog (supsidijarnog) ustavnog instrumenta za zaštitu isključivo onih prava i sloboda koje su zajamčene Ustavom. U radu se ukazuje i na konkretne probleme ustavnosudskog nadzora povodom ustavne tužbe te potrebu za određenim normativnim rješenjima (*de lege ferenda*).

2. USTAVNO JAMSTVO LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA

Ustav se temelji na etičkim načelima koja su izražena u njegovim temeljnim vrijednostima, iz kojih proizlazi i sve ono što je zaštićeno Ustavom pa tako i temeljne slobode i prava čovjeka i građanina. Promatramo li kroz načela konstitucionalizma, važnost članka

Skreće se pozornost da je Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud), nakon objave posljednjeg pročišćenog teksta Ustava („Narodne novine“ broj 85/10.), uputio Hrvatskom saboru izvješće broj: U-X-1435/2011 od 23. ožujka 2011. („Narodne novine“ broj 37/11.) o ustavnopravno neprihvatljivim učincima pročišćenih tekstova Ustava, ustavnih zakona, zakona, drugih propisa i općih akata naznačivši temeljne probleme koje su u strukturi ustavnog teksta uzrokovali navedeni pročišćeni tekstovi. Međutim, nadležni odbor Hrvatskog sabora do danas nije objavio novi pročišćeni tekst Ustava izrađen u skladu s navedenim izvješćem Ustavnog suda, iako ga je Ustavni sud na to podsjetio i u Izvješću U-X-99/2013 od 23. siječnja 2013. („Narodne novine“ broj 12/13.).

² O iznimnim situacijama u kojima je moguće podnijeti ustavnu tužbu iako podnositelj ustavne tužbe u prethodnom postupku nije koristio dopuštena pravna sredstva odnosno nije iscrpio pravni put, bit će riječi u nastavku teksta.

3. Ustava, kojim su kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske stipulirane 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, očituje se u činjenici da on ustvari predstavlja popis najviših kriterija za tumačenje svake ustavne norme.³ Uzevši u obzir da je tekst Ustava relativno kratak,⁴ nesporno je da ponekad mora biti podvrgnut tumačenju kako bi se ustanovilo pravo značenje pojedine ustavne odredbe odnosno izbjegla arbitrarnost u tumačenju, osobito kada je riječ o vrlo širokim pojmovima kao što je, primjerice, nepovredivost vlasništva ili socijalna pravda.⁵ Stoga je Ustavni sud svojim odlukama (i rješenjima) razvio široku praksu tumačenja gotovo svake temeljne vrednote.⁶

Ustav, kao vrhovni pravni i politički akt koji treba omogućiti demokratski razvoj države i društva kroz zaštitu temeljnih vrijednosti društvenog, političkog i pravnog poretka Republike Hrvatske, a napose ljudskih prava i temeljnih sloboda, pridaje toj materiji posebno značenje naglašavajući važnost deklaracije i zaštite ljudskih prava i temeljnih

³ Iako su najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske već u „Božićnom Ustavu“ bile propisane kao osnova za uspostavu i ostvarenje moderne demokratske države, tek je, spomenutom drugom promjenom Ustava iz 2000. godine u članku 3. dodana odredba da najviše vrednote predstavljaju i temelj za tumačenje Ustava. Istom promjenom dodana je i posljednja vrednota, uz već postojeću nacionalnu ravnopravnost i ravnopravnost spolova.

⁴ Ustav, naime, obuhvaća svega 152 članka, čime se svrstava među kraće ustave europskih demokracija.

⁵ Pri tome ne smijemo zaboraviti da Ustav već u izvorišnim osnovama apostrofira temeljna načela moderne ustavne države navodeći da se Republika Hrvatska oblikuje i razvija kao „suverena i demokratska država u kojoj se jamče i osiguravaju ravnopravnost, slobode i prava čovjeka i državljanina, te promiče njihov gospodarski i kulturni napredak i socijalno blagostanje“, čime se Ustavom projicira viziju društvenog poretka koji se temelji na vrijednostima jednakosti, slobode, pravde, dostojanstva i povezanih socijalnih i moralnih vrijednosti. Budući da o tim vrednotama nije riječ samo u temeljnim odredbama Ustava nego i u njegovim drugim dijelovima, poglavito jer se ustavne vrednote nalaze i u normativnom dijelu Ustava, to samo po sebi obvezuje na mnogo ekstenzivnije tumačenje njihova sadržaja i značenja. Više o ustavnim vrednotama v. Bačić, A.: Zahtjevi konstitucionalizma, pitanje interpretacije i Ustavni sud Republike Hrvatske, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 1998., god. 35, br. 1-2, str. 69.-85.; Bačić, A: Mjesto i uloga ustavnih vrednota u demokratskom konstitucionalizmu u „Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske“, HAZU, Zagreb, 2011, str. 119-165.

⁶ Ustavni sud tumačio je temeljne vrednote u svojim odlukama i rješenjima donesenim u postupcima konkretne ustavnosudske kontrole, kao i postupcima apstraktne ustavne kontrole zakona i podzakonskih akata, primjerice, u odlukama broj: U-III-1162/1997 od 2. prosinca 1998. („Narodne novine“ broj 156/98.), U-III-3124/2008 od 8. travnja 2009. („Narodne novine“ broj 54/09.), U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011 od 29. srpnja 2011. („Narodne novine“ broj 93/11.), U-I-2696/2003 od 16. siječnja 2008. („Narodne novine“ broj 14/08.), U-I-763/2009, U-I-1895/2009, U-I-1047/2010, U-I-1376/2010, U-I-1814/2010 od 30. ožujka 2011. („Narodne novine“ broj 39/11.), U-IIIB-4366/2005 od 5. travnja 2006. („Narodne novine“ broj 53/06.), U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009. („Narodne novine“ broj 88/09.), U-II-3575/2007, U-II-3182/10 od 17. svibnja 2011. („Narodne novine“ broj 63/11.), U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996, U-I-589/1996 od 15. ožujka 2000. („Narodne novine“ broj 31/00.), U-I-2986/2013 od 20. prosinca 2013. („Narodne novine“ broj 2/14.).

sloboda, kao jedan od bitnih elemenata konstitucionalizacije ustavne države, njihovim položajem u Ustavu. Odredbe o temeljnim slobodama i pravima čovjeka i građanina nalaze se odmah nakon izvorišnih osnova i poglavlja koje sadrži temeljne odredbe, a sama materija o temeljnim slobodama i pravima podijeljena je u tri grupe. U prvoj grupi su zajedničke odredbe, koje se odnose na sva jamstva sloboda i prava, u drugoj grupi su odredbe o osobnim i političkim slobodama i pravima, dok su u trećoj grupi odredbe o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima. Osim pozicije na kojoj se u Ustavu nalaze ljudska prava i temeljne slobode, njihov značaj razvidan je i iz njihova opsega jer su propisana od članka 14. pa sve do članka 70. Uzevši u obzir činjenicu da Ustav sveukupno ima 152 članka, uočava se da je više od trećine Ustava posvećeno definiranju i jamčenju temeljnih ljudskih prava i sloboda.⁷

Nesporno je, dakle, da Ustav odgovara na pitanje o prioritetu ustavne materije u korist temeljnih prava i sloboda čovjeka kao zaštićenog dobra jer se upravo na tom području najlakše testira demokracija države, odnosno vrednuje sam Ustav. Građanska prava mjerilo su slobode čovjeka u državi, a time i pokazatelj koliko je određena država slobodna, te se Ustavom utvrđuju odredbe kojima se sprječava da država samovoljno ograničava prava i slobode čovjeka odnosno zadire u privatnu sferu i slobodu pojedinca. Drugim riječima, ljudska prava i temeljne slobode društvene su vrednote i Ustavom zaštićena dobra koja pripadaju svima, a osiguranje njihove zaštite nije samo pravo, već i ustavna dužnost Republike Hrvatske.

Kako bi se moglo govoriti o potpunom ustavnom jamstvu temeljnih sloboda i prava čovjeka i građanina neophodna je, dakle, i njihova ustavna zaštita koju Ustav primarno osigurava putem sudbene vlasti, a supsidijarno putem Ustavnog suda kroz institut ustavne tužbe, o čemu će biti riječi u nastavku teksta. Za sada je dovoljno spomenuti da iako Ustav ne razrađuje posebno ustavnu tužbu već samo, u okviru nadležnosti Ustavnog suda, određuje da Ustavni sud štiti ljudska prava i temeljne slobode povrijeđene pojedinačnom odlukom državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima, nedvojbeno je da se ustavnom tužbom štite sve osobne i političke slobode i prava kao i sva gospodarska, socijalna i kulturna prava zajamčena Ustavom.⁸

⁷ Naime, čak 36,8 % ustavnog teksta odnosi se na odredbe kojima su uređene temeljne slobode i prava čovjeka i građanina. No, ljudska prava i temeljne slobode sadržane su i u nizu drugih ustavnih odredbi, osobito onih o kolektivnim pravima etničkih i nacionalnih zajednica u Republici Hrvatskoj, koja čine temelj individualnim pravima pripadnika tih zajednica i manjina. Više o samom procesu definiranja i jamčenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u „Božićnom Ustavu“ v. Šarin, D.: Nastanak hrvatskoga Ustava, Narodne novine, Zagreb, 1997.

⁸ No, treba imati na umu da prema praksi Ustavnog suda pojedine odredbe Ustava, uključujući i odredbe iz glave III. Ustava „Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda“, ne utvrđuju temeljne slobode i prava čovjeka i građana te se stoga na njima ne može zasnivati ustavno pravo pojedinca. Primjerice, Ustavni sud je u svojoj odluci broj: U-III-1097/1999 od 13. ožujka 2000. („Narodne novine“ broj 38/00.) iznio

Pored sudbene vlasti i Ustavnog suda, Ustavom je definiran i jedan novi institut zaštite temeljnih sloboda i prava čovjeka i građanina. Riječ je o pučkom pravobranitelju, u literaturi poznatijem pod nazivom ombudsman, čija je zadaća da, kao opunomoćenik Hrvatskog sabora, promiče i štiti ljudska prava i slobode utvrđene Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je Republika Hrvatska prihvatila.⁹

Konačno, Republika Hrvatska ratificirala je Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe,¹⁰ čime se obvezala osigurati svakoj osobi pod njenom jurisdikcijom prava i slobode zajamčene Konvencijom. Dosljedno tome, obveza je svih

sljedeće stajalište: „Odredba stavka 1. članka 19. Ustava propisuje temeljne smjernice i obveze državne uprave i tijela s javnim ovlastima kad odlučuju o pravima i dužnostima građana, ali ne propisuje subjektivno ustavno pravo na strani građana na zakonitost, već je Upravnom sudu Republike Hrvatske (ne Ustavnom sudu), dana nadležnost da u upravnosudskom postupku kontrolira zakonitost uprave.“ Usp., primjerice, i odluku Ustavnog suda broj: U-III-1/2000 od 13. ožujka 2000. („Narodne novine“ broj 38/00.).

⁹ Već je „Božićnim Ustavom“ bilo propisano da pučki pravobranitelj štiti ustavna i zakonska prava građana u postupku pred državnom upravom kao i tijelima koja imaju javne ovlasti, a njegov djelokrug i način rada bio je određen prvim Zakonom o pučkom pravobranitelju („Narodne novine“ broj 60/92.), prema kojem je razmatrao pojedinačne slučajeve ugroženosti prava građana koje su prilikom izvršavanja poslova iz svoje nadležnosti pričinila tijela državne uprave, tijela s javnim ovlastima ili djelatnici u tim tijelima. Potrebno je naglasiti da pučki pravobranitelj nije mogao ukinuti odnosno izmijeniti neku odluku kojom je povrijeđeno pravo građanina kao ni narediti nadležnom tijelu da ponovno razmotri taj slučaj već je njegova uloga bila prvenstveno savjetodavna, te je mogao samo upozoravati, predlagati i davati preporuke. Novim Zakonom o pučkom pravobranitelju („Narodne novine“ broj 76/12.) ovlasti pučkog pravobranitelja znatno su ojačane jer od tada promiče i štiti ljudska prava i slobode te vladavinu prava na način da razmatra pritužbe o postojanju nezakonitosti, kao i nepravilnosti, u radu državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima. U skladu s posebnim zakonima, razmatra i pritužbe koje se odnose na rad pravnih i fizičkih osoba, te što se tiče područja promicanja ljudskih prava i sloboda prati stanje i ukazuje na potrebu njihove zaštite. Napose, pučki pravobranitelj potiče na usklađivanje zakonodavstva s europskim i međunarodnim standardima, kao i njihovu primjenu. Dakle, unatoč tome što je institut pučkog pravobranitelja uveden da bi ojačao demokratsku kontrolu u društvu, sve do 2012. godine njegove ovlasti bile su svedene isključivo na pritužbe građana na rad tijela javne vlasti, a tek su mu Zakonom o pučkom pravobranitelju iz 2012., sukladno članku 93. Ustava, proširene ovlasti u punom smislu riječi na zaštitu i promicanje ljudskih prava i sloboda.

¹⁰ Iako je Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija) postala dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske 1997. godine donošenjem Zakona o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokola br. 1, 4, 6, 7 i 11 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine – Međunarodni ugovori“ broj 18/97.), može se reći da je u hrvatski pravni sustav bila inkorporirana već 1991. godine donošenjem Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj („Narodne novine“ broj 65/91., 27/92., 34/92.), jer se Republika Hrvatska njime obvezala na poštivanje i zaštitu temeljnih prava i sloboda čovjeka i građanina u skladu s Konvencijom te protokolima vezanima uz Konvenciju. O tome v. i odluku Ustavnog suda broj: U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000. („Narodne novine“ broj 112/00.).

sudova, uključujući i Ustavni sud, da kroz izravnu primjenu Konvencije u sudskim postupcima djelotvorno štite europske pravne standarde.

Obzirom da je Republika Hrvatska, kao i ostale članice Vijeća Europe, pod ingerencijom Europskog suda za ljudska prava, skreće se pozornost na važnost njegove jurisprudencije, kao smjernice Ustavnom sudu i zbog činjenice što je riječ o instituciji koja po svome položaju unutar ustavnog poretka Republike Hrvatske¹¹ vrši funkciju paralelnu onoj koju unutar Vijeća Europe obavlja Europski sud glede očuvanja i promicanja ljudskih prava i sloboda.¹² U tom smislu, Ustavni sud u svojim odlukama navodi da u provedbi svoga nadzora treba uzeti u obzir činjenicu da je Republika Hrvatska kao suverena država prenijela dio svoje sudbene jurisdikcije na Europski sud te da se stoga u postupcima povodom ustavnih tužbi pred Ustavnim sudom primjenjuju pravni standardi koje je u svojoj praksi izgradio Europski sud, kao i činjenicu da je odluka Ustavnog suda posljednja nacionalna odluka u tim postupcima protiv koje podnositelji imaju pravo podnošenja pojedinačnog zahtjeva Europskom sudu.¹³

¹¹ Dakako, da i ustavni sudovi drugih država članica Vijeća Europe vrše istu funkciju unutar nacionalnog ustavnog poretka te stajališta Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) bitno utječu i na njihovu praksu.

¹² Konvencijom, odnosno Protokolom broj 11, uspostavljen je Europski sud kao međunarodno sudsko tijelo koje ima ovlast donošenja presuda protiv država članica u slučaju kršenja konvencijskih pravila, budući da se sukladno članku 46. stavku 1. Konvencije „ugovorne stranke obvezuju da će se podvrgnuti konačnoj presudi Suda u svakom sporu u kojem su stranke”, što konkretno znači da su sve države koje su ratificirale Konvenciju, konzekventno i Republika Hrvatska, dužne priznati obvezatnost presuda Europskog suda u svim predmetima u kojima su bile stranke. Svoju ulogu u primjeni Konvencije Europski sud izrazio je u brojnim predmetima ističući da njegove presude ne služe samo rješavanju individualnih slučajeva pred Europskim sudom, već je njihov značaj mnogo širi kroz tumačenje, očuvanje i razvijanje ustanovljenih konvencijskih pravila dizajniranih kako bi se održali i promovirali ideali i vrijednosti demokratskog društva. V., primjerice, predmete Varnava i drugi protiv Turske (2008.), Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva (1978.), Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen protiv Danske (1976.). O temeljnim doktrinarnim postulatima konvencijskog prava i pravnim stajalištima Europskog suda v. Omejec, J.: Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourški *acquis*, Novi informator, Zagreb, 2013.

¹³ Dakle, „samo se na taj način osigurava izvršavanje međunarodnih obveza koje je Republika Hrvatska prihvatila ratifikacijom Konvencije. Time se, naime, omogućuje da se sporovi riješe na nacionalnoj razini izravnom primjenom Konvencije i prakse Europskog suda u skladu s načelom supsidijarnosti konvencijskog nadzornog sustava.” V. odluku Ustavnog suda broj: U-III-5807/2010 od 30. travnja 2013. („Narodne novine“ broj 57/13.).

3. USTAVNI SUD KAO INSTITUCIONALNI ZAŠTITNIK USTAVNIH PRAVA

Ustavni sud posebno je ustavno tijelo koje ne pripada ni zakonodavnoj ni izvršnoj, a niti sudbenoj vlasti,¹⁴ već je njegov položaj određen osnovnom i najvažnijom nadležnošću koja se ogleda kroz apstraktnu kontrolu zakona i podzakonskih akata (pružanje zaštite ustavnosti *in abstracto*) te napose zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda utvrđenih Ustavom kroz postupak individualne ustavne kontrole (pružanje zaštite ustavnosti *in concreto*).¹⁵

Naglašavamo da Ustavni sud djeluje samo na temelju Ustava i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske,¹⁶ koji ima snagu Ustava. Naime, Ustavom je izrijekom propisano da se Ustavni zakon donosi „po postupku određenom za promjenu Ustava“, dok je Ustavnim zakonom propisano da „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“.¹⁷ Što se tiče unutarnjeg ustrojstva Ustavnog suda, ono je uređeno Poslovníkom Ustavnog suda Republike Hrvatske, koji donosi sam Ustavni sud.¹⁸

¹⁴ No, Ustavni sud često se pogrešno smatra dijelom sudbene vlasti premda je riječ o tzv. „međuvlasti“ ili „četvrtoj državnoj vlasti“. Ustavotvorac je, naime, uređio ustavno sudstvo u zasebnoj glavi V. Ustava, dok je ustrojstvo državne vlasti utemeljene na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu zbirno uređeno u glavi IV. Ustava. Više o ustavnopravnom položaju Ustavnog suda v. Šarin, D.: Položaj Ustavnog suda Republike Hrvatske s motrišta diobe vlasti i ustavne garancije njegove neovisnosti, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 2012., vol. 62, br. 5-6, str. 1379.-1412.

¹⁵ I sam Ustavni sud izrazio je stajalište glede svog položaja u strukturi državne vlasti ističući: „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.“ V. rješenje Ustavnog suda broj: U-I-238/1995 i U-I-797/1997 od 11. lipnja 1998. („Narodne novine“ broj 91/98.). Nadalje, Ustavni sud se o svom položaju očitovao i u odluci i rješenju broj: U-IP-3820/2009, U-IP-3826/2006 i dr. od 17. studenoga 2009. („Narodne novine“ broj 143/09.) navodeći da „Ustavni sud, međutim, nije tijelo kojemu je dopušteno preuzimati ulogu bilo kojeg tijela zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti i umjesto njih donositi odluke ili provoditi odgovarajuće mjere, odnosno presuđivati o tome bi li bilo bolje ili svrsishodnije da su umjesto rješenja koja su nadležna tijela izabrala prihvaćena neka druga rješenja. Kad bi Ustavni sud to učinio, prigrabio bi sebi položaj kvazi-zakonodavnog tijela protivno svim odrednicama ustavnog poretka Republike Hrvatske.“

¹⁶ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 99/99., 29/02., 49/02. – pročišćeni tekst) – u daljnjem tekstu: Ustavni zakon.

¹⁷ Ustavni sud, dakle, djeluje isključivo na temelju normi ustavne snage (v. članak 132. stavak 2. Ustava i članak 2. stavak 1. Ustavnog zakona). Upravo ta činjenica da su položaj, nadležnost, kao i sva druga pitanja od značaja za djelovanje Ustavnog suda uređeni isključivo pravnim aktima ustavnog karaktera i ustavnopravne snage odražava, uz prethodno navedeno, njegovu posebnost koja ga razlikuje od svih triju sastavnica državne vlasti u sustavu podjele vlasti.

¹⁸ Poslovnik Ustavnog suda Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 181/03., 16/06., 30/08., 123/09., 63/10., 121/10., 19/13., 37/14. i 2/15.) – u daljnjem tekstu: Poslovnik. O primjeni Poslovnika brine

Tome valja nadodati da je za izbor suca Ustavnog suda, od promjene Ustava iz 2010. godine, neophodna dvotrećinska većina glasova ukupnog broja zastupnika Hrvatskog sabora, koju većinu Ustav ne zahtijeva ni za članove Vlade Republike Hrvatske, ni za predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, a niti za glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske.¹⁹

Iako je uloga Ustavnog suda u zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda supsidijarna, ustavotvorac je zbog značaja ustavnih prava odlučio njihovu zaštitu staviti i u nadležnost Ustavnog suda, pozicionirajući ga kao institucionalnog zaštitnika ljudskih prava i temeljnih sloboda upravo u onim situacijama kad su to propustila učiniti ostala tijela državne vlasti.²⁰

O svojoj ingerenciji u ustavnosudskom postupku povodom ustavne tužbe Ustavni sud izrazio je jasno stajalište u odluci broj: U-III-1097/1999 od 13. ožujka 2000.,²¹ navodeći da ne obnaša nadležnosti žalbenog suda niti Vrhovnog suda Republike Hrvatske,²² već utvrđuje je li u postupku odlučivanja o pravima i obvezama tužitelja došlo do ustavno nedopuštenog zadiranja u temeljne slobode i prava čovjeka i građanina, tj. je li povrijeđeno ustavno pravo tužitelja.²³

Stoga su i ovlasti Ustavnog suda u vezi s pitanjima primjene materijalnog prava, činjeničnih utvrđenja i ocjene dokaza kvalitativno drukčije jer se Ustavni sud, u pravilu, ne

predsjednik Ustavnog suda, dok njegovo tumačenje daje Ustavni sud (v. članak 132. stavak 3. Ustava i članak 2. stavke 3. i 4. Ustavnog zakona).

¹⁹ Sve do promjene Ustava iz 2010. godine i ustavni suci birani su većinom glasova ukupnog broja zastupnika Hrvatskog sabora, a što je bilo određeno Ustavnim zakonom. Naime, sukladno dotadašnjoj ustavnoj odredbi prema kojoj se postupak biranja sudaca Ustavnog suda uređivao Ustavnim zakonom, istim se za izbor ustavnog suca tražila „većina od ukupnog broja zastupnika Hrvatskog sabora“. No, promjenom Ustava određeno je da suce Ustavnog suda „bira Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja zastupnika“ (v. članak 25. Promjene Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 76/10.) odnosno članak 126. Ustava). Međutim, valja primijetiti da u spomenutom Ustavnom zakonu, koji je i danas na snazi, još uvijek postoji ista odredba prema kojoj „predloženi kandidat za suca Ustavnog suda smatra se izabranim sucem Ustavnog suda ako za njega glasuje većina od ukupnog broja zastupnika Hrvatskog sabora“ (v. članak 6. stavak 7. Ustavnog zakona).

²⁰ O institucionalnoj ulozi Ustavnog suda kao zaštitnika ustavnih prava kroz prikaz najčešćih povreda v. Šarin, D.: Ustavni sud Republike Hrvatske kao institucionalni zaštitnik ljudskih prava i temeljnih sloboda, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2015., vol. 52, br. 3, str. 755.-784.

²¹ V. odluku Ustavnog suda broj: U-III-1097/1999 od 13. ožujka 2000. („Narodne novine“ broj 38/00.).

²² Ustavna uloga Vrhovnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud) je da, kao najviši sud u zemlji, osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni. V. članak 119. stavak 1. Ustava.

²³ Ustavni sud, naime, permanentno naglašava: „Sukladno Ustavu i Ustavnom zakonu, Ustavni sud nije tijelo sudbene vlasti, ne provodi sudski postupak i ne odlučuje meritorno o sudskim stvarima. Ustavni sud posebno je tijelo utemeljeno Ustavom radi zaštite pojedinačnih ljudskih prava i temeljnih sloboda (ustavnih prava) u postupku pokrenutom ustavnim tužbom.“ V. rješenje Ustavnog suda broj: U-III-1747/2009 od 10. studenoga 2009. („Narodne novine“ broj 139/09.).

upušta u pitanje jesu li sudovi pravilno i potpuno utvrdili činjenično stanje, ne upušta se ni u ocjenu dokaza, a niti u pravnu ocjenu sudova. Za Ustavni sud, naime, relevantne su one činjenice od čijeg postojanja ovisi ocjena o povredi ustavnog prava, dok pogrešna primjena materijalnog prava nije, sama po sebi, ustavno valjani razlog za podnošenje ustavne tužbe. Dosljedno tome, utvrdi li Ustavni sud, prilikom ispitivanja relevantnih činjenica od čijeg postojanja ovisi ocjena o povredi ustavnog prava, da je u konkretnom slučaju došlo do povrede postupovnih pravila, takva povreda značit će i povredu ustavnih prava koja se štite institutom ustavne tužbe.²⁴

Unatoč tome što pogrešna primjena materijalnog prava nije, kao što je već navedeno sama po sebi, ustavno valjani razlog za podnošenje ustavne tužbe, Ustavni sud ispitat će ju ako ona istodobno znači i povredu ustavnog prava. U tom smislu pojedinačni akt sudbene ili upravne vlasti odnosno drugih tijela javnih ovlasti smatrat će se nezakonitim, ako je rezultat pogrešne primjene materijalnog prava. Međutim, valja imati na umu da svaka nezakonitost ne mora uvijek istodobno biti i povreda ustavnog prava. Stoga će Ustavni sud prvenstveno ispitati sadrži li ustavna tužba ustavnopravne razloge za sumnju da je, uslijed pogrešne primjene materijalnog prava, moglo doći do povrede ustavnog prava. Tek u slučaju utemeljenosti takvih razloga, Ustavni sud ispitivat će osnovanost odnosno neosnovanost istih u vezi s povredom ustavnog prava. Drugim riječima, Ustavni sud će tek u daljnjoj fazi ustavnosudskog postupka odlučivati o meritumu zahtjeva iz ustavne tužbe.²⁵

Sažeto, Ustavni sud, u granicama jurisdikcije utvrđene Ustavom i Ustavnim zakonom, u postupku povodom ustavne tužbe ne obnaša ni nadležnost žalbenog suda (redovnog ili specijaliziranog), a niti nadležnost Vrhovnog suda, već utvrđuje je li u postupcima koji su prethodili ustavnosudskom postupku došlo do povrede ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom. Ustavni sud, dakle, 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 odnosno drugim tijelima javnih ovlasti utvrđuje je li u postupku odlučivanja o pravima i obvezama pojedina došlo do ustavno nedopuštenog posizanja u ustavna prava.²⁶

²⁴ Primjerice, ako stranci u postupku nije bila dana mogućnost dati svoj iskaz ili joj nije omogućeno raspravljati na ročištu odnosno na raspravi o provedenim dokazima i sl.

²⁵ Naglašavamo da Ustavni sud u svakom pojedinačnom predmetu povodom ustavne tužbe cjelokupni postupak u kojem se odlučivalo o određenom pravu ili obvezi, pred tijelom sudbene ili upravne vlasti odnosno drugim tijelom javne vlasti, uvijek sagledava kao jedinstvenu cjelinu uzimajući u obzir konkretne okolnosti pojedinačnog slučaja.

²⁶ Ustavni sud je na granice svoje nadležnosti podsjetio i u svojoj odluci broj: U-III-104/2001 od 31. srpnja 2001. („Narodne novine“ broj 71/01.). Ustavni sud, dakle, samo utvrđuje jesu li ili nisu povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom, no u slučaju kad utvrdi njihovu povredu obavezan je u obrazloženju svoje odluke navesti koje ustavno pravo je povrijeđeno i u čemu se povreda sastoji.

4. USTAVNA TUŽBA

Institut ustavne tužbe u pravni sustav Republike Hrvatske uveden je 1990. godine prvim Ustavom donesenim nakon osamostaljenja.²⁷ Zbog iznimnog značaja Ustavom zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda, sustav njihove zaštite putem redovnih sudova, kao i upravnog spora pred upravnim sudom, „nadopunjen je i ustavnom tužbom, kao krajnjim sredstvom kada, načelno, ostale institucije zaštite slobode i prava nisu ispunile svoju zadaću ili bi, pak, njihova intervencija bila zakašnjela sa stajališta povrijeđenih sloboda i prava.“²⁸

Iako je ustavna tužba posebno (supsidijarno) sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom, koja se podnosi Ustavnom sudu na način propisanim Ustavim zakonom, vrlo često je pogrešno interpretirana te predstavljena kao pravni lijek unatoč tome što je Ustavni sud u mnogobrojnim odlukama, povodom ustavnih tužbi, isticao da ustavna tužba nije ni redovni ni izvanredni pravni lijek u sustavu domaćih pravnih lijekova, već je posebno ustavnopravno sredstvo zaštite ustavnih prava u pojedinačnim slučajevima.²⁹

Navedeno najbolje oslikava struktura primljenih predmeta Ustavnog suda od početka djelovanja do konca 2020. godine jer za vrijeme od tri desetljeća Ustavni sud zaprimio je 119.395 predmeta od čega 104.295 predmeta povodom ustavnih tužbi, koje su uvedene kao dodatno sredstvo pravne zaštite.³⁰ Dakle, iz strukture primljenih predmeta može se uočiti da ustavne tužbe, unatoč mnogobrojnim nadležnostima Ustavnog suda,³¹ zauzimaju najveći udio u strukturi ukupno primljenih predmeta, čineći čak 87% sveukupnih predmeta.³² Ovaj podatak ukazuje ne samo na činjenicu da Ustavni sud ima izrazito bitnu

²⁷ Premda institut ustavne tužbe, u pravilu, sadrži gotovo istovjetan sadržaj, on nema u svim državama isti naziv te se za razliku od Republike Hrvatske u kojoj je učinjena i jezična distinkcija između pojma ustavne tužbe i pravnih lijekova, taj institut, primjerice, u Srbiji, Crnoj Gori, Sloveniji, Rusiji, Njemačkoj naziva žalbom, a u BiH apelacijom.

²⁸ Smerdel, B.; Sokol, S.: Ustavno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2009., str.192.-193.

²⁹ Naime, Ustavni sud u svojim odlukama i rješenjima opetovano navodi da „nije tijelo sudbene vlasti“, te da „ustavna tužba nije ni redovno, a niti izvanredno pravno sredstvo u smislu kako su ta sredstva određena u hrvatskom pravnom sustavu“, odnosno da „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“ i sl. V., primjerice, odluke Ustavnog suda broj: U-III-1747/2009 od 10. studenoga 2009. („Narodne novine“ broj 139/09.), U-III-104/2001 od 31. srpnja 2001. („Narodne novine“ broj 71/01.).

³⁰ Na apstraktnu kontrolu zakona i podzakonskih akata odnosi se 13.322 predmeta, a svih ostalih predmeta koji se odnose na preostale nadležnosti Ustavnog suda bilo je samo 1778. V. Pregled primljenih predmeta u razdoblju od 1990. do 31. prosinca 2020. (www.usud.hr.), pristupljeno 1. ožujka 2021.

³¹ Nadležnosti Ustavnog suda stipulirane su člankom 129. Ustava.

³² Drugim riječima, svi ostali primljeni predmeti čine samo 13% udjela u ukupnoj strukturi ustavnosudskih predmeta.

ulogu u očuvanju i promicanju Ustavom zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda, već da očigledno postoje, s jedne strane, problemi u postupanju sudbene ili upravne vlasti odnosno drugih tijela javnih ovlasti, a s druge strane određeni normativni problemi. Najzad, iako je „Božićnim Ustavom“ određen položaj i nadležnost Ustavnog suda, a već Ustavnim zakonom iz 1991. godine³³ te osobito važećim Ustavnim zakonom razrađena ustavna tužba i dalje postoji nerazumijevanje tog instituta čak i u dijelu stručne javnosti.

Ustavnom sudu, naime, svatko može podnijeti ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Međutim, valja naglasiti da u slučaju kada je zbog povrede ustavnih prava dopušten drugi pravni put, ustavna se tužba može podnijeti tek nakon što je taj pravni put iscrpljen. Tim više, u stvarima u kojima je dopušten upravni spor, odnosno ako je dopuštena revizija u parničnom ili izvanparničnom postupku, smatrat će se da je pravni put iscrpljen tek nakon što je odlučeno i o tim pravnim sredstvima.³⁴

Ukratko, može se zaključiti: a) svaka fizička ili pravna osoba koja smatra da joj je povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom može Ustavnom sudu podnijeti ustavnu tužbu, b) predmet ustavne tužbe mogu biti samo pojedinačni akti tijela državne vlasti (u prvom redu sudbene), tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, c) pojedinačnim aktima treba biti odlučeno o pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, d) prava koja se štite u ustavnosudskom postupku, bez obzira je li riječ o individualnim ili kolektivnim, su sva ona ljudska prava ili temeljne slobode koje su zajamčene Ustavom,³⁵ e) ustavna tužba je supsidijarno pravno sredstvo jer se može podnijeti tek nakon što je iscrpljen drugi pravni put zaštite ustavnih prava.³⁶

³³ O tome kako je materija ustavne tužbe bila regulirana Ustavnim Zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske iz 1991. godine („Narodne novine“ broj 13/91.) v. članke 28.-30., te, primjerice, Crnić, J.: Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Ustavna tužba - zaštita ustavnih sloboda i prava čovjeka i građanina, Odvjetnik, Zagreb, 1991., broj 5-6, str. 18.-22.; B. Tuđen Mazuth: Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Komentar, „Informator“ Zagreb, 1991.

³⁴ Usp. članak 129. Ustava i članak 62. Ustavnog zakona.

³⁵ To konkretno znači da samo ustavna prava mogu biti predmet ustavnosudske zaštite, dok su isključena sva druga (subjektivna) prava koja nisu zasnovana na Ustavu, nego na zakonu ili nekom podzakonskom propisu. Unatoč navedenom, Ustavnom sudu podnose se i ustavne tužbe koje se temelje na povredi prava koja uopće nisu zajamčena Ustavom, iako je člankom 71. stavkom 2. Ustavnog zakona dodatno propisano da se ustavna tužba neće uzeti u razmatranje u slučaju kad se ne radi o povredi ustavnog prava.

³⁶ Napominjemo da postoje iznimne situacije u kojima je ipak moguće podnijeti ustavnu tužbu unatoč tome što podnositelj ustavne tužbe u prethodnom postupku nije koristio dopušteno pravno sredstvo odnosno nije iscrpio pravni put. Iznimka od načela supsidijarnosti stipulirana je člankom 63. stavkom 1. Ustavnog zakona, o čemu će biti riječi u nastavku teksta.

4.1. Ovlaštenici prava na podnošenje ustavne tužbe

Svaka pravna i fizička osoba koja ispunjava uvjete propisane Ustavom odnosno Ustavnim zakonom ima pravo podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu, što znači da pravna ili fizička osoba može podnijeti ustavnu tužbu samo u slučaju povrede njezinih osobnih prava ili temeljnih sloboda. Drugim riječima, podnositelj ustavne tužbe mora imati osobni i stvarni interes za osporavanje pojedinačnog akta tijela državne vlasti, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima. Važno je napomenuti da u slučaju podnošenja ustavne tužbe od strane pravne osobe, istu je ovlaštena podnijeti samo ona pravna osoba koja može biti nositelj prava i sloboda zajamčenih Ustavom.

Ustavni sud razvio je vrlo ekstenzivan pristup pravu na podnošenje ustavne tužbe od strane fizičkih osoba, ali i od strane pravnih osoba. Naime, Ustavni sud uključio je u ovlaštenike tog prava kako strane državljane, tako i strane pravne osobe.³⁷ No, za razliku od jurisprudencije Ustavnog suda po pitanju aktivne legitimacije (*locus standi*) pravnih i fizičkih osoba općenito, kad je riječ o osobama javnog prava praksa Ustavnog suda nije bila konzistentna. Prema ranijoj kazuistici Ustavnog suda, Republika Hrvatska imala je aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne tužbe,³⁸ ali već više od desetljeća tome nije tako te Ustavni sud odbacuje ustavne tužbe države.³⁹ Štoviše, Ustavni sud proširio je krug onih pravnih osoba s javnim ovlastima koje se s ustavnosudskog gledišta mogu poistovjetiti s državom utvrdivši da, unatoč tome što javnopravna tijela imaju opću pravnu sposobnost biti stranke u postupcima pred sudovima, to automatski ne znači da imaju i sposobnost biti nositelji zaštite ustavnih prava u ustavnosudskom postupku, već se to ispituje u svakom konkretnom slučaju podnošenja ustavne tužbe.⁴⁰

Valja spomenuti i jedinice lokalne samouprave, odnosno njihovu sposobnost da budu nositelji ustavnih prava, a time i stranke u postupcima zaštite tih prava pred Ustavnim

³⁷ V., primjerice, odluke Ustavnog suda broj: U-III-2501/2008 od 16. listopada 2008. („Narodne novine“ broj 131/08.), U-III-5270/2012 od 22. siječnja 2013. („Narodne novine“ broj 15/13), U-III-667/2003 od 24. veljače 2005. („Narodne novine“ broj 29/05).

³⁸ O aktivnoj legitimaciji države za podnošenje ustavne tužbe v., primjerice, odluku Ustavnog suda broj: U-III-1568/2002 od 25. svibnja 2006. („Narodne novine“ broj 76/06.).

³⁹ Tako je Ustavni sud, u rješenju broj: U-III-2154/2007 od 5. studenoga 2009. („Narodne novine“ broj 140/09.) kojim je odbacio ustavnu tužbu Republike Hrvatske kao nedopuštenu, zauzeo stajalište da „država nije ovlaštena na podnošenje ustavne tužbe protiv odluka svojih vlastitih tijela niti je po naravi stvari moguće da joj budu povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode“.

⁴⁰ Naime, Ustavni je sud u svom rješenju broj: U-III-2119/2010 od 18. ožujka 2015. („Narodne novine“ broj 44/15.) zauzeo stajalište da Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje nema aktivnu legitimaciju u predmetu kojim su se osporavale presude, donesene u parničnom postupku u kojem se odlučivalo o njegovoj imovini povezanoj s javnopravnom zadaćom, jer je riječ o javnopravnoj osobi koja je sa svojim osnivačem, Republikom Hrvatskom, u obavljanju zdravstvene djelatnosti kao javne službe organizacijski i funkcionalno usko povezana.

sudom. Imajući u vidu sadržaj članka 62. Ustavnog zakona, Ustavni sud je u rješenju broj: U-III-462/2010 od 10. rujna 2013. podsjetio da su jedinice lokalne samouprave, kao nositelji javne vlasti na lokalnoj razini, zbog svojih ustavnih funkcija i djelatnosti u prvom redu obveznici zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, a ne nositelji tih prava i sloboda, što ih priječi da traže zaštitu Ustavnog suda, ali im ne priječi da svoja prava ostvaruju pred redovnim sudovima.⁴¹ Međutim, jedinice lokalne samouprave pod određenim su pretpostavkama ipak ovlaštene podnijeti ustavnu tužbu, ali samo ako se njome traži zaštita protiv neustavnih zahvata u njihovo ustavno pravo na lokalnu samoupravu (tzv. komunalna ustavna tužba).⁴²

Možemo, dakle, zaključiti da je Ustavni sud zauzeo restriktivan pristup kad je riječ o javnopravnim osobama kao podnositeljima ustavnih tužbi upravo iz razloga što ni Republika Hrvatska više nema aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne tužbe jer, po prirodi stvari, nije moguće da joj pojedinačnim aktom budu povrijeđena ustavna prava, pa slijedom toga ni pravna osoba čiji je država osnivač i s kojim je organizacijski, funkcionalno te podredno financijski povezana, ne može biti ovlaštenik prava na podnošenje ustavne tužbe.⁴³ Sukladno tome ni jedinice lokalne samouprave nemaju aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne tužbe izuzev spomenute komunalne ustavne tužbe.

4.2. Pretpostavke ustavnosudskog nadzora

Postojanje pretpostavki za ustavnosudski nadzor povodom ustavne tužbe, iako prvenstveno služi pravnoj sigurnosti, u kombinaciji sa strukturom ustavnosudskih tijela,⁴⁴ u određenoj mjeri rasterećuje Ustavni sud u pogledu odlučivanja o povredama ljudskih prava i temeljnih sloboda, te svima šalje jasnu poruku o onome što im je činiti kako bi zaštitili svoja ustavna prava. Da bi se Ustavni sud mogao upustiti u raspravljanje i odlučivanje o ustavnoj tužbi u ustavnosudskom postupku, potrebno je ispunjenje točno određenih pretpostavki o kojima ovisi pravo na traženje ustavnosudske zaštite. Riječ je o pretpostavkama koje karakterizira činjenica da moraju biti kumulativno ispunjene kako bi Ustavni sud

⁴¹ Prema jurisprudenciji Europskog suda proizlazi da istovjetno stajalište zastupa i Europski sud. V., primjerice, predmet Ayuntamiento de Mula protiv Španjolske (2001.).

⁴² Citirano stajalište Ustavnog suda odgovarajuće se primjenjuje i na županije, kao jedinice područne (regionalne) samouprave. V. rješenje Ustavnog suda broj: U-III-462/2010 od 10. rujna 2013. („Narodne novine“ broj 120/13.).

⁴³ Navedeno stajalište Ustavnog suda primijenjeno je i kod stranih pravnih osoba kojima je osnivač država. Više o aktivnoj legitimaciji pravnih osoba v. Ljubić, D.: Ustavnosudska zaštita temeljnih ljudskih prava i sloboda - ustavna tužba (ustavna žalba), doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2011., str. 340.-345.; Peček, R.: Aktivna legitimacija pravnih osoba u ustavnosudskom postupku, Informator, Zagreb, 2019., br. 6568, uvodnik.

⁴⁴ U strukturi Ustavnog suda razlikuju se tročlana vijeća za rješavanje pretpostavki za odlučivanje o ustavnim tužbama i šesteročlana vijeća za odlučivanje o ustavnim tužbama.

mogao uzeti ustavnu tužbu u razmatranje, odnosno da ista zbog njihova neispunjenja ne bi bila odbačena.

Pretpostavke za ustavnosudski nadzor povodom ustavne tužbe manjim su dijelom utvrđene Ustavom, a većim dijelom Ustavnim zakonom.⁴⁵ Ustavom je određeno da Ustavni sud 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 povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeni Ustavom. Dakle, Ustavom su određena dva osnovna uvjeta za dopuštenost ustavne tužbe. Prvi uvjet odnosi se na predmet ustavne tužbe jer se ustavna tužba može podnijeti samo protiv pojedinačnih akata državnih tijela, odnosno tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima. Drugi uvjet odnosi se na predmet samog ustavnosudskog postupka jer je iz navedenog razvidno da predmet postupka pokrenutog ustavnom tužbom može biti samo povreda ljudskih prava i temeljnih sloboda, odnosno povreda prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčenih Ustavom.

Iako su Ustavnim zakonom izrijeком spomenute „pretpostavke za odlučivanje o biti stvari“⁴⁶ te „pretpostavke za vođenje postupka“⁴⁷ odnosno „postupovne pretpostavke“,⁴⁸ one kao takve nisu taksativno navedene.⁴⁹ No, to ne znači da iz Ustavnog zakona ipak ne proizlaze daljnje pretpostavke, odnosno uvjeti koji trebaju biti ispunjeni, za ustavnosudski nadzor povodom ustavne tužbe.

Prvi uvjet odnosi se na ovlaštenike za podnošenje ustavne tužbe, a kao što je već navedeno, ustavnu tužbu može podnijeti svatko tko smatra da mu je osporavanim aktom povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Drugi uvjet je da je osporavanim aktom odlučeno o pravima i obvezama podnositelja ustavne tužbe, odnosno da je tim aktom odlučeno o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela počinjenog od strane podnositelja ustavne tužbe.

Daljnji uvjet je iscrpljenost dopuštenog pravnog puta za zaštitu povrijeđenih ustavnih

⁴⁵ Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda kroz institut ustavne tužbe stipulirana je člankom 129. stavkom 1. alinejom 4. Ustava i člancima 62.-80. Ustavnog zakona.

⁴⁶ Naime, člankom 32. Ustavnog zakona normirani su slučajevi u kojima će Ustavni sud odbaciti ustavnu tužbu kad ne postoje „pretpostavke za odlučivanje o biti stvari“.

⁴⁷ Člankom 61. Ustavnog zakona stipulirani su slučajevi koji dovode do obustave ustavnosudskog postupka zbog prestanka postojanja „pretpostavki za vođenje postupka“.

⁴⁸ U članku 68. stavku 2. Ustavnog zakona određen je sastav vijeća koje odlučuje o ustavnim tužbama kad ne postoje „postupovne pretpostavke za odlučivanje“.

⁴⁹ Više o pretpostavkama ustavnosudskih postupaka v. Krapac, D.: Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske – ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora, Narodne novine, Zagreb, 2014., str. 109.-119. i 190.-243.

prava, te s njim povezana mogućnost pokretanja postupka povodom ustavne tužbe i prije no što je iscrpljen pravni put, ali samo iznimno u točno propisanim slučajevima. Naime, to je moguće u situaciji kad se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice. No, skreće se pozornost da postoji još jedna mogućnost podnošenja ustavne tužbe prije no što je iscrpljen dopušteni pravni put, a odnosi se na situaciju kad o pravima i obvezama stranke ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela nije u razumnom roku odlučio sud, dakle kad je podnositelju ustavne tužbe povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.

Ustavnim zakonom uvjetovan je i rok u kojem se može podnijeti ustavna tužba, dok se posebni uvjet odnosi na sam sadržaj ustavne tužbe.⁵⁰ Najzad, potrebno je spomenuti i jedan negativni uvjet koji, iako nije izričito propisan, ipak treba biti ispunjen, a odnosi se na činjenicu da nije riječ o pravnoj stvari koja je već presuđena (*res judicata*).⁵¹

Sažeto, riječ je o dvije vrste pretpostavki koje Ustavni sud ispituje u ustavnosudskom postupku povodom ustavne tužbe. Jedna vrsta su pretpostavke za vođenje postupka odnosno postupovne pretpostavke, a druge su pretpostavke za odlučivanje o biti stvari.

4.2.1. Pretpostavke za vođenje postupka (postupovne pretpostavke)

Za ustavnosudski nadzor povodom ustavne tužbe nužno je ispunjenje određenih postupovnih pretpostavki, koje se očituje u ovlaštenosti za podnošenje ustavne tužbe, iscrpljenosti dopuštenog pravnog puta, pravodobnosti ustavne tužbe, te u određenom sadržaju ustavne tužbe.

Budući da je o ovlaštenicima prava na podnošenje ustavne tužbe već bilo riječi, spomenimo još da se zbog ispunjenja postupovnih pretpostavki smatra poželjnim da sve radnje izvršava kvalificirani punomoćnik na temelju punomoći koju mu daje ona osoba koja samostalno može podnijeti ustavnu tužbu.⁵² Za postupanje punomoćnika zahtijeva se posebna punomoć koja mora udovoljavati svojoj svrsi.⁵³ Iako posebna punomoć, s jedne strane može imati poželjnu ulogu u razdvajanju ustavnosudskog postupka od redovnih sudskih postupaka, s druge strane pojedini autori smatraju da „zahtijevanje posebne punomoći razbija kontinuitet koji bi ustavnosudski postupak trebao tvoriti s redovnim sudskim

⁵⁰ Taj uvjet uključuje i formalnu urednost ustavne tužbe, dakle, pisani oblik, potpunost, razumljivost i dr., sukladno člancima 17.-19. Ustavnog zakona.

⁵¹ Drugačije rečeno, negativni uvjet je da Ustavni sud o istoj pravnoj stvari nije u ustavnosudskom postupku povodom ustavne tužbe već prethodno donio svoju odluku odnosno rješenje.

⁵² Dakle, riječ je o osobi koja udovoljava traženim pretpostavkama za ustavnosudsko postupanje po ustavnoj tužbi.

⁵³ Naime, sukladno članku 24. stavku 2. Ustavnog zakona, posebna punomoć može se odnositi na poduzimanje svih radnji u ustavnosudskom postupku ili ovlaštenje punomoćniku može biti dano za poduzimanje samo određenih radnji.

postupcima.⁵⁴ No, unatoč navedenom, kvalificirani punomoćnik nije jedna od obvezatnih pretpostavki za podnošenje ustavne tužbe, već svaka fizička osoba radnje u postupku može poduzimati i osobno.⁵⁵

Iscrpljenost dopuštenog pravnog puta ogleda se u korištenju svih dopuštenih pravnih sredstava, odnosno pravnih lijekova, povodom zaštite ustavnih prava prije nego li se ustavnom tužbom obrati Ustavnom sudu. Naime, u slučaju kad je zbog povrede ustavnih prava dopušten drugi pravni put, ustavna se tužbe može podnijeti tek nakon što je taj pravni put iscrpljen. Štoviše, u stvarima u kojima je dopušten upravni spor, odnosno ako je dopuštena revizija u parničnom ili izvanparničnom postupku, smatrat će se da je pravni put iscrpljen tek nakon što je odlučeno i o tim pravnim sredstvima. Ukoliko je riječ o upravnom sporu, smatra se da je pravni put iscrpljen donošenjem odluke o sporu, a ukoliko je riječ o parničnom ili izvanparničnom postupku pravni put je iscrpljen revizijom ako je dopuštena odnosno donošenjem odluke o istoj. To konkretno znači da, iako je revizija izvanredni pravni lijek, u predmetima u kojima je dopuštena predstavlja pretpostavku za podnošenje ustavne tužbe.

Ustavna tužba smatra se pravodobnom ako je podnesena u roku od 30 dana računajući od dana primitka osporavanog pojedinačnog akta.⁵⁶ Valja istaknuti da je riječ o prekluzivnom roku, što znači da propuštanje tog roka dovodi do prekluzije tj. gubitka prava na naknadno poduzimanje propuštene radnje. No, unatoč tome što nakon proteka roka od 30 dana od dana primitka osporavanog pojedinačnog akta nije više moguće podnošenje ustavne tužbe, ipak postoji mogućnost da Ustavni sud dopusti povrat u prijašnje stanje osobi koja iz opravdanih razloga propusti taj rok, ali samo u slučaju kumulativnog ispunjenja dva uvjeta. Prvi uvjet odnosi se na podnošenje prijedloga za povrat u prijašnje stanje u roku od 15 dana nakon prestanka razloga koji je prouzročio propuštanje, dok se drugi uvjet odnosi na istodobno podnošenje s prijedlogom za povrat u prijašnje stanje i ustavne tužbe.⁵⁷

⁵⁴ Radolović, A.: Odnos redovnog sudskog i ustavnosudskog postupka u ustavnim tužbama, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2017., vol. 38, br. 1, str. 365-366. Iz postupanja Ustavnog suda povodom ustavnih tužbi može se, naime, zaključiti da postoje poveznice između Ustavnog suda i sudbene vlasti „koje stvaraju ustavnopravne pretpostavke za involviranje kako sudaca sudbene 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 sudbene vlasti u konkretnim pojedinačnim sporovima.“ Više o međuodnosu Ustavnog suda i sudbene vlasti v. Arlović, M.: Međuodnos Ustavnog suda Republike Hrvatske i sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2015., vol. 52, br. 2, str. 369.- 405.

⁵⁵ V. članak 24. stavak 1. Ustavnog zakona.

⁵⁶ Ustavni rok određen je, člankom 64. Ustavnog zakona, upravo zbog prethodno spomenute pravne sigurnosti.

⁵⁷ No, važno je napomenuti da se nakon proteka tri mjeseca od dana propuštanja roka za podnošenje ustavne tužbe ne može tražiti povrat u prijašnje stanje. Isto tako, Ustavni sud neće dopustiti povrat u prijašnje stanje ako je propušten rok za stavljanje prijedloga da se dopusti povrat u prijašnje stanje. V. članak 66. Ustavnog zakona.

Budući da je sadržaj ustavne tužbe upravo ona postupovna pretpostavka koja uvjetuje postojanje i ispitivanje svih ostalih pretpostavki za ustavnosudski nadzor, ustavna tužba mora sadržajno zadovoljiti i određene formalne uvjete u pogledu obveznih elemenata. Za ustavnu tužbu traži se obligatorna forma i sadržaj,⁵⁸ čije poznavanje je nužno, zbog suštinske različitosti ustavne tužbe od svih vrsta redovnih i izvanrednih pravnih lijekova koji se mogu koristiti u postupcima u kojima se meritorno odlučuje o pravima i obvezama stranaka, jer se ustavna tužba kao institut pogrešno shvaća, a samim time i pogrešno sastavlja odnosno koristi od strane podnositelja koji nisu dovoljno upoznati s ustavnosudskim postupkom.⁵⁹ Potpunost sadržaja ustavne tužbe određuje činjenica da ustavna tužba udovoljava članku 65. Ustavnog zakona, što znači da ustavna tužba mora sadržavati: podatke o podnositelju (podnositeljima) ustavne tužbe,⁶⁰ podatke o osporavanim aktima,⁶¹ ustavno pravo koje se smatra povrijeđenim,⁶² činjenice i razloge na kojima se temelji tvrdnja o povredi ustavnog prava,⁶³ dokaze o tome da je iscrpljen pravni put i da je ustavna tužba pravodobna, te potpis podnositelja ustavne tužbe.

U slučaju da ustavna tužba ne udovoljava propisanom sadržaju, Ustavni sud vratit će ju podnositelju radi ispravka odnosno dopune, uz određivanje roka za ponovno podnošenje. Međutim, ako podnositelj ne ukloni traženi nedostatak te ustavna tužba ne bude podobna da bi se po njoj moglo postupiti, Ustavni sud odbacit će ju kao nepotpunu odnosno nerazumljivu. Najzad, ako podnositelj uopće ne vrati ustavnu tužbu tada će Ustavni sud smatrati da je ustavna tužba povučena, te će obustaviti ustavnosudski postupak.⁶⁴

⁵⁸ Kao što je to slučaj i za sve ostale akte kojima se pokreću postupci pred Ustavnim sudom.

⁵⁹ Stoga je Ustavni sud izradio obrazac za podnošenje ustavne tužbe, dostupan na njegovoj internetskoj stranici.

⁶⁰ Neovisno o tome podnosi li ustavnu tužbu fizička ili pravna osoba, ako ista ima punomoćnika potrebno je navesti podatke i o punomoćniku.

⁶¹ Potrebno je navesti naziv akta, donositelja akta, broj, odnosno oznaku akta, datum donošenja akta, postupak u kojem je donesen osporavani akt i predmet odlučivanja te datum primitka akta. Važno je istaknuti da ukoliko se ustavnom tužbom želi osporavati druge pojedinačne akte donesene u istom predmetu, treba i njih navesti kao osporavane akte jer će Ustavni sud uzeti u obzir osporavanje samo onih akata koji su apostrofirani kao takvi.

⁶² Podnositelj ustavne tužbe treba istaknuti ustavno pravo za koje smatra da mu je povrijeđeno i, sukladno tome, mjerodavnu odredbu Ustava kojom se to pravo jamči.

⁶³ Ustavnim zakonom zahtijeva se navođenje činjenica i razloga na kojima se temelji tvrdnja o povredi ustavnog prava, što znači da se neće prihvatiti ustavna tužba u kojoj nije konkretno objašnjeno na kojim činjenicama se temelji tvrdnja da je određeno ustavno pravo povrijeđeno. Navedeno je bitno iz razloga što Ustavni sud odlučuje na temelju sadržaja ustavne tužbe. Drugačije rečeno, Ustavni sud, u pravilu, smije ispitivati sporni akt samo u okviru navedenih razloga pa čak i ako je, pravno gledano, došlo do povrede nekog ustavnog prava u postupcima koji su prethodili ustavnosudskom postupku, a u ustavnoj tužbi nisu konkretno navedeni i objašnjeni razlozi. U suprotnom Ustavni sud pretvorio bi se u redovni odnosno specijalizirani instancijski sud.

⁶⁴ O posljedicama nedostatka bilo kojeg elementa koji onemogućava postupanje Ustavnog suda po ustav-

4.2.2. Pretpostavke za odlučivanje o biti stvari

Pretpostavke za odlučivanje o biti stvari su one činjenice o čijem postojanju ne ovisi samo dopuštenost pokretanja odnosno vođenja postupka povodom ustavne tužbe, već i donošenje same ustavnosudske odluke jer Ustavni sud odluku donosi samo u slučaju odlučivanja o biti stvari, dok u svim ostalim slučajevima donosi rješenje.⁶⁵ Riječ je o dvije osnovne pretpostavke,⁶⁶ od kojih se prva odnosi na pogođenost podnositelja ustavne tužbe povredom određenog ljudskog prava ili temeljne slobode,⁶⁷ počinjenom u pojedinačnom aktu tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima,⁶⁸ a druga pretpostavka je da se tim aktom vrijeđaju upravo ustavna prava.⁶⁹

Budući da o ispunjenju pretpostavki za odlučivanje o biti stvari ovisi donošenje ustavnosudske odluke, nužno je da podnositelj dokaže pravni interes za podnošenje ustavne tužbe činjenicom da mu je spornim aktom povrijeđeno neko ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom. Podnositelj ustavne tužbe, dakle, treba dokazati da je osobno pogođen povredom određenog ustavnog prava koja je počinjena osporavanim pojedinačnim aktom jer Ustavni sud postojanje pretpostavki za odlučivanje o biti stvari ocjenjuje na temelju argumentiranih ustavnopravnih razloga za postupanje u svakom konkretnom slučaju.

Kad je riječ o pojedinačnim odlukama državnih tijela, odnosno tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima, valja reći da tim pojedinačnim aktima treba biti povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom da bi se mogla podnijeti ustavna tužba. Dakle, u trenutku podnošenja ustavne tužbe mora postojati određeni pravni akt kojim je podnositelju povrijeđeno neko ustavno pravo.⁷⁰ Pojedinačnom odlukom (aktom) smatra se pravomoćna sudska presuda kojom

noj tužbi v. članak 19., 72. i 79. Ustavnog zakona.

⁶⁵ Sukladno članku 27. stavku 2. Ustavnog zakona.

⁶⁶ Uz, prethodno naveden, negativni uvjet da nije riječ o pravnoj stvari koja je već presuđena (*res judicata*).

⁶⁷ Naravno, može biti riječ i o kršenju većeg broja ustavnih prava.

⁶⁸ Jednostavnije rečeno, podnositelj ustavne tužbe mora imati pravni interes za podnošenje ustavne tužbe jer će u protivnom ista biti odbačena.

⁶⁹ Kao što smo već naveli, prema jurisprudenciji Ustavnog suda pojedine odredbe Ustava ne utvrđuju temeljne slobode i prava čovjeka i građana koja se štite u ustavnosudskom postupku pokrenutom ustavnim tužbom. Riječ je o sljedećim člancima Ustava: 3., 4., 5., 19. st. 1., 20., 90., 115., 116. i 134. o kojima je Ustavni sud izrazio svoje stajalište u brojnim odlukama, primjerice, odluke broj: U-III-1097/1999 od 13. ožujka 2000. („Narodne novine“ broj 38/00.), U-III-1125/1999 od 13. ožujka 2000. („Narodne novine“ broj 38/00.), U-III-1/2000 od 13. ožujka 2000. („Narodne novine“ broj 38/00.). Više o tome v. Krapac, D.: Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske – ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora, Narodne novine, Zagreb, 2014., str. 110.-117.

⁷⁰ Sukladno tome, ukoliko bi iz, određenog razloga, osporeni akt prestao egzistirati tijekom ustavnosudskog postupka nestale bi pretpostavke za odlučivanje o biti stvari, što bi posljedično dovelo do odbačaja

je odlučeno o pravima i obvezama podnositelja ustavne tužbe ili o osnovanosti optužbe, zbog kašnjenja djela, protiv njega, čime mu je povrijeđeno ustavno pravo (jedno ili više), a protiv te odluke nema redovnog pravnog lijeka.⁷¹

Prema kazuistici Ustavnog suda izrađen je i popis svih akata koji se ne smatraju pojedinačnim aktima u smislu članka 62. Ustavnog zakona pa ih Ustavni sud, konzekventno, odbacuje zbog nenadležnosti.⁷² Treba napomenuti i da se svi oni akti koje Ustavni sud ne smatra pojedinačnim aktima u smislu članka 62. Ustavnog zakona, prema jurisprudenciji Ustavnog suda ne smatraju ni pojedinačnim aktima za podnošenje ustavne tužbe i prije nego što je iscrpljen pravni put u smislu članka 63. Ustavnog zakona.

4.3. Pravne posljedice ustavnosudskog postupka

Budući da je člankom 62. Ustavnog zakona uređen osnovni tip ustavnih tužbi koje se podnose protiv sudskih presuda nakon iscrpljenja pravnog puta, a člankom 63. istog zakona uređena je mogućnost pružanja ustavnosudske zaštite i prije no što je iscrpljen dopušteni pravni put, danas je u radu Ustavnog suda poznato pet tipova ustavnih tužbi koje služe određenoj vrsti konkretne zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda u pojedinačnim slučajevima.⁷³

ustavne tužbe od strane Ustavnog suda.

⁷¹ Prema praksi Ustavnog suda nije odlučno je li riječ o presudi, djelomičnoj presudi ili je riječ o međupresudi ukoliko je njome povrijeđeno ustavno pravo, a protiv te odluke nema redovnog pravnog lijeka. V. primjerice, odluku Ustavnog suda broj: U-III-31/1997 od 3. listopada 1997. („Narodne novine“ broj 123/97.), a relevantna je i recentna odluka broj: U-III-A-4870/2019 od 24. lipnja 2020. („Narodne novine“ broj 88/20.) u kojoj je riječ o dopunskoj presudi.

⁷² Naime, na internetskoj stranici Ustavnog suda dostupan je „Popis pojedinačnih akata koji se ne smatraju aktima iz članka 62. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske“ po kategorijama za kazneni postupak, prekršajni postupak, parnični, izvanparnični, ostavinski i zemljišnoknjižni postupak, postupak pred trgovačkim sudovima, ovršni postupak, upravni postupak i upravni spor, zatim odluke Vlade Republike Hrvatske te drugi pojedinačni akti. Uz popis pojedinačnih akata, navedena su i relevantna rješenja Ustavnog suda o odbačaju ustavne tužbe kao prikaz kontinuiteta ustavnosudske prakse. V. Popis pojedinačnih akata koji se ne smatraju aktima iz članka 62. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (www.usud.hr.), pristupljeno 25. ožujka 2021.

⁷³ Obzirom na širok spektar i velik broj ustavnosudskih predmeta već je Poslovníkom iz 2003. godine bila propisana tipologija označavanja svih vrsta predmeta kako bi se, s jedne strane, olakšala preglednost istih, a s druge strane izbjeglo zatrpavanje Ustavnog suda predmetima koji nisu u njegovoj nadležnosti. V. članak 54. Poslovnika („Narodne novine“ broj 181/03). Razvojem ustavnosudske prakse općenito, a osobito u pogledu ustavnih tužbi, dolazilo je do pojedinih izmjena u označavanju ustavnosudskih predmeta.

Tipologija označavanja ustavnosudskih predmeta u postupcima povodom ustavnih tužbi je sljedeća:

- U-III – postupak pokrenut ustavnom tužbom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom (ustavnosudski postupak pokrenut na temelju članka 62. Ustavnog zakona),⁷⁴
- U-IIIA – postupak u povodu ustavne tužbe i prije no što je iscrpljen pravni put zbog nerazumno dugog trajanja sudskog postupka na Vrhovnom sudu (ustavnosudski postupak pokrenut na temelju članka 63. Ustavnog zakona),⁷⁵
- U-IIIB – postupak u povodu ustavne tužbe i prije no što je iscrpljen pravni put u slučaju kad se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice (ustavnosudski postupak pokrenut na temelju članka 63. Ustavnog zakona),
- U-IIIBi – postupak u povodu ustavne tužbe i prije no što je iscrpljen pravni put zbog neprovođenja istrage (nedjelotvorna istraga) kaznenih djela vezanih uz članak 2. (pravo na život) i članak 3. (zabrana mučenja) Konvencije (ustavnosudski postupak pokrenut na temelju članka 63. Ustavnog zakona),⁷⁶
- U-IIIVs – postupak u povodu ustavne tužbe protiv rješenja Vrhovnog suda kojim je riješeno o žalbi u postupku za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku (ustavnosudski postupak pokrenut na temelju članka 62. Ustavnog zakona).⁷⁷

⁷⁴ Riječ je o spomenutom osnovnom tipu ustavne tužbe kojim se pokreće postupak protiv sudskih presuda nakon što je iscrpljen dopušteni pravni put.

⁷⁵ Analitičkom komparacijom izmjena i dopuna Poslovnika može se utvrditi da signatura U-IIIA u Poslovniku iz 2003. godine nije bila namijenjena za označavanje identične vrste predmeta kao danas, kad se ta signatura koristi za postupke povodom ustavnih tužbi prije nego što je iscrpljen pravni put isključivo zbog nerazumno dugog trajanja postupka na Vrhovnom sudu. Naime, u Poslovniku iz 2003. godine ta oznaka odnosila se općenito na nerazumno dugo trajanje sudskog postupka. Nova signatura U-IIIA uvedena je izmjenama i dopunama Poslovnika iz 2008. godine sukladno sudskim postupcima provedenim, zbog nerazumno dugog trajanja postupka, temeljem novog Zakona o sudovima („Narodne novine“ broj 150/05.), a uvedena je još jedna dodatna oznaka, U-IIIVs, za novi tip ustavne tužbe, koja se odnosila na postupke povodom ustavnih tužbi protiv rješenja Vrhovnog suda kojim je riješeno o žalbi u postupku za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

⁷⁶ Postupci povodom ustavnih tužbi zbog nedjelotvorne istrage kaznenih djela vezanih uz pravo na život i zabranu mučenja posljednji su uvedeni u tipologiju ustavnosudskih postupaka dopunom Poslovnika iz 2015. godine.

⁷⁷ Današnje oznake svih ustavnosudskih predmeta stipulirane su člankom 54. stavkom 1. Poslovnika.

Nakon što je ustavnosudski postupak pokrenut, neovisno o tipu ustavne tužbe, dalje se vodi *ex officio* sve dok Ustavni sud ne donese odluku ili rješenje.⁷⁸ U skladu s tim, važno je razlikovati vijeće za rješavanje pretpostavki za odlučivanje o ustavnim tužbama od vijeća za odlučivanje o ustavnim tužbama. Naime, nakon podnošenja ustavne tužbe, vijeće od tri ustavna suca odlučuje o ustavnoj tužbi kada ne postoje, prethodno analizirane, pretpostavke za ustavnosudski nadzor. U suprotnom, o ustavnoj tužbi odlučuje vijeće sastavljeno od šest sudaca.⁷⁹ Vijeća o ustavnoj tužbi odlučuju jednoglasno i u punom sastavu, a ako jednoglasnost nije postignuta ili vijeće smatra da ustavnosudski predmet ima širi značaj o ustavnoj tužbi odlučuje Sjednica Ustavnog suda.⁸⁰

Već smo rekli da Ustavni sud odluku donosi samo kada odlučuje o biti stvari, dok u svim ostalim slučajevima donosi rješenje, što znači da će ustavnu tužbu rješenjem odbaciti u slučaju svoje nenadležnosti, odnosno nepravodobnosti, nepotpunosti, nerazumljivosti ili nedopuštenosti ustavne tužbe.⁸¹ Pored toga, Ustavni sud donosi rješenje i u slučaju obustave ustavnosudskog postupka povodom ustavne tužbe, do koje dolazi kada podnositelj umre, odnosno u slučaju kada podnositelj ustavne tužbe koji je pravna osoba prestane postojati, te u slučaju povlačenja ustavne tužbe.⁸²

Za razliku od rješenja, Ustavni sud odlukom ustavnu tužbu usvaja ili odbija kao neosnovanu ako utvrdi da ne postoje razlozi zbog kojih se akt osporava.⁸³ U slučaju usvajanja ustavne tužbe, Ustavni sud istom odlukom ukida osporavani akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo podnositelja te u obrazloženju navodi ustavno pravo koje je povrijeđeno i u čemu se ta povreda sastoji,⁸⁴ a predmet vraća na ponovni postupak tijelu državne vla-

⁷⁸ Dakle, nakon pokretanja postupka povodom ustavne tužbe ne traži se bilo kakva daljnja aktivnost podnositelja ustavne tužbe.

⁷⁹ Bitno je spomenuti i ulogu suca izvjestitelja, koji prethodno poziva podnositelja ustavne tužbe da istu u određenom roku dopuni ili ispravi ako je nerazumljiva, odnosno ako se iz nje ne može utvrditi koji se akt osporava, ili pak ako nije potpisana, dakle, kada je riječ o nepotpunoj ustavnoj tužbi.

⁸⁰ Na taj način osigurava se konzistentnost odlučivanja vijeća, dok je drugačija situacija kad odlučuje Sjednica Ustavnog suda jer se tada traži većina glasova svih sudaca Ustavnog suda, sukladno članku 68. Ustavnog zakona.

⁸¹ Ustavna tužba se, sukladno članku 72. Ustavnog zakona, smatra nedopuštenom u slučaju kad nije iscrpljen dopušteni pravni put, odnosno ako podnositelj ustavne tužbe u prethodnom postupku nije koristio dopušteno pravno sredstvo, a nije riječ o propisanoj iznimci. Nadalje, ustavna tužba smatrat će se nedopuštenom i u slučaju podnošenja ustavne tužbe od strane osobe koja nije ovlaštena za njezino podnošenje, kao i u slučaju kad je ustavnu tužbu podnijela pravna osoba koja ne može biti nositelj ustavnih prava, o čemu je prethodno bilo više riječi.

⁸² Slučajevi u kojima će Ustavni sud postupak pokrenut ustavnom tužbom obustaviti taksativno su navedeni u članku 79. Ustavnog zakona.

⁸³ V. članak 75. Ustavnog zakona.

⁸⁴ Ukoliko u vrijeme donošenja odluke o usvajanju ustavne tužbe, akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo podnositelja više ne proizvodi pravne učinke, Ustavni sud će u odluci utvrditi njegovu neustavnost i u

sti koje je donijelo ukinuti akt.⁸⁵ Ustavna tužba, dakle, ima kasacijski učinak na sporne akte državnih tijela ili tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno pravne osobe s javnim ovlastima, te djeluje *inter partes*. Drugim riječima, ustavna tužba djeluje između podnositelja ustavne tužbe i onih tijela državne odnosno javne vlasti čijim odlukama su mu povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčenu Ustavom.

Osobito je važna činjenica da je nadležno sudbeno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravna osoba s javnim ovlastima, pri donošenju novog akta, obvezno poštovati pravna stajališta Ustavnog suda izražena u odluci kojom se ukida akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo podnositelja ustavne tužbe. Svaka odluka Ustavnog suda, kojom se ukida akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo podnositelja ustavne tužbe, dakle, ima obvezatni karakter, što znači da je obvezatna ne samo izreka odluke, već su obvezatna i pravna stajališta Ustavnog suda izražena u obrazloženju takve odluke. Pored toga, u slučaju da Ustavni sud ocijeni da ukidanje osporenog akta, kojim je povrijeđeno ustavno pravo podnositelja ustavne tužbe, ne bi bilo dovoljno za zaštitu podnositelja, može odrediti tijelo kojem povjerava provedbu svoje odluke, kao i način provedbe.⁸⁶

Nasuprot tome, govoreći o pravnim posljedicama samog pokretanja ustavnosudskog postupka povodom ustavne tužbe, Ustavni zakon propisuje da ustavna tužba, u pravilu, ne sprječava primjenu osporavanog akta. Ustavna tužba, dakle, nema suspenzivni učinak. Ipak, na prijedlog podnositelja ustavne tužbe, Ustavni sud može odgoditi ovrhu do donošenja ustavnosudske odluke u slučaju kad bi ovrha prouzročila podnositelju ustavne tužbe štetu koja bi se teško mogla popraviti, ali samo uz kumulativno ispunjenje dva uvjeta.⁸⁷ Prvi uvjet je da odgoda ovrhe nije suprotna javnom interesu, a drugi da se odgodom ne nanosi nekome veća šteta. No, treba napomenuti da ukoliko Ustavni sud odgodi ovrhu to samo po sebi ne znači da će ustavna tužba u konačnici biti i usvojena, već će ishod ustavnosudskog postupka ovisiti o tome je li u specifičnim okolnostima svakog pojedinog (konkretnog) slučaja došlo do povrede određenog ustavnog prava.⁸⁸

izreci navesti ustavno pravo koje je podnositelju povrijeđeno spornim aktom.

⁸⁵ Ustavni sud, naime, u slučaju usvajanja ustavne tužbe može samo ukinuti osporavani akt, dok nema mogućnost, kao redovni i specijalizirani sudovi, odnosno Vrhovni sud, preinačavanja spornog pravnog akta, obzirom na činjenicu da ni Ustavom ni Ustavnim zakonom takva ovlast Ustavnom sudu nije dana.

⁸⁶ Premda su sva tijela državne vlasti, kao i lokalne i područne (regionalne) samouprave, u okviru svog ustavnog i zakonskog djelokruga, dužna provoditi odluke (i rješenja) Ustavnog suda, Vlada Republike Hrvatske osigurava njihovu provedbu, sukladno članku 31. Ustavnog zakona. V, primjerice, odluku Ustavnog suda broj: U-III-64744/2009 od 3. studenoga 2010. („Narodne novine“ broj 125/10.).

⁸⁷ Ustavni sud o donošenju privremene mjere odlučuje, sukladno člancima 67. i 68. Ustavnog zakona, u vijeću sastavljenom od šest sudaca na isti način kako je prethodno navedeno za svih pet tipova ustavnih tužbi.

⁸⁸ V., primjerice, recentnije rješenje Ustavnog suda broj: U-III-3931/2019 od 19. svibnja 2020. („Narodne novine“ broj 79/20.), u kojem je apostrofirano: „Ustavni sud ističe da je riječ o privremenoj odgodi pravnih učinaka osporene drugostupanjske presude koja traje do donošenja odluke Ustavnog suda o ustavnoj

5. PROBLEMI I MOGUĆA RJEŠENJA

5.1. Preopterećenost Ustavnog suda ustavnim tužbama

Nesporno je da postoje određeni problemi ustavnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, a jedan od njih zasigurno je preopterećenost ustavnim tužbama. No, prije prijedloga mogućih rješenja kojima bi se ta preopterećenost anulirala potrebno je sagledati razloge koji su do toga doveli. Prvenstveno je potrebna statistička analiza svih primljenih/riješanih predmeta povodom ustavnih tužbi i to od početka djelovanja Ustavnog suda pa sve do danas, kao bitnih elementa za stvaranje relevantne slike o ustavnosudskom postupanju kroz promatrani period, a potom i analiza čimbenika koji su utjecali na brojnost ustavnih tužbi.

5.1.1. Statistička analiza primljenih/riješanih predmeta povodom ustavnih tužbi

Budući da je riječ o tridesetogodišnjem razdoblju, od početka djelovanja Ustavnog suda do kraja 2020. godine, promotrit ćemo ga kroz tri jednaka perioda uzimajući u obzir i analizirane normativne promjene.⁸⁹

a) Razdoblje od početka djelovanja Ustavnog suda do kraja 2000. godine

Tablični prikaz statistike primljenih predmeta povodom ustavnih tužbi u razdoblju 1991. – 2000.

PRIMLJENO	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	UKUPNO
U-III	25	126	252	824	642	602	550	803	925	1579	6328
U-III A										64	64
U-III B											0
U-III Bi											0
U-III Vs											0
UKUPNO	25	126	252	824	642	602	550	803	925	1643	6392

Tablični prikaz statistike riješenih predmeta povodom ustavnih tužbi u razdoblju 1991. – 2000.

RIJEŠENO	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	UKUPNO
U-III	7	52	130	380	351	417	432	685	892	1467	4813
U-III A										49	49
U-III B											0
U-III Bi											0
U-III Vs											0
UKUPNO	7	52	130	380	351	417	432	685	892	1516	4862

tužbi. Ovo rješenje ni na koji način ne prejudicira odluku o ustavnoj tužbi.“

⁸⁹ Podaci o broju svih primljenih i riješenih predmeta u razdoblju od 22. prosinca 1990. godine do 31. prosinca 2020. godine dostupni su, kao što je već navedeno, na internetskoj stranici Ustavnog suda te su na temelju uvida u iste izrađeni svi tablični prikazi statistike primljenih odnosno riješenih predmeta povodom ustavnih tužbi u promatranim razdobljima.

Analizirani statistički podaci primljenih/riješanih predmeta povodom ustavnih tužbi, u promatranom periodu od prvih deset godina, pokazuju trend njihova rasta.⁹⁰ No, već je na samim počecima djelovanja Ustavnog suda broj primljenih ustavnih tužbi vrlo uočljivo nadilazio broj riješenih predmeta u ustavnosudskim postupcima, što se može pripisati činjenici da je analizirani vremenski period uslijedio odmah nakon osamostaljenja, a institut ustavne tužbe bio je tek uveden u ustavnosudsku jurisprudenciju u Republici Hrvatskoj. Razvojem uloge Ustavnog suda u zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda dolazi i do trenda rasta udjela riješenih predmeta u odnosu na primljene predmete, redom prema rastućem broju godina: 28%, 41,3%, 51,6%, 46,1%, 54,7%, 69,3%, 78,5%, 85,3%, 96,4%, 92,3%.

b) Razdoblje od početka 2000. do kraja 2010. godine

Tablični prikaz statistike primljenih predmeta povodom ustavnih tužbi u razdoblju 2000. – 2010.

PRIMLJENO	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	UKUPNO
U-III	1579	1868	2584	3373	3602	3148	3764	4173	5219	5202	5626	40138
U-IIIA	64	43	442	542	925	1433	55	22	55	180	87	3848
U-IIIB			1	13	19	21	27	20	46	37	34	218
U-IIIBi												0
U-IIIVs							15	178	181	216	48	638
UKUPNO	1643	1911	3027	3928	4546	4602	3861	4393	5501	5635	5795	44842

Tablični prikaz statistike riješenih predmeta povodom ustavnih tužbi u razdoblju 2000. – 2010.

RIJEŠENO	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	UKUPNO
U-III	1467	1348	1600	2183	3279	3322	3467	2829	4315	4911	6108	34829
U-IIIA	49	30	144	285	543	723	963	648	135	148	71	3739
U-IIIB				2	12	23	29	20	23	50	39	198
U-IIIBi												0
U-IIIVs								1	119	297	223	640
UKUPNO	1516	1378	1744	2470	3834	4068	4459	3498	4592	5406	6441	39406

Početno s prvom godinom prethodno analiziranog perioda, promatrajući kretanje broja primljenih predmeta, riješenih predmeta, kao i riješenih predmeta u odnosu na primljene predmete, uočen je rast broja primljenih predmeta tijekom godina, koji je za razliku od rasta broja riješenih predmeta, bio stalan i neprekinut (izuzevši 2006. godinu). No, potrebno je istaknuti 2004. godinu u kojoj je porast broja riješenih predmeta u odnosu na njihov broj prethodne godine zabilježio rast od 55,2 postotna boda, dok je došlo do značajnijeg pada broja riješenih predmeta tijekom 2007. godine. Analiza statističkih podataka

⁹⁰ U promatranom razdoblju zanemariv je period od 22. prosinca do 31. prosinca 1990. godine. Podsjećamo da postupci po svim današnjim signaturama nisu bili uvedeni u tipologiju ustavnosudskih postupaka sve do, prethodno analiziranih, izmjena i dopuna Poslovnika.

pokazuje i spomenuti pad primljenih predmeta 2006. godine,⁹¹ a broj riješenih predmeta bio je za 15,5 postotnih bodova veći od broja primljenih predmeta povodom ustavnih tužbi. U svakom slučaju, i dalje je bio prisutan rastući trend udjela riješenih predmeta u primljenim predmetima.⁹²

c) Razdoblje od početka 2010. do kraja 2020. godine

Tablični prikaz statistike primljenih predmeta povodom ustavnih tužbi u razdoblju 2010. – 2020.

PRIMLIJENO 2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	UKUPNO	
U-III	5626	5597	5980	5627	5138	4595	6090	4713	4514	4967	5731	58578
U-IIIA	87	146	235	151	132	72	41	75	70	83	136	1228
U-IIIB	34	49	64	56	63	51	38	42	63	68	52	580
U-IIIBi					1	5	2	3	7	11	36	65
U-IIIVs	48											48
UKUPNO	5795	5792	6279	5834	5334	4723	6171	4833	4654	5129	5955	60499

Tablični prikaz statistike riješenih predmeta povodom ustavnih tužbi u razdoblju 2010. – 2020.

RIJEŠENO 2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	UKUPNO	
U-III	6108	7449	7933	6241	4996	4487	5659	5041	4396	4362	4732	61404
U-IIIA	71	77	140	240	176	69	102	48	49	81	93	1146
U-IIIB	39	30	56	73	51	58	34	41	61	73	62	578
U-IIIBi						2	8	6	5	8	12	41
U-IIIVs	223											223
UKUPNO	6441	7556	8129	6554	5223	4616	5803	5136	4511	4524	4899	63392

U posljednjem analiziranom razdoblju djelovanja Ustavnog suda, uzevši kao početak promatranog perioda 2010. godinu, primjetna je značajnija promjena kretanja u broju primljenih predmeta povodom ustavnih tužbi jer dolazi do pada njihova broja u odnosu

⁹¹ Smanjenju ukupnog broja ustavnih tužbi u 2006. godini doprinio je značajan pad ustavnih tužbi signature U-IIIA, podnesenih temeljem članka 63. Ustavnog zakona zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Naime, spomenutim Zakonom o sudovima iz 2005. godine u domaći pravni poredak uvedeno je novo pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, odnosno zaštita tog ustavnog prava proširena je na redovne i specijalizirane sudove, uključujući i Vrhovni sud, a Ustavni sud posljedično tome prestao je biti nadležan u prvom stupnju. V. članke 27. i 28. Zakona o sudovima („Narodne novine“ broj 150/05.).

⁹² O trendu kretanja broja primljenih i riješenih ustavnosudskih predmeta po svim signaturama v. Omejec, J.: O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja (prilog reformi ustavnog sudovanja), u „Hrvatsko ustavno sudovanje da lege lata i de lege ferenda“, HAZU, Zagreb, 2009., str. 23.-167.; Krapac, D.: Pretpostavke za pokretanje i vođenje ustavnosudskog postupka zaštite individualnih ustavnih prava i sloboda: pravni okviri i stvarne granice („procesnost“) hrvatskog modela ustavne tužbe, u „Hrvatsko ustavno sudovanje de lege lata i de lege ferenda“, HAZU, Zagreb, 2009., str. 169.-207.; Krapac, D.: Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske – ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora, Narodne novine, Zagreb, 2014., str. 183.-187.

na prethodne godine, napose 2011., 2013., 2014., 2015., 2017. i 2018. godine. Takvo stanje utjecalo je i na broj riješenih predmeta u postupcima povodom ustavnih tužbi, pa je udio riješenih ustavnih tužbi četiri godine za redom bilježio rast u postotnim bodovima u odnosu na primljene predmete.⁹³ Analiza, naime, pokazuje da je udio riješenih predmeta povodom ustavnih tužbi počevši od 2010. godine iznosio redom: 111,1%, 130,4%, 129,5%, 112,3%, 97,9%, 97,7%, 94%, 106,2%, 96,9%, 88,2% i 82,3%. No, počevši od 2014. godine primjetan je pad trenda udjela riješenih predmeta u postupcima povodom ustavnih tužbi⁹⁴ u odnosu na trendove prethodnih godina.⁹⁵

Najzad, analiza statističkih podataka ukupno primljenih i riješenih svih ustavnosudskih predmeta pokazuje zaostatak od 4.825 neriješenih predmeta, od čega je predmeta povodom ustavnih tužbi čak 4.592, što u ukupnom broju neriješenih predmeta čini 95,2%.⁹⁶

5.2. Razlozi koji su doveli/dovode do brojnosti ustavnih tužbi i moguća rješenja

Analizirani statistički podaci ukazuju da Ustavni sud u ustavnosudskim postupcima povodom ustavnih tužbi protiv sudskih presuda nakon što su u redovnom postupku iscrpljena sva dopuštena sredstva pravne zaštite, dakle u području konkretne zaštite pojedinačnih ustavnih prava, bilježi najveći broj neriješenih predmeta. Sagleda li se prikaz primljenih ustavnih tužbi u promatranom razdoblju, od uvođenja ustavne tužbe pa sve do kraja 2020. godine, može se zaključiti da je ustavna tužba ne samo zaživjela u Republici Hrvatskoj, već je općenito postala široko prihvaćeno ustavno sredstvo za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koje se vrlo često potpuno neosnovano podnosi Ustavnom sudu.

Iako su ustavnu tužbu tvorci hrvatskog Ustava zamislili tek kao iznimno, supsidijarno, sredstvo zaštite ustavnih prava, činjenica je da je zbiljski prerasla u pravno sredstvo koje se gotovo redovito podnosi u svim vrstama postupaka nakon, a često i prije, iscrpljenog redovnog puta pravne zaštite. Štoviše, ustavna tužba podnosi se čak i bez obzira na stvarno postojanje povreda ustavnih prava u prethodno provedenim sudskim postupcima.⁹⁷ Stoga

⁹³ Iz analiziranih podataka razvidno je da je privremeno rasterećenje Ustavnog suda uslijed smirivanja trenda rasta primljenih ustavnih tužbi, osiguralo Ustavnom sudu mogućnost rješavanja zaostataka iz prethodnih godina.

⁹⁴ Izuzev 2017. godine kad je, kao što je evidentno iz tabličnog prikaza, udio riješenih predmeta iznosio 106,2%.

⁹⁵ Premda trend ukazuje na pad, najniži iznos koji je dosegnuo bio je 88,2% udjela broja riješenih predmeta u odnosu na broj primljenih predmeta.

⁹⁶ Dakle, unatoč navedenim zakonskim intervencijama i unutarnjoj organizaciji rada Ustavnog suda, neriješeni predmeti povodom ustavnih tužbi, još uvijek, premašuju 95% ukupnog broja svih neriješenih ustavnosudskih predmeta.

⁹⁷ Naime, u najvećem broju slučajeva u biti se radi o klasičnim žalbama ili revizijama koje se upućuju Ustavnom sudu kao da je riječ o redovnom sudu, mada se Ustavni sud o tome višekratno očitovao kroz

je i praksa Ustavnog suda vrlo restriktivna, što se reflektira kroz ukupan broj ustavnih tužbi koje se usvajaju, a iznosi približno 4%, dok se sve preostale ustavne tužbe odbacuju odnosno odbijaju.⁹⁸

Unatoč tome što je iz svega navedenog potpuno razvidno da Ustavni sud nije instancijski sud te su stoga i razlozi zbog kojih se netko može obratiti Ustavnom sudu različiti od onih u odnosu na sudbenu vlast, može se s pravom postaviti pitanje zašto se i nakon trideset godina postojanja tog instituta u pravnom sustavu Republike Hrvatske još uvijek svake godine Ustavnom sudu podnose tisuće ustavnih tužbi protiv odluka sudbene vlasti ili drugih tijela javnih ovlasti i to gotovo isključivo kao pravno sredstvo višem sudu.

Premda su razlozi koji su doveli odnosno dovode do brojnosti ustavnih tužbi višestruki skrenut ćemo pozornost samo na najbitnije probleme, na koje su već ukazivali mnogi autori, a koje je moguće prevladati gotovo isključivo normativnim uređenjem instituta ustavne tužbe.⁹⁹

Osnovni problem detektiran kroz kazuistiku Ustavnog suda vezan je uz izuzetno široku nadležnost Ustavnog suda jer praktički protiv svake se sudske presude može podnijeti ustavna tužba čime se gubi sama svrha nadležnosti Ustavnog suda u pružanju zaštite ustavnosti *in concreto* u postupcima pokrenutim ustavnim tužbama. Naime, zbog preširoko postavljenih, prethodno opisanih, pretpostavki za ustavnosudski nadzor povodom ustavne tužbe dolazi do podnošenja velikog broja ustavnih tužbi u ustavnopravno nerelevantnim predmetima.

Daljnji problem odnosi se na postojeće normativno rješenje temeljem kojeg Ustavni sud u ustavnosudskom postupku povodom ustavne tužbe faktično djeluje kao žalbeni

svoju jurisprudenciju: „Ustavna tužba nije redovni ili izvanredni pravni lijek u sustavu domaćih pravnih lijekova. Ona je posebno ustavnopravno sredstvo zaštite ustavnih prava u pojedinačnim slučajevima. Stoga nije dostatno pozvati se u ustavnoj tužbi na povrede koje su rezultat navodnih nezakonitosti što ih je počinilo nadležno tijelo ili sud u sudskom postupku. Protiv takvih nezakonitosti pravnu zaštitu pružaju redovni i specijalizirani sudovi u postupcima ustrojenim u više stupnjeva sudske zaštite.“ V., primjerice, rješenje Ustavnog suda broj: U-III-1747/2009 od 10. studenoga 2009. („Narodne novine“ broj 139/09.).

⁹⁸ Mada je riječ o relativno malom postotku usvojenih ustavnih tužbi jer je ranijih godina Ustavni sud usvajao i više od 5% ustavnih tužbi, još uvijek je to veći postotak od europskog prosjeka koji se kreće od 2 - 3 %. V. Šarin, D.: Ustavni sud Republike Hrvatske kao institucionalni zaštitnik ljudskih prava i temeljnih sloboda, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2015., vol. 52, br. 3, str. 767.

⁹⁹ O pojedinim problemima ustavnosudskog postupanja povodom ustavne tužbe te prijedlozima *de lege desiderata* v. Krapac, D.: Pretpostavke za pokretanje i vođenje ustavnosudskog postupka zaštite individualnih ustavnih prava i sloboda: pravni okviri i stvarne granice („procesnost“) hrvatskog modela ustavne tužbe, u „Hrvatsko ustavno sudovanje de lege lata i de lege ferenda“, HAZU, Zagreb, 2009., str. 169.-207.; Omejec, J.: O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja (prilog reformi ustavnog sudovanja), u „Hrvatsko ustavno sudovanje de lege lata i de lege ferenda“, HAZU, Zagreb, 2009., str. 23.-167.; Krapac, D.: Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske – ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora, Narodne novine, Zagreb, 2014., str. 181.-272.

odnosno revizijski sud tj. redovni sud drugog ili trećeg stupnja. Riječ je o tome da Ustavni sud u postupcima konkretne ustavnosudske kontrole ostaje samo u okviru klasične sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata, a ne i njihove ustavnosti. Stoga se Ustavni sud vrlo često pogrešno percipira kao redovni sud posljednjeg stupnja, a ustavna tužba kao djelotvorni instrument za kontrolu zakonitosti sudskih presuda.¹⁰⁰

Dodatni problem predstavlja i previsoko postavljena vrijednost predmeta spora za dopuštenost revizije jer dovodi do znatnog porasta broja ustavnih tužbi zbog nemogućnosti pristupa Vrhovnom sudu. Naime, zbog postavljenog vrijednosnog cenzusa o značajnom broju presuda županijskih sudova više ne odlučuje Vrhovni sud što dovodi do poremećaja instancijske nadležnosti redovnih sudova te Ustavni sud pretvara u kasacijski sud.¹⁰¹

Ukratko, zakonodavac bi prvenstveno trebao preispitati širinu nadležnosti Ustavnog suda za ustavnosudski nadzor povodom ustavnih tužbi, kao i mogućnost kontrole ustavnosti pojedinačnih akata te visinu vrijednosti predmeta spora za dopuštenost revizije na način da se poveća ustavna uloga Vrhovnog suda. Budući da nedovoljno poznavanje instituta ustavne tužbe perpetuira podnošenje ustavnih tužbi bez ikakve pravne osnove zasigurno bi pravilnoj percepciji doprinijelo i češće održavanje javnih rasprava sa stručnom i zainteresiranom javnošću, kao i što češće javne sjednice Ustavnog suda sukladno javnoj naravi njegova djelovanja.¹⁰²

¹⁰⁰ U tom smislu, česti su slučajevi da podnositelji ustavne tužbe, pa i kad je riječ o kvalificiranim punomoćnicima, u ustavnoj tužbi samo ponavljaju žalbene razloge odnosno revizijske navode ukoliko je ista bila dopuštena, mada Ustavni sud u svojim rješenjima opetovano navodi: „U ustavnoj tužbi također nije dostatno ponoviti razloge koji su već istaknuti u žalbenim ili revizijskim postupcima pred sudom niti je dostatno samo navesti ustavna prava koja se smatraju povrijeđenima. Ustavna tužba mora sadržavati konkretne i obrazložene razloge eventualne povrede određenog ustavnog prava.“ V. citirano rješenje Ustavnog suda broj: U-III-1747/2009 od 10. studenoga 2009. („Narodne novine“ broj 139/09.).

¹⁰¹ Naglašavamo da je zakonodavac izmjenama Zakona o parničnom postupku iz 2011. godine učinio upravo suprotno od potrebnog te povisio prethodno propisani vrijednosni kriterij za dopuštenost podnošenja revizije sa 100.000,00 kuna na 200.000,00 kuna, umjesto njegova nužnog smanjenja. V. članak 29. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku („Narodne novine“ broj 57/11.).

¹⁰² No, valja reći da je sukladno javnosti djelovanja Ustavnog suda, stipuliranoj člankom 3. Ustavnog zakona, velik broj relevantnih odluka i rješenja objavljen u „Narodnim novinama“ odnosno dostupan na internetskoj stranici Ustavnog suda.

6. UMJESTO ZAKLJUČKA

Ustavom zajamčena zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda rezultirala je tendencijom za njihovu ustavnosudskom zaštitom i u konkretnim pojedinačnim slučajevima (zaštitom ustavnosti *in concreto*) koji su do tada bili u nadležnosti sudbene vlasti, što ni u kom slučaju ne znači da je Ustavni sud po pitanju zaštite ustavnih prava preuzeo dotadašnju ulogu redovnih odnosno specijaliziranih sudova u Republici Hrvatskoj, uključujući i Vrhovni sud. Iako je uloga Ustavnog suda u zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda supsidijarna, ustavotvorac je zbog značaja ustavnih prava odlučio njihovu zaštitu staviti i u nadležnost Ustavnog suda, pozicionirajući ga kao institucionalnog zaštitnika ljudskih prava i temeljnih sloboda upravo u onim situacijama kad su to propustila učiniti ostala tijela državne vlasti.

Iz svega što je u radu navedeno evidentno je da Ustavni sud nije instancijski sud jer ne obnaša nadležnosti žalbenog suda, već utvrđuje je li u postupku odlučivanja o pravima i obvezama podnositelja došlo do ustavno nedopuštenog zadiranja u temeljne slobode i prava čovjeka i građanina, tj. je li povrijeđeno ustavno pravo, te su konzekventno i razlozi zbog kojih se netko može obratiti Ustavnom sudu različiti od onih u odnosu na sudbenu vlast.

Iako su Ustavom i Ustavnim zakonom određene sve neophodne pretpostavke za ustavnosudski nadzor povodom ustavne tužbe (pretpostavke za vođenje postupka odnosno postupovne pretpostavke i pretpostavke za odlučivanje o biti stvari), ustavne tužbe i danas se vrlo često podnose bez pravne osnove.

Ustavna tužba, kao posebno (supsidijarno) sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom, vrlo često pogrešno je okarakterizirana kao pravni lijek unatoč tome što je Ustavni sud u mnogobrojnim odlukama isticao da ustavna tužba nije ni redovni ni izvanredni pravni lijek u sustavu domaćih pravnih lijekova, već posebno ustavnopravno sredstvo zaštite ustavnih prava u pojedinačnim slučajevima.

Premda je nesporno da je ustavna tužba uvedena u pravni sustav Republike Hrvatske kao specifično, dodatno pravno sredstvo zaštite ustavnih prava, moglo bi se, s pravom, postaviti pitanje koliko je postojeći institut učinkovit kada se uzmu u obzir brojke koje se mogu iščitati iz analizirane strukture primljenih i riješenih predmeta od početka djelovanja Ustavnog suda. Razlozi koji su doveli/dovode do toga višestruki su, a na najbitnije smo skrenuli pozornost kao i na potrebu za određenim normativnim uređenjem instituta ustavne tužbe jer postojeće probleme gotovo da nije moguće prevladati *de lege lata* već isključivo *de lege ferenda*.

LITERATURA

1. Arlović, M.: Međuodnos Ustavnog suda Republike Hrvatske i sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2015., vol. 52, br. 2, str. 369.- 405.
2. Bačić, A: Zahtjevi konstitucionalizma, pitanje interpretacije i Ustavni sud Republike Hrvatske, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 1998., god 35, br. 1-2, str. 69.-85.
3. Bačić, A: Mjesto i uloga ustavnih vrednota u demokratskom konstitucionalizmu, u „Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske“, HAZU, Zagreb, 2011, str. 119.-165.
4. Crnić, J.: Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Ustavna tužba - zaštita ustavnih sloboda i prava čovjeka i građanina, Odvjetnik, Zagreb, 1991., broj 5-6, str. 18.-22.
5. Krapac, D.: Pretpostavke za pokretanje i vođenje ustavnosudskog postupka zaštite individualnih ustavnih prava i sloboda: pravni okviri i stvarne granice („procesnost“) hrvatskog modela ustavne tužbe, u „Hrvatsko ustavno sudovanje de lege lata i de lege ferenda“, HAZU, Zagreb, 2009., str. 169.-207.
6. Krapac, D.: Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske - ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora, Narodne novine, Zagreb, 2014.
7. Ljubić, D.: Ustavnosudska zaštita temeljnih ljudskih prava i sloboda - ustavna tužba (ustavna žalba), doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2011.
8. Omejec, J.: O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja (prilog reformi ustavnog sudovanja), u „Hrvatsko ustavno sudovanje da lege lata i de lege ferenda“, HAZU, Zagreb, 2009., str. 23.-167.
9. Omejec, J.: Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourški acquis, Novi informator, Zagreb, 2013.
10. Peček, R.: Aktivna legitimacija pravnih osoba u ustavnosudskom postupku, Informator, Zagreb, 2019., br. 6568, uvodnik
11. Radolović, A.: Odnos redovnog sudskog i ustavnosudskog postupka u ustavnim tužbama, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2017., vol. 38, br. 1, str. 357.-373.
12. Smerdel, B.; Sokol, S.: Ustavno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2009.
13. Šarin, D.: Nastanak hrvatskoga Ustava, Narodne novine, Zagreb, 1997.

14. Šarin, D.: Položaj Ustavnog suda Republike Hrvatske s motrišta diobe vlasti i ustavne garancije njegove neovisnosti, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 2012., vol. 62, br. 5-6, str. 1379.-1412.
15. Šarin, D.: Ustavni sud Republike Hrvatske kao institucionalni zaštitnik ljudskih prava i temeljnih sloboda, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2015., vol. 52, br. 3, str. 755.-784.
16. Tuđen Mazuth, B.: Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Komentar, „Informator“, Zagreb, 1991.

Propisi

1. Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.)
2. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 13/91.)
3. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 99/99., 29/02., 49/02. - pročišćeni tekst)
4. Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj („Narodne novine“ broj 65/91., 27/92., 34/92.)
5. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine - Međunarodni ugovori“ broj 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10.)
6. Zakon o sudovima („Narodne novine“ broj 150/05., 16/07., 113/08., 153/09.)
7. Zakon o pučkom pravobranitelju („Narodne novine“ broj 60/92.)
8. Zakon o pučkom pravobranitelju („Narodne novine“ broj 76/12.)
9. Zakon o parničnom postupku („Narodne novine“ broj 53/91., 91/92., 58/93., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 02/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14., 70/19.)
10. Poslovnik Ustavnog suda Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 181/03., 16/06., 30/08., 123/09., 63/10., 121/10., 19/13., 37/14., 2/15.)
11. Predmeti Europskog suda za ljudska prava navedeni u radu
12. Odluke, rješenja i izvješća Ustavnog suda Republike Hrvatske navedena u radu

CONSTITUTIONAL COMPLAINT AS A SPECIAL (SUBSIDIARY) MEANS OF PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS

ABSTRACT: Given the fact that the constitutional complaint, even in the part of the professional public, is often misperceived as a regular or extraordinary legal remedy, the paper considers the legal nature of the constitutional complaint in the system through the analysis of the procedure and relevant decisions of the Constitutional Court's protection of human rights and fundamental freedoms in the Republic of Croatia. It seeks to clarify the constitutional guarantee of human rights and fundamental freedoms and the role of the Constitutional Court in the protection of constitutional rights, and to analyze in detail all the preconditions and legal consequences of constitutional judicial review of a constitutional complaint. Finally, the existing problems in the work of the Constitutional Court and possible solutions *de lege ferenda* are pointed out.

Key words: constitutional complaint, human rights and fundamental freedoms, constitutional rights, Constitution, Constitutional Court, constitutional court proceedings