

Dr. sc. Mario Jelušić*

USTAVNOSUDSKI NADZOR USTAVNOSTI UPRAVNOPRAVNIH PROPISA

UDK: 342.56 (497.5)

342.9 (497.5)

340.13 (497.5)

DOI: 10.31141/zrpf.2023.60.148.323

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 10. 2. 2023.

Ključni dio ustavne nadležnosti svakog ustavnog suda predstavlja apstraktna kontrola ustavnosti zakona i drugih propisa. Prikazan je sustav ustavnosudskog nadzora ustavnosti zakona kao temeljnog jamstva oživotvorenja vladavine prava, konstitucionalizma i načela ustavnosti u formalnom i u materijalnom smislu. Rad je posvećen analizi odabranih odluka Ustavnoga suda Republike Hrvatske u nadzoru ustavnosti i zakonitosti upravnopravnih propisa, zakona i podzakonskih akata. Upravo ispunjavajući prikazanu ulogu u obavljanju zadaća iz svoje nadležnosti, Ustavni sud kao posebno tijelo državne vlasti stalno djeluje kao njegov ustavnopravni korektiv.

Ključne riječi: *ustavnost, konstitucionalizam, ustavnosudski nadzor, apstraktna kontrola, upravni propisi, ukidanje i poništavanje propisa*

1. UVOD

Gledajući šire, u političkom smislu, ustavni koncept vladavine prava (*règne du droit*) polazi od više načela ustavne vladavine čijim su ograničenjima podvrgnuti svi nositelji funkcija vlasti uz politički nadzor koji provode predstavnička tijela na temelju mandata dobivenog od građana. Pri tome zaštitu pruža neovisno sudstvo u zakonom propisanom postupku koji osigurava poštovanje prava čovjeka. Ono što političke znanosti određuju kao *politički proces*, odvija se u granicama ustavnog okvira koji se razrađuje zakonima i podzakonskim propisima. U Hrvatskoj je nadzor formalne i materijalne usklađenosti ovih propisa s Ustavom povjeren Ustavnom sudu koji one zakone koji proturječe ustavu može ukinuti. Podzakonske propise može i ukinuti (*ex nunc pro futuro*), ali i poništiti, što tada ima učinak od samog njihova donošenja (*ex tunc*). Dakle, zakoni u sadržajnom smislu moraju biti usklađeni s odredbama Ustava, a podzakonski akti i s odredbama Ustava i odredbama odgovarajućih zakona. Samo akt koji je donijelo nadležno zakonodavno tijelo po predviđenom postupku, kao i sadržajem svojih odredbi, mora ispunjavati zahtjeve načela ustavnosti u formalnom i u materijalnom smislu.

* sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske i docent Pravnog fakulteta u Zagrebu, ORCID br. 0009-0002-9682-273X

2. USTAVNOSUDSKI NADZOR FORMALNE I MATERIJALNE USTAVNOSTI UPRAVNOPRAVNIH ZAKONA I DRUGIH PROPISA

Ustav Republike Hrvatske¹ nema puno odredbi koje uređuju odnos ustavnog i upravnog prava. Ističe se članak 19. Ustava po kojemu „*pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu. Zajamčuju se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti*“. Štoviše, ove se dvije ustavne norme ne razrađuju dalje u Ustavu, već predstavljaju temelj za zakonsku razradu u okviru upravnoga prava kroz velik broj pravnih normi, osobito u kontekstu ove druge kojom je u samom tekstu Ustava postavljena institucija *upravnoga spora* u kojem upravni sudovi vrše sudski nadzor zakonitosti upravnih akata što su ih donijela državna tijela odnosno pravne osobe koje vrše javne ovlasti. Nasuprot tomu, člankom 116. Ustava, osim što se u stavku 1. propisuje da se ustrojstvo i poslovi državne uprave i način njihova obavljanja uređuju zakonom, stavkom 2. se propisuje da se „*određeni poslovi državne uprave mogu [se] zakonom povjeriti tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti*“. I ta se norma razrađuje u sklopu upravnog prava cijelim spektrom zakona kojima se uređuju lokalna odnosno regionalna samouprava i sustav državne uprave.² Zato je u prosudbi materijalne usklađenosti upravnopravnih propisa s Ustavom potrebno krenuti od temeljnih vrednota ustavnoga poretka koje su sadržane u članku 3. Ustava,³ kao i od ostalih odredbi Ustava koje se svojim sadržajem *volens-nolens* reflektiraju na odredbe upravnopravnih propisa, neovisno o tome nalaze li se u zajedničkim odredbama, odredbama o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, ustrojstvu državne vlasti, osobito Ustavnog suda Republike Hrvatske, te mjesne, lokalne i područne (regionalne) samouprave, te onih koje se odnose na članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji. Kada govorimo o upravnopravnim propisima, znademo da se radi o iznimno velikom broju zakona i podzakonskih propisa (uredbi, pravilnika i dr.) kojima su uređeni materijalnopravni odnosi, ali i odredbi proceduralnog aspekta ostvarivanja prava građana i pravnih osoba pred tijelima državne uprave i

¹ Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14 – Odluka USRH).

² Branko Smerdel – Smiljko Sokol, *Ustavno pravo*, Zagreb, 2006., str. 14-15.

³ Članak 3. Ustava Republike Hrvatske: „Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava“. Iscrpnu analizu ovih temeljnih vrednota hrvatskog Ustava vidjeti u Arsen Bačić, *Mjesto i uloga ustavnih vrednota u demokratskom konstitucionalizmu*, u zborniku *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, HAZU, Zagreb 2011., str. 137-142; isti autor, *Ustavno pravo Republike Hrvatske*, Split 2006., str. 105, 106. O tumačenju ustavnih načela vidjeti Antonin Scalia, *A Matter of Interpretation – Federal Courts and the Law*, Princeton University Press, Princeton New Jersey 1997., str. 37-47; komentari Ronalda Dworkina u istoj knjizi, str. 115-127, te o komparativnoj analizi metoda tumačenja ustavnih normi Peter Häberle, *Ustavna država* (Der Verfassungsstaat), Politička kultura, Zagreb 2002., str. 115, 116.

tijelima koja vrše javne ovlasti u njihovu ostvarivanju uz primjenu Zakona o općem upravnom postupku odnosno Zakona o upravnim sporovima kojime je uređena kontrola zakonitosti konačnih upravnih akata od strane upravnih sudova.

Nadzor ustavnosti (*constitutional review*) ima specifične aspekte u ustavnopolitičkom konceptu *konstitucionalizma*. U Sjedinjenim Američkim Državama ustavni su pravnici jedinstveni u tome da je koncepcija konstitucionalizma, naročito kako je uobličena kroz sudski nadzor (*judicial review*) ta koja podrazumijeva demokraciju.⁴ Ustavni sud Republike Hrvatske,⁵ primjerice, u svojem ustavnom položaju slijedi klasični primjer austrijskog i njemačkog ustavnog suda koji su utemeljeni na zamislima teorije Hansa Kelsena o nadzoru ustavnosti (*constitutional review*), samostalno razvijajući svoju praksu.⁶ Hrvatski Ustavni sud ima više nadležnosti, a ističu se tri najvažnije za temu koju obrađujemo. Najvažija je da odlučuje o ustavnosti zakona koje donosi Hrvatski sabor i da ih može ukinuti ako nisu suglasni s Ustavom.

Zadaća ustavnih sudova, prema Kelsenovoj teoriji, nadzor je nad ustavnosti tumačenja Ustava kako bi se spriječila arbitrarnost državnih tijela i ozbiljna strukturalna zastranjenja.⁷ Ustavni sud također odlučuje o ustavnosti i zakonitosti podzakonskih akata izvršne vlasti (predsjednika Republike, Vlade Republike Hrvatske i njezinih ministarstava, javne uprave, kao i tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave). Ustavni sud, temeljem članka 126. Ustava, može ukinuti i poništiti takve propise ako utvrdi da su neustavni ili nezakoniti, te na taj način doprinosi ostvarenju koncepta *konstitucionalizma* i služi kao posljednji korektivni element unutar hrvatskog ustavnog sustava državne vlasti i njegovih institucija. Ako su pojedini zakoni ili podzakonski akti neustavni, Ustavni sud će ih ukinuti, a Hrvatski sabor i druga nadležna tijela bit će dužni donijeti novi zakon ili podzakonski akt koji će biti u skladu s Ustavom, odnosno zakonom. Pored toga, sukladno članku 125. st. 1. podstavak 3. Ustava, Ustavni sud može ocjenjivati ustavnost zakona, kao i ustavnost i zakonitost drugih propisa koji su prestali važiti ako od tog prestanka do podnošenja zahtjeva ili prijedloga za pokretanje postupka nije prošlo više od godine dana.

⁴ Ronald Dworkin, *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*, Cambridge Massachusetts, Harvard University Press, 1996., str. 18, 19. O ustavnom je sudovanju kod nas, uoči uvođenja ovog sustava nadzora ustavnosti, u svojoj opsežnoj studiji pisao Ivo Krbek u *Ustavno sudovanje*, JAZU, 1960.

⁵ Prema Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 99/99, 29/02 i 49/02 – pročišćeni tekst) Ustavni je sud posebno tijelo državne vlasti s posebnom nadležnošću koja se reflektira na sve tri grane državne vlasti. On nije dio sudbene vlasti, već je tijelo *sui generis*. O tome opširnije Branko Smerdel, Smiljko Sokol: *Ustavno pravo*, o. c., str. 176, 177; Branko Smerdel: *Ustavno pravo europske Hrvatske*, Zagreb 2020., str. 145 i dalje; Davor Krapac: *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske – ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora*, Zagreb 2014., str. 22-60; Jadranko Crnić: *Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Zagreb 2002., str. 25, 26.

⁶ Häberle je istaknuo da je nemoguće presaditi sustav ustavnog sudovanja jedne države u neku drugu. Svaka pojedina ustavna kultura razvijala se posebno i treba biti poštovana kao autonomna. Peter Häberle, *Ustavna država*, str. 119.

⁷ Usp. Jasna Omejec, *Novi europski tranzicijski ustavi i transformativna uloga ustavnih sudova*, Zbornik *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, Novi Informator, Zagreb 2011., str. 61-85.

Dakle, iz svih navedenih ovlasti Ustavnoga suda proizlazi da su ustavno sudovanje i njegova uloga u pravnom sustavu zamišljeni tako da taj sustav sam sebe korigira.⁸

3. PRAKSA USTAVNOGA SUDA REPUBLIKE HRVATSKE – APSTRAKTNA KONTROLA UPRAVNOPRAVNIH PROPISA

Prikazali smo dvanaest odluka i rješenja o ustavnosti zakona kao ilustrativne primjere iz ranije i recentne prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske, analizirajući njihovu karakterističnu ustavnopravnu argumentaciju.⁹ Ovim odlukama i rješenjima kao rezultatima ustavnosudskog nadzora odlučivalo se o pitanjima ustavnosti pojedinih zakona u spektru od ustavnih nadležnosti u sferi organizacije državne vlasti do zaštite pojedinih temeljnih ustavnih prava i sloboda.¹⁰ To su odluke kojima nisu prihvaćeni zahtjevi ovlaštenih podnositelja, odluke kojima su prihvaćeni prijedlozi za ocjenu ustavnosti zakona i ukinute njihove pojedine odredbe i rješenja kojima takvi prijedlozi nisu prihvaćeni. Odnose se na procesne zakone upravnoga prava (*Zakon o općem upravnom postupku, Zakon o upravnim sporovima*), procesne nedostatke koji predstavljaju povrede ustavnih jamstava (*Zakon o hrvatskom državljanstvu*), statusna prava građana odnosno stranaca (*Zakon o prebivalištu, Zakon o strancima i dr.*), pojedine javne službe (*Zakon o komunalnom gospodarstvu, Zakon o poljoprivredi*), javnu nabavu (*Zakon o javnoj nabavi, Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave*). Uz ustavnosudski nadzor zakona, izabrali smo i dvije odluke Ustavnoga suda Republike Hrvatske o podzakonskim aktima kojima su uređene određene djelatnosti (*Pravilnik o ambalaži i ambalažnom otpadu, te Pravilnik o uvjetima i načinu obavljanja poslova nadzora nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila te uvjetima za obavljanje poslova premještaja nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila*).

Skrećemo pozornost na to da je, stupanjem na snagu Zakona o upravnim sporovima¹¹ 1. siječnja 2012., ocjena zakonitosti općih akata jedinica lokalne

⁸ Ustavni sudovi nužno se moraju pokoravati shvaćanju da je njihov rad utemeljen na načelu samoograničenja. Ustavnosudske odluke koje ne bi uvažavale realne životne prilike društva u kojem djeluju, nastojeći da predstavljaju *idealne pravne umotvorine*, ne bi bile više od utopije te bi vjerojatno život društva pretvorile u *pakao realnog kaosa*, koliko god težila savršenstvu u realizaciji najviših ustavnih načela. Suprotno, ovdje se istovremeno krije i opasnost da, u pokušaju pronalaženja optimalnih rješenja u nastojanju da u svjetlu ustavnih vrijednosti postignu pravednu ravnotežu između prava pojedinca i općih interesa društva, ustavni sudovi ne završe u nedopustivom političkom konformizmu. Vidi: Mario Jelušić: *O odnosima izvršne vlasti s pravosuđem i Ustavnim sudom*, Zbornik Konstitucionalizacija demokratske politike, HAZU, Zagreb 2014., str. 81-83.

⁹ Sve odluke i rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske koje smo prikazali i analizirali objavljene su na internetskim stranicama Ustavnoga suda: www.usud.hr.

¹⁰ Bit ustavnosudskog nadzora (*constitutional monitoring*) u zaštiti je temeljnih ustavnih prava čovjeka i građanina. Jedino se takvim pristupom može zaštititi ključno načelo suvremenih demokratskih ustavnih sustava – vladavina prava (*Rule of Law, règne de la loi*). „*Ljudsko biće, njegovo dostojanstvo, temeljna prava i slobode koja su priznata od države kao najviše vrijednosti, moraju osigurati strogu primjenu načela vladavine prava i pravom zajamčiti ograničenja državne vlasti*“, Gagik Garushi Harutyunyan: *Constitutional Monitoring*, Yerevan, 2016., str. 202.

¹¹ Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10).

i područne samouprave, pravnih osoba koje imaju javne ovlasti i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu otada u nadležnosti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, ali je Ustavni sud u rješenju U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012.¹² naveo kriterije za određenje „drugog propisa“ u smislu članka 125. al. 2. Ustava poslije stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima, zadržavajući pravo da sam odluči o zakonitosti važnih podzakonskih akata.¹³ Primjenjujući kriterije utvrđene u ovom rješenju, Ustavni sud, kada ocijeni da osporeni podzakonski akti nisu „drugi propis“ iz članka 125. al. 2. Ustava, podnesene prijedloge podnositelja rješenjem odbacuje.

3.1. Zakon o općem upravnom postupku

a) Odluka USRH-a U-I-248/1994 od 13. studenoga 1996.

Odlukom U-I-248/1994. Ustavni sud RH ukinuo je neke dijelove članka 209. tadašnjeg Zakona o općem upravnom postupku.¹⁴ Predmet odlučivanja bilo je pitanje zakonskog ovlaštenja nadležnog organa da stvar riješi po slobodnoj ocjeni, je li dužan i u obrazloženju pored ostaloga navesti taj propis i izložiti razloge kojima se pri donošenju rješenja rukovodio. Osporena je bila druga rečenica stavka 2. prema kojoj se ti razlozi nisu morali navesti kada je to bilo u javnom interesu zakonom ili uredbom izričito predviđeno. Naime, člankom 18. Ustava jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom, s tim da pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita. Prema članku 19. Ustava, pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu uz jamstvo sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.

Iz ovih ustavnih odredaba slijedilo je da se *pravo na žalbu*, odnosno *drugu pravnu zaštitu*, može učinkovito ostvarivati samo ako tijelo koje je donijelo rješenje navede razloge za to rješenje, koji se onda mogu pobijati u obrani žaliteljevih prava i na zakonu utemeljenih interesa. Bez uvida u te razloge onemogućeno je ili je bitno otežano učinkovito korištenje ustavnim pravom na žalbu odnosno drugu pravnu zaštitu. Samo građanin kojemu su razlozi rješenja poznati može ga uspješno pobijati, a isto tako doći do uvjerenja o bezizglednosti žalbe protiv tog rješenja, čime se pridonosi načelima efikasnosti i ekonomičnosti postupka. Jer, obrazloženje pojedinog rješenja učvršćuje načelo zakonitosti, te djeluje protiv eventualne samovolje i proizvoljnosti. Upravo se preko obrazloženja najlakše utvrđuje je li se upravno tijelo vodilo načelom zakonitosti i postupalo tako da u vođenju postupka i u odlučivanju strankama omogućuje da što lakše zaštite svoja prava, vodeći računa i

¹² Narodne novine, br. 41/12, www.usud.hr.

¹³ Članak 125. al. 2. Ustava Republike Hrvatske propisuje da Ustavni sud, pored nadležnosti da odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom, odlučuje i o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Ti drugi propisi upravo su podzakonski akti (propisi).

¹⁴ Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 53/91).

o tome da ostvarivanje njihovih prava ne bude u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesom.¹⁵

b) Rješenje USRH-a U-I-515/2014 od 7. ožujka 2017.

Ustavni sud odlučivao je i o ustavnosti članka 113. stavaka 1., 2., i 6. novog Zakona o općem upravnom postupku,¹⁶ ne prihvaćajući prijedlog kojim je pokrenut ovaj postupak. Prema osporenim odredbama prvostupanjsko tijelo će ispitati je li žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe. Ako žalba nije dopuštena ili pravodobna ili izjavljena od ovlaštene osobe, odbacit će je rješenjem. Kada prvostupanjsko tijelo utvrdi da žalba ispunjava navedene zahtjeve, navodi žalbe će se razmotriti, te će se ispitati zakonitost, odnosno ocijeniti svrhovitost rješenja koje se žalbom osporava. Ako prvostupanjsko tijelo ne odbaci žalbu ili ne zamijeni pobijano rješenje novim, bez odgode će dostaviti žalbu sa spisom predmeta drugostupanjskom tijelu.

U prijedlogu se isticalo da uređenje ovlasti prvostupanjskog tijela u žalbenom postupkupropisano osporenim člankom Zakona o općem upravnom postupku može u cijelosti onemogućiti žalitelja na efikasni pravni lijek da drugostupanjsko tijelo odluči o njegovoj žalbi jer svaku žalbu prvostupanjsko tijelo čak i nezakonito može odbaciti. Time zapravo drugostupanjsko tijelo nikada neće biti u prilici odlučiti o žalbi. Predlagatelji smatraju da je na taj način žalitelj onemogućen u svojem pravu da podnese tužbu nadležnom upravnom sudu i ospori upravne akte, navodeći da je u parničnom i kaznenom postupku postupanje prvostupanjskog suda po žalbi ograničeno samo na mogućnost odbacivanja žalbe protiv presude, dok će žalbu protiv rješenja moći odbaciti samo drugostupanjski sud.

Ministarstvo uprave očitivalo se na navode predlagatelja navodeći da je člankom 113. Zakona o općem upravnom postupku propisano postupanje prvostupanjskog tijela po primitku žalbe. Prvostupanjsko tijelo može žalbu odbaciti rješenjem ako ona nije dopuštena ili pravodobna ili izjavljena od ovlaštene osobe. Rješenje o odbacivanju mora biti obrazloženo i protiv njega stranka ima pravo žalbe o kojoj u konačnici odlučuje isto drugostupanjsko tijelo, te na isti taj način provodi kontrolu zakonitosti postupanja prvostupanjskog tijela. Kad drugostupanjsko tijelo – postupajući povodom žalbe protiv rješenja prvostupanjskog tijela o odbacivanju žalbe, u skladu s odredbom članka 114. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku – utvrdi da ne postoje razlozi za odbacivanje žalbe, poništiti će rješenje o odbacivanju i riješiti odbačenu žalbu. Nadzor nad provedbom ovoga Zakona, sukladno njegovu

¹⁵ Obrazloženju dispozitiva rješenja kao upravnog akta svrha je iz njega vidjeti ne samo svrhu, već i motivaciju koja je do njega dovela, a služi i njegovu ispravnom tumačenju. Time se može utvrditi zakonitost donesenog rješenja. Bit obrazloženja sastoji se u tome da se iz njegova činjeničnog i pravnog dijela može vidjeti koje su pravnorelevantne činjenice bile temelj primjene odgovarajućih pravnih normi. U logičkom smislu, relevantne su činjenice *praemissa minor*, primijenjene pravne norme su *praemissa maior*, a rješenje je *konkluzija* u ovom logičkom silogizmu. Više u Ivo Borković, *Upravno pravo*, Zagreb 1997., str. 419 i dalje; Siniša Triva – Mihajlo Dika: *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb 2004., str. 170 i dalje.

¹⁶ Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/2009).

članku 165., obavlja središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove opće uprave, dok inspekcijski nadzor provodi upravna inspekcija.

Ustavni sud je u obrazloženju ovog rješenja istaknuo da sloboda izbora normativnog okvira ili zakonodavnog modela upravnog postupka pretpostavlja zakonodavčevu ovlast da na odgovarajući način uređuje organizaciju i nadležnost javnopravnih i drugih tijela u upravnom postupku te položaj stranaka u postupku, uključujući i njihov međusobni odnos, ovisno o ciljevima koji se politikama u području uprave žele postići. Isključiva je ovlast zakonodavca da pojedine institute upravnog postupka prihvati, zadrži ili ukloni iz prihvaćenog modela upravnog postupka odnosno promijeni sam model. S ustavnopravnog aspekta jedina obveza zakonodavca je da pri uređivanju pojedinih instituta tog postupka uvažava zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a osobito one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrednote. Drugim riječima, njihovo uređenje uvijek mora biti takvo da osigurava ostvarenje legitimnih ciljeva upravnog postupka, pravnu sigurnost objektivnog pravnog poretka, određenost, pristupačnost, predvidljivost i pravnu izvjesnost normi, te procesnu ravnopravnost položaja stranaka u upravnim postupcima u Republici Hrvatskoj u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz vladavine prava, kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske koja je prema članku 3. Ustava temelj za njegovo tumačenje. Ustavna je zadaća Ustavnog suda osigurati da ti zahtjevi budu poštovani.

U konkretnom slučaju osporavalo se zakonsko uređenje dijela ovlasti koje ima prvostupanjsko tijelo u žalbenom postupku. Uz to što može žalbu odbaciti (iz razloga propisanih u članku 113. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku, ono prema stavku 2. ovoga članka može i samo razmotriti žalbene navode, preispitati zakonitost odnosno svrhovitost rješenja koje se osporava i dopuniti provedeni upravni postupak, a sukladno stavku 5. istoga članka može i zamijeniti pobijano rješenje novim, ako se time ne dira u prava trećih osoba. Ovakve ovlasti prvostupanjskog tijela u žalbenom postupku Ustavni sud nije smatrao suprotnima članku 18. Ustava, jer se navedenim člankom 113. Zakona o općem upravnom postupku u ostvarenju načela ekonomičnosti omogućava ispravljanje pogrešaka pri utvrđivanju odlučnih činjenica ili primjeni mjerodavnog prava u kratkom roku. Prema članku 10. Zakona o općem upravnom postupku (načelo učinkovitosti i ekonomičnosti), u upravnim stvarima postupa se što je moguće jednostavnije, bez odgode i uz što manje troškova, ali tako da se utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za rješavanje o upravnoj stvari. Prema tome, od prvostupanjskog javnopravnog tijela očekuje se da se postupanje sa žalbom na temelju članka 113. obavi u što kraćem roku. Člankom 101. ovog Zakona određen je rok od 30 dana, od dana podnošenja urednog zahtjeva, za donošenje rješenja u slučajevima neposrednog rješavanja i 60 dana za slučajeve u kojima se vodi ispitni postupak.

Zato okolnost na koju se upozoravalo u prijedlogu da postupanje prvostupanjskog tijela sa žalbom može trajati neko vrijeme i tako prekoračiti naprijed navedene rokove, ne znači sama po sebi da je stranka uskraćena u pravu na žalbu. Odluku o žalbi dužno je donijeti nadležno javnopravno tijelo, s time što je može donijeti

prvostupanjsko ili drugostupanjsko tijelo, budući da je stavkom 6. navedenog članka 113. propisano da se žalba sa spisom predmeta dostavlja drugostupanjskom tijelu, osim ako prvostupanjsko tijelo samo ne odbaci žalbu ili pobijano rješenje zamijeni novim. Ako javnopravna tijela ne postupe tako u zakonom propisanom roku, može se izjaviti tužba, tzv. tužba zbog šutnje uprave iz članka 101. st. 3. u vezi s člankom 119. Zakona o općem upravnom postupku.

Iz navedenih razloga Ustavni sud je utvrdio da osporene odredbe članka 113. Zakona o općem upravnom postupku nisu nesuglasne s člankom 18. st. 1. Ustava Republike Hrvatske.

c) Rješenje USRH-a U-I-1898/2014 od 4. travnja 2017.

Nije prihvaćen niti prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti članka 85. stavaka 3., 5., i 6. Zakona o općem upravnom postupku kojim se uređuje osobna dostava.¹⁷ Stavkom 3. propisuje se da, ako dostavljač u naznačeno vrijeme ne pronađe naslovljenu osobu ili ako ona odbije primiti pismo, dostavljač će ostaviti pismo u njezinom poštanskom sandučiću ili pretincu, ili ako toga nema, na vratima ili drugom za primatelja vidljivom mjestu. Na dostavnici uz ostavljeno pismo dostavljač će naznačiti razlog takve dostave, dan i sat kad je ostavio pismo i potpisati se. Prema stavku 5., dostava se smatra obavljenom danom uručenja, odnosno kad je pismo ostavljeno u poštanskom sandučiću ili pretincu, ili ako toga nema, na vratima ili drugom za primatelja vidljivom mjestu, osim ako stranka dokaže da iz opravdanih razloga nije mogla primiti pismo. Prema stavku 6., dostavom pisma osobi ovlaštenoj za zastupanje stranke ili opunomoćeniku za primanje pisma smatra se da je dostava izvršena samoj stranci. Dostava odvjetniku koji zastupa stranku može se obaviti i tako da se pismo uruči zaposleniku odvjetničkog ureda. Prema članku 50. st. 1. Zakona o upravnim sporovima, dostava se obavlja prema pravilima kojima je uređena dostava u općem upravnom postupku.

Predlagatelji su smatrali da su ovim odredbama ugrožena pitanja dostave, prava na izjavljivanje pravnog lijeka, kao i prava na pristup upravnom sudu, što su u bitnome obrazložili činjenicom da je, prema odgovarajućim odredbama članka 87. st. 1., stari Zakon o općem upravnom postupku^{18 19} poznavao obveznu osobnu dostavu kada je takva dostava bila izričito propisana istim Zakonom ili nekim drugim propisom, kada je od dana dostave počinjao teći rok koji se nije mogao produljivati,

¹⁷ Točkom II. istog Rješenja Ustavnoga suda nije prihvaćen prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti članka 50. st. 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14 i 94/16) jer se njime propisuje da se dostava obavlja upravo prema pravilima o dostavi kako je uređena u općem upravnom postupku, dakle odredbama koje su bile predmet ovog ustavnosudskog postupanja.

¹⁸ Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 53/91).

¹⁹ Naime, značenje dostave kao procesne radnje jest u tome što od trenutka pravilne dostave nastaju pravne posljedice za osobu kojoj je dostava izvršena. Tako dostavom pravni akt počinje proizvoditi pravne učinke, počinje teći rok za žalbu protiv prvostupanjske odluke ili rok za podnošenje tužbe u upravnom sporu itd.

te kada bi to odredilo tijelo koje je naredilo dostavu.²⁰ No, u praksi poštari i poštanski kontrolori Hrvatske pošte, te suci upravnih sudova u Republici Hrvatskoj i zaposlenici u ostalim tijelima koja vode upravne postupke, tumačili bi i proširivali djelovanja iz navedenih članaka pa bi se izvršenje dostave obavljalo u poštanskim sandučićima, a da pri tome stranka u upravnom postupku, odnosno u upravnom sporu, ne bi ni potpisala dostavnicu, što se proširivalo i na odvjjetničke urede. To bi za posljedicu imalo pravnu nesigurnost i onemogućavanje pravovremenog ulaganja žalbe, odnosno pokretanja upravnog spora zbog prekluzivnosti rokova za takve radnje.

Ministarstvo uprave Republike Hrvatske očitivalo se o navodima predlagatelja ističući da svoje argumente crpe iz prakse koju smatra dokazom kako se nezakonitim postupanjem dostavljača ugrožavaju temeljne pretpostavke svake uređene pravne države, što je svakako pitanje uredne dostave pismena i prava na ulaganje pravnih lijekova u zakonom propisanim rokovima. Time se povređuje ustavno pravo na žalbu, odnosno pravo na sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih upravnih akata u upravnom sporu, kao i pravo na pristup sudu, jer stranka više nema saznanja kada je izvršena dostava pojedinačnog akta i od kada teku zakonom propisani rokovi za žalbu odnosno tužbu, čime bi, prema mišljenju predlagatelja, u praksi bila uvedena pravna nesigurnost i otvorena mogućnost manipulacije.

Prema stavu Ustavnog suda u ovom predmetu, pored ostaloga navedeno je kako je dostavljanje postupovna radnja kojom se pismeno predaje osobi kojoj je namijenjeno, s time da adresat svojim potpisom na dostavnici potvrdi primitak pismena. Ono pismeno koje adresatu nije dostavljeno u skladu s odredbama Zakona o općem upravnom postupku (podredno i Zakonom o upravnim sporovima), ne proizvodi pravni učinak. Dostavom se adresatu omogućuje upoznavanje sa sadržajem pismena ne bi li tako mogao poduzeti sve potrebno, kako za ostvarivanje, tako i za zaštitu svojih prava i pravnih interesa. Time, bez pravilne dostave pismena u upravnom postupku i upravnom sporu nema pravilnog i učinkovitog vođenja ovih postupaka, što je bitno na pravomoćnost i konačnost odluka koje se u njima donose. Razloge izmjene ranijeg načina osobne dostave navedene u svojem obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o općem upravnom postupku, Vlada Republike Hrvatske argumentirala je konstatacijom da, s obzirom na to da je u postojećoj upravnoj praksi neposredna osobna dostava velika kočnica u postupanju, što dovodi do odugovlačenja upravnog postupka, predloženo rješenje trebalo je omogućiti učinkovitiju dostavu strankama, a time i ubrzanje upravnog postupka. U tom

²⁰ U stavku 2. ovog članka propisivalo se da u slučaju kada se osoba kojoj se imala izvršiti osobna dostava ili osoba zaposlena u odvjjetničkom uredu, ne zatekne u stanu, poslovnoj prostoriji, radionici, ili se u odvjjetničkom uredu ne zatekne ni osoba koja je u njemu zaposlena, dostavljača je trebalo obavijestiti kad i na kojem je mjestu može naći, pa bi joj kod osoba navedenih u članku 84. tog Zakona ostavio pismenu obavijest da u određeni dan i sat bude u svojem stanu odnosno na radnom mjestu radi primanja pismena. Ako ni nakon toga dostavljač ne bi zatekao osobu kojoj se dostava trebala izvršiti, trebao je postupiti na način propisan člankom 86.: na vratima stana, poslovne prostorije ili radionice osobe kojoj se dostava ima izvršiti, trebao bi pribiti pismeno priopćenje gdje se pismeno nalazi. Na priopćenju i na samom pismenu koje se trebalo dostaviti dostavljač bi označavao razlog takve dostave, kao i dan kad je to priopćenje pribio na vrata i stavio bi svoj potpis.

je smislu Ustavni sud, uspoređujući pravila o dostavi ranijeg i važećeg Zakona o općem upravnom postupku, ocijenio da se pravila o osobnoj dostavi nisu suštinski izmijenila, osim što se pismeno s dostavnicom može uz pribijanje na vrata stana ili drugog prostora, ostaviti i u poštanskom sandučiću ili u pretincu osobe kojoj se dostavljanje treba izvršiti. Dakle, nije riječ o bitno drukčijem načinu dostave pa su stoga, prema Ustavnom sudu, nejasni razlozi zbog kojih predlagatelji tvrde da je stari način osobne dostave bio za stranke sigurniji i povoljniji u smislu preciznog određivanja datuma dostave. Ustavni je sud utvrdio da predlagatelji nisu naveli razloge koji bi mogli dovesti u sumnju suglasnost osporenih članaka navedenih zakona.

3.2. Zakon o upravnim sporovima, Odluka USRH-a U-I-2753//2012 i dr. od 27. rujna 2016.

Ukidanjem 2012. godine noveliranog članka 79. Zakona o upravnim sporovima²¹ kojim je bilo propisano da u upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove, i kasnijom novelom ovog članka iz 2017.²² otklonjene su mnoge nejasnoće. Do stupanja na snagu ove novele uređenje pitanja troškova bilo je mnogo složenije uređeno. Clankom 79. tog Zakona bilo je propisano samo da troškove spora čine izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu spora. Troškovi spora obuhvaćaju i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu. Svaka stranka prethodno sama podmiruje troškove koje je prouzročila svojim radnjama, osim ako zakonom nije bilo drukčije propisano. Troškovi proizašli iz poduzimanja radnji po službenoj dužnosti suda predujmljivali bi se iz sredstava suda. Stranka koja bi izgubila spor u cijelosti snosila bi sve troškove spora ako zakonom ne bi bio drukčije propisano. Ako bi stranka djelomično uspjela u sporu, sud je mogao, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu. Stranka koja bi povukla tužbu, žalbu ili drugi prijedlog koji je prouzročio troškove drugim strankama, snosi troškove i tim strankama. Pri odlučivanju koji bi se troškovi stranci imali nadoknaditi, sud bi uzimao u obzir samo troškove koji su bili potrebni radi vođenja spora.

Predlagatelji ocjene ustavnosti ovog članka Zakona isticali su da se izmijenjenom odredbom o troškovima upravnog spora bitno otežava i onemogućava ostvarivanje pravne zaštite protiv upravnih akata, smatrajući da će samo bogatiji građani moći sudjelovati u upravnom sporu. Pored toga, budući da u upravnim sporovima kao tuženo tijelo uvijek nastupa tijelo države, odredbom prema kojoj u upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove već u početku državi daje se privilegirani položaj i otežava fizičkoj osobi, državljaninu Republike Hrvatske pristup Upravnom sudu. Ovakva odredba diskriminira i sve stranke u postupku koje nisu javnopravna tijela. Kako se navodi, odredbe kojima je normiran parnični, kazneni i

²¹ Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10, 143/12 i 152/14).

²² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 29/17).

upravni postupak tu razliku ne prave. U upravnim sporovima uvijek kao tuženo tijelo nastupa država, te je upravo država ta zbog čijih je rješenja stranka nezadovoljna te mora tužbom pokrenuti upravni spor. Ako se stranci koja uspije u sporu tom sporu sada ne dosude troškovi postupka, onda to znači da se jedan nezakonit rad državnih tijela štiti na štetu stranke. Ona, kako se navodi u prijedlogu, da bi pokrenula takav postupak mora angažirati odvjetnika kao profesionalca kojeg onda mora i platiti. Kad uspije u tome, ona te troškove neće moći naplatiti od državnih tijela koja su donijela pogrešnu odluku i time prouzročila potrebu vođenja takvog postupka jer zakonska odredba štiti tijela od naknade tih troškova. Kako se dalje navodi, time država dolazi u privilegiran položaj u kojem se ne razvija njezina odgovornost. Suprotno tome, država ne snosi nikakve sankcije za svoj loš i nezakonit rad. Ako je odluka bila nezakonita, stranka će, nakon niza godina sudovanja i velikih troškova, ishoditi drugačiju odluku. Pri tome joj neće biti nadoknađeni troškovi takvog postupanja. Država će, pak, sa svoje strane biti pošteđena toga čime šalje poruku da rad njezinih tijela može biti bilo kakav i da za to neće snositi nikakve materijalne troškove, što dovodi do neravnopravnosti subjekata koji sudjeluju u ovim postupcima.

U svojem očitovanju o ovom prijedlogu Vlada je istakla da se, s obzirom na prirodu upravnog spora, radi o sporu u kojem predmet nije zaštita prava i pravnih interesa tuženika, odnosno javnopravnog tijela, koje primjenjujući javne ovlasti ne ostvaruje svoja prava ni pravne interese, već povjerenu im javnu funkciju. Prema Vladi, bilo je potrebno propisati da svaka stranka snosi svoje troškove upravnog spora, odnosno zadržati rješenje kakvo je sadržavao članak 61. ranije važećeg Zakona o upravnim sporovima.²³ U prilog tome navode činjenicu da je bio propisan krug osoba koje u upravnom sporu poduzimaju radnje i zastupaju tuženo javnopravno tijelo zbog čega ono ne može iskazati ni ostvariti troškove zastupanja, čime bi se dovodilo u neravnopravan položaj u odnosu na tužitelja, u svakom pojedinom slučaju u kojem tužitelj ne bi postigao uspjeh u upravnom sporu. Ovdje treba imati u vidu i okolnost da u najvećem broju slučajeva tužitelji ne postižu uspjeh u upravnim sporovima. Jednako tako, žalbe izjavljuju i upravni spor pokreću i zainteresirane osobe, koje činjenice je Vlada imala u vidu kada je predlagala ovakvo zakonsko rješenje.

Prema obrazloženju Ustavnog suda, Zakon o upravnim sporovima jedan je od najvažnijih pravnih akata u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava. Država kroz zakone u upravnom sudovanju osigurava odgovarajući pravni okvir za provedbu ustavnog jamstva iz članka 19. st. 2. Ustava kojim se zajamčuje sudska kontrola zakonitosti konačnih upravnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti. Stoga je temeljni cilj Zakona o upravnim sporovima što se propisuje u njegovu članku 2. st. 1. osigurati sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela. Upravni je spor u Hrvatskoj uređen kao spor pune jurisdikcije, za razliku od stanja kakvo je bilo za vrijeme važenja starog

²³ Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 53/91, 9/92 i 77/92).

Zakona o upravnim sporovima²⁴ kada je raniji Upravni sud Republike Hrvatske bio ovlašten samo zakonitosti upravnih akata te je, u pravilu, sudio na temelju činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku. Sada je osiguranje objektivnog prava u drugom planu. Objektivno se pravo, u pravilu, štiti kroz odlučivanje o subjektivnim pravima tužitelja. Štiteći subjektivna prava tužitelja povrijeđena pojedinačnim odlukama i postupanjima javnopravnih tijela, štiti se objektivni pravni poredak. Samo malobrojnim normama važećeg Zakona o upravnim sporovima primarni je cilj zaštita objektivnog, a ne subjektivnog prava, primjerice ocjena zakonitosti općih akata. U odnosu na pitanje troškova upravnog spora koje iziskuje primjena Zakona o upravnim sporovima Ustavni je sud podsjetio da način zakonskog uređenja naknade troškova postupka predstavlja jednu od komponenti prava na pristup pravosuđu, koje je imanentno pravu na pravično suđenje iz članka 29. st. 1. Ustava, odnosno iz članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.²⁵ Čini se da postupanje u upravnom sporu od strane upravnih sudova ne može biti pravično ako se ne osigura da stranka koja spor izgubi protivnoj stranci plati troškove postupka, koji su u biti izazvani nezakonitim aktom ili postupanjem države i javnopravnih tijela. Takvo ograničenje prava na pristup sudu bilo bi ustavnopravno prihvatljivo samo u slučaju da za takvo ograničenje postoje objektivni i racionalno opravdani razlozi. U tom smislu, Ustavni je sud ocijenio da se ne može utvrditi koji bi to bio legitimni cilj koji bi opravdao osporenu izmjenu zakonskog uređenja podmirivanja troškova postupka, prema kojima stranka koja uspije u postupku nema pravo tražiti naknadu troška postupka od protivne stranke. Tim više što za njezinu izmjenu nisu dani objektivni i ustavnopravno opravdani razlozi. Sve navedeno motiviralo je Ustavni sud da ukine ovaj članak Zakona o upravnim sporovima.

Prema viđenju Ustavnoga suda, cilj eventualne izmjene članka 79. Zakona o upravnim sporovima bio bi usmjeren na zaštitu financijskih interesa države. Budući da ta zaštita mora naknaditi trošak postupka u situaciji kada izgubi spor, taj spor teško da se, uzimajući u obzir svrhu i narav upravnog spora, može smatrati legitimnim ciljem u javnom interesu, osobito ako je, kao u Hrvatskoj, to spor pune jurisdikcije. Novela članka 79. ovog Zakona o upravnim sporovima iz 2017. vratila je u potpunosti uređenje troškova spora kakvo je bilo prema starom Zakonu koji je na snazi bio do stupanja na snagu važećeg Zakona o upravnim sporovima.

²⁴ Vidi prethodnu bilješku.

²⁵ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02 i 1/06. Načelo procesne poštenosti zahtjeva, prije svega postupak kakav je propisan zakonom (*due process of law*) kao i djelotvornu primjenu i ostvarivanje jamstava koja su sadržana u članku 6. ove Konvencije i sudske prakse koja se na njemu temelji. O načelu *procesne poštenosti* i primjeni članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda od strane Europskog suda za ljudska prava koju u svojem djelovanju slijedi Ustavni sud Republike Hrvatske, vidjeti u Jasna Omejec: *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava*, Novi informator, Zagreb 2013. str. 1116-1162, Alan Uzelac: *Pravo na pošteno suđenje*, u *Usklađenost hrvatskog zakonodavstva i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* (Ivana Radačić, ur.), Zagreb, s. a., str. 89-125, te Jean-Claude Soyer, Michel de Salvia, *Article 6 u La Convention européenne des droits de l'homme* (Commentaire article par article, Louis-Edmond Pettiti, ur.), Ed. Economica, Paris 1995., str. 237-292.

3.3. Zakon o hrvatskom državljanstvu, Odluka U-I-206/1992 od 8. prosinca 1993.

Odlukom U-I-206/1992 ukinut je članak 26. st. 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu,²⁶ a tim Zakonom djelomično su uređena i određena pitanja upravnog postupka, odnosno stjecanja i gubitka državljanstva. Tako je navedenim st. 3. bilo propisano da se u obrazloženju rješenja o odbijanju zahtjeva za stjecanje državljanstva ne mora navoditi razloge za odbijanje, te upravno tijelo sukladno tom propisu nikada nije bilo dužno navoditi razloge za odbijanje zahtjeva bez obzira na to je li riječ o slučajevima kada nisu ispunjene Zakonom propisane pretpostavke ili su ispunjene, ali postoje razlozi od interesa za Republiku Hrvatsku zbog kojih zahtjev treba odbiti. Ustav građanima jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih akata ovlaštenih tijela donesenih u prvostupanjskom postupku, a Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica i manjina u Republici Hrvatskoj²⁷ – pravo na djelotvoran pravni lijek određen zakonom i dostupan svim osobama čija su ljudska prava prekršena. U ovom je slučaju pravo na žalbu isključeno, ali je osigurana druga pravna zaštita tužbom sudu u upravnom sporu gdje upravni spor ostvaruje dvije ustavne funkcije: ostvarenje *prava na žalbu* i *pravo na kontrolu ustavnosti* pojedinačnih akata upravnih tijela. No, to nije bilo moguće ako upravno tijelo – Ministarstvo unutarnjih poslova – nije bilo dužno navesti i obrazložiti koju to od većeg broja zakonom propisanih pretpostavki podnositelj nije ispunio. Pri tome je Ustavni sud naglasio da rješenje bez obrazloženja, ono koje ne sadrži ni utvrđene činjenice ni pravne propise i razloge zbog kojih nije uvažen zahtjev stranke, teško da može biti valjana podloga za djelotvoran pravni lijek. I logički gledano, nemoguća je kontrola *konkluzije* upravnog rješenja u logičkom silogizmu gdje su *premissa minor* utvrđene relevantne činjenice, a *premissa maior* propisi koji uređuju ta pitanja. Tijek zaključivanja onoga tko vodi postupak i primjenjuje pravo nije moguće pratiti i kontrolirati ako o tome ne postoji pisani trag u obrazloženju kojega u ovom slučaju nema, te je Ustavni sud ukinuo odredbu ovog Zakona prema kojoj se u slučaju odbijanja primitka u državljanstvo nije moralo navoditi razloge za odbijanje.

3.4. Zakon o cestama, Rješenje USRH-a U-I-6326/2011 i dr. od 7. veljače 2017.

Odlučujući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom osporenih članaka 124. i 133. Zakona o cestama i njegovim izmjenama i dopunama²⁸ (Odluka br. U-I-6326/211 i dr.), Ustavni sud RH nije prihvatio prijedloge predlagatelja koji se mogu sažeti u tvrdnju da je osporenim člancima

²⁶ Zakon o hrvatskom državljanstvu (Narodne novine, br. 53/91, 28/92).

²⁷ Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica i manjina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, br. 34/92).

²⁸ Narodne novine, br. 84/11, 22/13, 54/13, 48/13 i 92/14.

došlo do neustavnog upisivanja prava vlasništva jedinica lokalne samouprave na nerazvrstanim cestama (članci 131. – 133.) odnosno do neustavnog upisivanja prava vlasništva Republike Hrvatske na javnim, razvrstanim cestama (članak 124.). Budući da su neke od tih nekretnina u vlasništvu privatnih osoba, one im se temeljem Zakona o cestama oduzimaju, a da zakonom istovremeno nije predviđeno provođenje odgovarajućih postupaka ni pravo vlasnika na naknadu. Stoga su predlagatelji u svojem viđenju upućivali na nesuglasnost osporenih zakonskih odredaba s temeljnim ustavnim vrednotama – nepovredivošću vlasništva i vladavinom prava iz članka 3. Ustava.²⁹ Nadalje, upućivali su i na nesuglasnost osporenih odredaba sa zabranom diskriminacije i jamstvom jednakosti pred zakonom iz članka 14. Ustava s ustavnim procesnim jamstvima na pravično suđenje za stranke u pravnim postupcima u vezi s člancima 18. i 29. st. 1. Ustava, odnosno s pravom vlasništva iz članka 48. st. 1 i 50. st. 1. Ustava, kao i članka 1. Protokola 1. uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Međutim, Ustavni sud nije prihvatio ove prijedloge za ukidanje navedenih osporenih članaka. Prema shvaćanju Ustavnoga suda, ono što je za predlagatelje predstavljalo „ustavnopravno neprihvatljivo oduzimanje prava vlasništva, koje nije ni u kakvoj vezi s interesom Republike Hrvatske“, zapravo jest jedan od legitimnih načina na koji subjekti javnog prava (država i jedinice lokalne samouprave) stječu pravo vlasništva. Predmet stjecanja jesu dobra takvog značenja da uživaju i ustavnu zaštitu te na njima vlasništvo privatnopravnih subjekata (fizičkih i pravnih osoba) nije ni moguće budući da je riječ o dobrima koja služe svima odnosno koja imaju osobitu gospodarsku, obrambenu ili kakvu drugu stratešku važnost. U ovom slučaju radilo se o stjecanju prava vlasništva *ex lege* na dobrima koja su od interesa za Republiku Hrvatsku, što je uređeno člancima 50. st. 1. (izvlaštenje u interesu RH) i člankom 52. Ustava (dobra od interesa za RH koja uživaju njezinu osobitu zaštitu), odnosno člancima 3. i 4. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima³⁰ koji se odnose na stvari od interesa za RH. Naime, stjecanje prava vlasništva javnopravnih subjekata, prije svega države, a od 2011. i jedinica lokalne samouprave, na nekretninama koje u naravi predstavljaju ceste (što su javna dobra u općoj uporabi, te su kao takva i dobra od interesa za državu), te s druge strane gubitak prava vlasništva privatnopravnih subjekata na nekretninama na kojima se te ceste nalaze, nastupilo je znatno prije nego li je Zakon o cestama stupio na snagu, pa su time i tvrdnje podnositelja bile neosnovane. Osporeni članci 124. i 131. – 133. Zakona o cestama sami po sebi nemaju utjecaja na nastanak ili prestanak vlasničkih prava, već se njihov sadržaj i svrha reflektiraju na normiranje pravno-tehničkih radnji i postupaka nužnih za katastarsko i zemljišnoknjižno evidentiranje stvarnog stanja nekretnina koje su u naravi ceste, ne bi li se time postigla usklađenost stvarnog i knjižnog stanja tih

²⁹ Ovdje se nije radilo o vlasnikovom pravnom poslu temeljem kojega bi se ishodilo da sud dopusti i provede upis stjecateljeva prava vlasništva na ovim nekretninama u zemljišnu knjigu kao vlasnik te nekretnine, već bi do upisa dolazilo *ex lege*. O pitanjima upisa u zemljišne knjige kao načina stjecanja vlasništva vidi: Nikola Gavella, Tatjana Josipović, Igor Gliha, Vlado Belaj, Zlatan Stipković: *Stvarno pravo*, sv. 1, II. izd., Zagreb 2007., str. 455 i dalje.

³⁰ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09 i 143/12), stupio na snagu 1. siječnja 1997.

nekretnina. Slijedom navedenoga, Ustavni sud u osporenim člancima ovog Zakona nije našao ustavnopravne sporne elemente s gledišta nepovredivosti vlasništva i vladavine prava, zabrane diskriminacije odnosno povrede jamstva jednakosti pred zakonom odnosno povrede ustavnih procesnih jamstava prava na pravično suđenje, te nije prihvatio podnesene prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom navedenih članaka Zakona o cestama.

3.5. Zakon o javnoj nabavi, Odluka USRH-a U-I-2911/2017 od 5. veljače 2019.

Članci 434. i 435. Zakona o javnoj nabavi³¹ bili su predmet ocjene ustavnosti, a zahtjev Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, temeljem kojega je bio pokrenut ustavnosudski postupak, bio je odbijen. Prema osporenom članku 434. Zakona o javnoj nabavi protiv odluke Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave nije dopuštena žalba, ali može se pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Poništi li u upravnom sporu Visoki upravni sud odluku Državne komisije, svojom će presudom odlučiti i o žalbi u postupku javne nabave, a odluku u upravnom sporu Državna će komisija objaviti na svojim stranicama bez anonimizacije. Osporeni članak 435. propisuje da svaka osoba koja je pretrpjela štetu zbog povreda Zakona o javnoj nabavi ima mogućnost naknade štete pred nadležnim sudom prema općim propisima o naknadi štete.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u svojem je zahtjevu prigovorio da je, propisujući nadležnost ovog Suda, zakonodavac preskočio upravne sudove prvog stupnja koji su nadležni za odlučivanje o zakonitosti upravnih akata, pa tako i odluka Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave. Propisujući nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u sporovima javne nabave protiv čijih odluka nije dopuštena žalba (nema redovnog pravnog lijeka), zakonodavac je prema mišljenju podnositelja prekršio odredbu članka 18. Ustava Republike Hrvatske.³² Naime, kako se u prijedlogu za ocjenu ustavnosti ističe, Zakonom o upravnim sporovima³³ nije propisana mogućnost izjavljivanja žalbe protiv presuda i rješenja Visokog upravnog suda čime su stranke onemogućene u svojem ustavnom pravu izjavljivanja žalbe protiv prvostupanjske presude. Bude li Visoki upravni sud Republike Hrvatske pronašao da je tužba osnovana te da treba poništiti odluku Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, sud nema mogućnosti svojom presudom vratiti predmet tuženiku na ponovno odlučivanje već je dužan odlučiti i o žalbi u postupku javne nabave, čime se sudu oduzima pravo da sudi neovisno i nepristrano prema pravilima struke i prema slobodnom sudačkom uvjerenju te ga se stavlja u poziciju javnopravnog tijela koje odlučuje o žalbama protiv odluka

³¹ Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 120/16).

³² Članak 18. Ustava Republike Hrvatske glasi: „Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom. Pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita.“

³³ Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 27/17).

donesenih u postupku odabira najpovoljnije ponude u postupcima javne nabave. Time se, prema podnositeljevu zahtjevu, na ustavnopravno neprihvatljiv način narušava načelo neovisnosti i samostalnosti sudbene vlasti zajamčeno člankom 118. Ustava Republike Hrvatske. Štoviše, kako se nadalje zahtjevom ističe, uvjetovanjem da sud mora odluku donijeti u određenom roku, te uvjetovanjem kakvu odluku mora donijeti u pojedinim slučajevima, onemogućuje se sudu da pravnu zaštitu pruži u smislu članka 29. st. 1. Ustava.

Imajući u vidu očitovanje Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, te Direktivu Vijeća 98/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima, te njezinu izmjenju iz 2007. i 2014., Ustavni sud svoju je odbijajuću odluku u pogledu tvrdnje podnositelja da je osporenim zakonskim člancima povrijeđeno ustavno pravo na žalbu, obrazložio tvrdnjom da iz izričaja članka 18. st. 1. proizlazi kako Ustav jamči žalbeni nadzor odluke tijela vlasti u prvom stupnju. Međutim, ne nameće nužno i tumačenje da se ustavno pravo na žalbu zasebno odnosi na odluku u prvom stupnju u upravnom postupku, a zatim zasebno na odluku u prvom stupnju u (upravnom) sudskom postupku. To je ujedno i stajalište koje u svojem očitovanju, posredstvom Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta iznosi Vlada Republike Hrvatske kao nadležni predlagatelj Zakona o javnoj nabavi.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske smatra da je mogućnost podnošenja žalbe u upravnom sporu ujedno i jamac neovisnosti i samostalnosti upravnih sudova kao dijela sudbene vlasti. Ustavni sud ukazuje na to da je takvo stajalište rezultat činjenice da Visoki upravni sud jamstvo prava na žalbu ne sagledava u kontekstu cjelokupnog sustava postupovnih prava pojedinaca zajamčenih Ustavom. Članak 18. Ustava nije moguće poimati kao izolirano i samodostatno ustavno jamstvo, već kao dio šireg sustava postupovnih jamstava članka 19.³⁴ (što je ustavna podloga upravnom sudovanju), kao i ostalih. Pri tome treba imati na umu vrijednosti na koje je Ustavni sud dosljedno ukazao svojom praksom vezanom uz članak 29. Ustava kojim se jamči pravo na pravično suđenje u razumnom roku.

Pravni institut žalbe, najopćenitije gledano, omogućava ispravak pogrešaka do kojih je moguće došlo u postupcima odlučivanja o interesima građana pred nadležnim nižestupanjskim tijelima, bez obzira na to radi li se o pogreškama u pogledu utvrđivanja relevantnih činjenica spora ili u tumačenju i primjeni važećih pravnih odredaba. Međutim, gledano s ustavnopravnog aspekta, institut žalbe nije sam sebi svrha. Iako mogućnost ispravke moguće pogreške u odlučivanju prvostupanjskih sudskih tijela nesumnjivo predstavlja javni interes, žalba kao takva sama po sebi ne predstavlja temelj ustavnog jamstva iz članka 18. Ustava. Ustavni je sud kroz svoju praksu u okviru članka 14. st. 2. i članka 29. st. 1. Ustava dosljedno ukazivao na to da svaka pogreška u odlučivanju sudskih tijela ne predstavlja automatski i

³⁴ Članak 18. Ustava Republike Hrvatske glasi: „Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu. Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.“

povredu Ustava. S obzirom na to da svaka pogreška pri sudskom odlučivanju ne predstavlja nužno i povredu Ustava. Kako svaka pogreška pri sudskom odlučivanju ne predstavlja nužno i povredu ustavnog jamstva na jednakost pred zakonom ili ustavnog jamstva na pravično suđenje, slijedi zaključak da mogućnost ispravka takve pogreške, sama po sebi, ne bi predstavljala dovoljan razlog zbog kojeg bi zakonodavac morao osigurati mogućnost žalbe na odluku suda prvog stupnja u svakoj vrsti sudskog postupka neovisno o njegovim konkretnim obilježjima. Primarna je svrha ustavnog jamstva prava na žalbu zaštita protiv nepravičnog postupanja u obliku samovoljnog postupanja ili grube povrede iz bilo kojeg razloga do nje došlo. Polazeći od činjenice da je sudbena vlast, na temelju ustavnog načela neovisnosti i samostalnosti sudstva, isključena iz obveze političke legitimacije u okviru demokratski organiziranog izbornog postupka, žalbeni postupci kao oblik nadzora nad postupanjem i odlučivanjem tijela sudbene vlasti, predstavljaju ključan oblik odgovornosti tih tijela prema građanima za njihove postupke. Prije svega, nadzor višestupanjskih tijela nad odlukama nižestupanjskih tijela u načelu pospješuje kvalitetu odluka, kvalitetno obrazloženje sudske odluke kod građana stvara uvjerenje da sudbena vlast ne postupa hirovito, arbitrarno, ne mareći za ograničenja koja proizlaze iz pravnih propisa unutar kojih postupa.

Ustavno jamstvo prava na žalbu iz članka 18. Ustava služi da se strankama u postupku osigura mogućnost u postupcima u kojima nadležna tijela upravne odnosno sudbene vlasti odlučuju o njihovim interesima, iznijeti svoje argumente koje je to tijelo obvezno razmotriti s dužnom pažnjom, te obrazloženo ocijeniti u okviru svoje odluke. U okviru prava na žalbu, mogućnost pojedinca da pred nadležnim tijelom iznese argumente koje smatra relevantnima za ishod konkretnog postupka vezana je, s ustavnopravnog aspekta, uz specifičan oblik odgovornosti sudbene vlasti, a time i korisnost nadzora nad postupanjem nižih sudova sa svrhom racionalizacije, nadogradnje i ujednačavanja sudske prakse kroz pravna stajališta viših, iskusnijih instanci, te učvršćenjem povjerenja građana u vladavinu prava ispravljanjem grešaka do kojih će dolaziti u okviru sudskog postupanja.

Visoki upravni sud u svojem je zahtjevu naveo da smatra kako je člankom 434. Zakona o javnoj nabavi povrijeđeno ustavno načelo neovisnosti i samostalnosti sudbene vlasti propisano člankom 115. Ustava, iz razloga što je njome konačna, reformacijska, meritorna odluka o žalbi tuženika na odluku naručitelja u postupku javne nabave stavljena u njegovu nadležnost, te kako svoje odluke sukladno ovom Zakonu mora donijeti u roku od 30 dana, Visoki upravni sud smatrao je da je takvim pristupom sveden na status javnopravnog, upravnog tijela. Na to je Ustavni sud pored ostaloga istaknuo da zadaća Ustavnog suda nije oblikovanje modela sudovanja, što je prije svega ustavna ovlast zakonodavca. Uloga Ustavnog suda usmjerena je na odnos uravnoteženosti i razmjernosti konkretnih zakonodavnih rješenja i vrijednosti kojima služe u kontekstu konkretnih okolnosti i potreba. Pri tome, široka sloboda koju zakonodavac uživa pri uređenju modela sudske zaštite nije apsolutna, a Ustav određuje okvire koji se ne smiju prekoračiti ni od strane sudbene, ni od strane zakonodavne vlasti.

Ustavni sud uzeo je u obzir i činjenicu da je konkretni model odgovor na činjenicu duljine trajanja postupka odlučivanja u predmetima javne nabave koji je prethodno bio na snazi. Prosječno trajanje postupka od 568 dana bez sumnje je činjenica koju zakonodavac može i mora uzeti u obzir kada ocjenjuje učinkovitost zaštite postupka javne nabave odnosno kada odlučuje o potrebi zakonodavnih promjena postupovnog modela zaštite. Dođe li pritom i do smanjenja troškova samog postupka, kako za stranke tako i za državu, time su još uvjerljiviji razlozi kojima je zakonodavac obrazložio konkretan model članka 434. i 435. Zakona o javnoj nabavi.

3.6. Zakon o izmjenama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Rješenje USRH-a U-I-3696/2017 od 7. svibnja 2019.

Odlučujući o ustavnosti članka 1. Zakona o izmjenama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave,³⁵ također nije prihvatio prijedlog predlagatelja da se on ukine. Prema osporenom članku, Državna komisija odlučuje o naknadi troškova žalbenog postupka i drugim zahtjevima koje su ovlaštene postaviti stranke u žalbenim postupcima. U tim postupcima vrijednost predmeta nije procjenjiva. Predlagatelj je ovu odredbu smatrao nesuglasnom s Ustavom, te je isticao da je donesena isključivo s ciljem limitiranja troškova žalbenog postupka na minimum, čime da se pogoduje javnopravnim tijelima, dakle državi, da se njihova odgovornost za nezakonito postupanje u postupku javne nabave ne sankcionira u cijelosti, a posebno u slučajevima u kojima žalitelj u potpunosti uspije u žalbi pa da se prema svim pravnim načelima, kao i ustavnim načelima, ima smatrati da je naručitelj izazvao troškove postupka nezakonitim ponašanjem neovisno o tome tko je podnio žalbu. Time se, kako je smatrao podnositelj, samo fiktivno omogućava pravna zaštita u postupku javne nabave, dok se u praksi takva pravna zaštita ne može realizirati jer je riječ o zahtjevnim postupcima s velikom vrijednosti spora koji iziskuju velike troškove, ali koja se ne uzima u obzir pri određivanju visine priznatih troškova postupka žalitelju, već da se takva vrijednost predmeta spora isključivo uzima u obzir selektivno u prilog javnopravnom tijelu kao naručitelju i to pri određivanju naknade za pokretanje žalbenog postupka koju podmiruje žalitelj.

Podnositelj je pored ostaloga u bitnome nadalje smatrao da je u žalbenim postupcima koji se vode na temelju odredaba Zakona o javnoj nabavi³⁶ vrijednost predmeta spora određiva prema vrijednosti predmeta nabave, te da smisao davanja pravne zaštite omogućavanjem podnošenja pravnih lijekova zasigurno nije destimuliranje na njihovo podnošenje protiv odluka o odabiru u postupku javne nabave.

Ustavni je u sud već ranije u drugom predmetu odlučivao o ustavnosti članka 1. Zakona o izmjenama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne

³⁵ Zakona o izmjenama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave ("Narodne novine", br. 74/14)

³⁶ Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 120/16).

nabave te je, ne prihvaćajući ni tadašnji prijedlog ocjene ustavnosti u Odluci U-I-5254/2014 i dr. pored ostaloga naveo da je činjenica kako pitanje troškova žalbenog postupka i tko ih snosi uređuje članak 170. Zakona o javnoj nabavi,³⁷ a ne članak 1. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave. Stoga je neosporno da predmetna odredba Zakona uopće ne uređuje pitanje tih troškova niti ograničava troškove tog žalbenog postupka, već se referira samo u pogledu procjenjivosti predmeta tog postupka u smislu da je isti procjenjiv ili nije. Procjenjivost predmeta žalbenog postupka vezana je za visinu nagrade odvjetnika koja se utvrđuje prema Tarifi, a nju donosi sama Hrvatska odvjetnička komora uz suglasnost ministra pravosuđa.

U pogledu vrijednosti predmeta žalbenog postupka u odnosu na koju se utvrđuje naknada troškova postupka na zahtjev stranke, što uključuje i odvjetničke troškove, činjenica je da do stupanja na snagu Zakona, u važećim zakonskim odredbama nije bilo uređeno pitanje procjenjivosti predmeta tih postupaka pred Državnom komisijom. U vezi s pravnim definiranjem troškova žalbenog postupka, ista pitanja ranije su bila uređena poblježe člankom 8. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave³⁸ koji je bio na snazi do 2010. godine, ali u čijim odredbama nije bilo izrijeком propisano je li žalbeni postupak pred Državnom komisijom procjenjiv ili neprocjenjiv predmet. Prema pravnom shvaćanju Upravnog suda Republike Hrvatske,³⁹ upravni postupak javnog nadmetanja po Zakonu o javnoj nabavi jest neprocjenjiv predmet. Općenito, prigovori predlagatelja temeljem kojih je smatrao članak 1. Zakona o izmjenama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave neustavnim, predstavljaju tvrdnje kako je zakonodavac, propisujući da vrijednost predmeta spora nije procjenjiva u žalbenim postupcima pred navedenom Državnom komisijom, doveo do različitog tretmana i nejednakosti u određivanju nagrade za rad odvjetnika u postupcima vođenima pred ovim državnim tijelom, u odnosu na sve druge upravne postupke u kojima se nagrada za rad odvjetnika određuje ovisno o visini vrijednosti predmeta spora.

Međutim, Ustavni je sud ocijenio da je Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave samostalno i neovisno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva. Ono u žalbenom postupku odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka donesenih u postupcima javne nabave, davanja koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva, te o zakonitosti ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sklopljenih bez provedbe postupaka javne nabave. Uz to, Državna komisija odlučuje i o drugim zahtjevima koje su u žalbenim postupcima ovlaštene postaviti stranke, što između ostaloga obuhvaća i odlučivanje u pogledu zahtjeva za naknadu troškova žalbenog postupka.

³⁷ Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 90/2011, 83/2013, 143/2013 i 13/2014).

³⁸ Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, br. 117/2003).

³⁹ Ovo pravno shvaćanje izraženo je u presudama Upravnog suda Republike Hrvatske Us-10922/2005-8 od 27. travnja 2006. i Us-2449/08-11 od 2. rujna 2010.

Ustavni sud zaključio je da su u vladinom obrazloženju prijedloga Zakona o izmjenama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave kao i u očitovanju Vlade na osporeni članak 1. ovog Zakona navedeni dostatni i ustavnopravno prihvatljivi razlozi zbog kojih je osporenom izmjenom propisano da u žalbenim postupcima pred Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave vrijednost robe nije procjenjiva, pa je temeljem toga Ustavni sud donio Odluku kojom nije prihvatio prijedloge predlagatelja. Nakon toga, u novoprovedenom ustavnosudskom postupku utvrđeno je da novi predlagatelj u svojem prijedlogu nije naveo nove razloge zbog kojih bi trebalo preispitati prethodno neprihvatanje prijedloga ranijih podnositelja, niti je Ustavni sud utvrdio da su u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske nastupile nove okolnosti koje bi dovele do promjene njegova ranijeg stajališta obrazloženog u navedenom rješenju br. U-I-5254/2014 i dr. iz 2016.

3.7. Zakon o poljoprivredi, Odluka USRH-a U-I-4220/2020 od 20. listopada 2020.

Riječ je o ukidanju članaka 15. st. 4. i 67. st. 2. Zakona o poljoprivredi⁴⁰ koje je Ustavni sud učinio na vlastitu inicijativu povodom prijedloga jedne udruge koja je predložila da se ispita ustavnost nekih drugih članaka ovog Zakona. Naime, u postupku ocjene suglasnosti navedenih članaka, Ustavni je sud pošao od prigovora predlagateljice u predmetu br. U-I-2465/2015. U tom je predmetu predlagateljica navela da Agencija za plaćanja odlučuje o pravima i interesima korisnika, u odnosu na korištenje sredstava iz fondova Europske unije, te da odluke koje Agencija za plaćanja donosi na temelju ranijeg Zakona o poljoprivredi iz 2015.⁴¹ nisu upravni akti. Predlagateljica je, pored ostaloga, istaknula da su odredbe tog ranijeg Zakona o poljoprivredi nesuglasne s člancima 18. st. 1. i 19. st. 2. Ustava kojima se jamči pravo na žalbu i sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata tijela koja imaju javne ovlasti.

Obrazlažući svoju Odluku, Ustavni je sud naveo da odluke koje Agencija za plaćanja donosi u provedbi mjera ruralnog razvoja, mjera izravne potpore, mjera uređenja ili organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i drugih mjera kojima se ostvaruju ciljevi poljoprivredne politike, kao što to nisu ni odluke koje Agencija za plaćanja donosi i ugovore koje sklapa na temelju članka 67. st. 1., podst. 5. Zakona o poljoprivredi – nisu upravni akti. To znači da korisnici protiv odluka koje donosi ova Agencija ne mogu pokrenuti upravni spor. Međutim, korisnici mogu na temelju članka 15. st. 3. Zakona o poljoprivredi izjaviti prigovor Ministarstvu poljoprivrede Republike Hrvatske na odluke koje Agencija donosi u provedbi mjera iz članka 8. Zakona o poljoprivredi. Prigovor se podnosi putem Agencije za plaćanja, na način propisan pravilnikom za pojedinu mjeru iz članka 8. Zakona o poljoprivredi. Ministar poljoprivrede pravilnicima o provedbi mjera ruralnog razvoja propisuje protiv kojih

⁴⁰ Zakon o poljoprivredi ("Narodne novine", br. 118/18)

⁴¹ Zakon o poljoprivredi ("Narodne novine", br. 30/15)

se akata Agencije može izjaviti prigovor Ministarstvu, odnosno Povjerenstvu za rješavanje po prigovorima. Ministar na temelju svakog pojedinačnog pravilnika o provedbi mjera ruralnog razvoja osniva Povjerenstvo za svaku specifičnu mjeru, podmjeru ili više njih. Povjerenstvo čine članovi koji pokrivaju stručna područja, predsjednik i tajnik. Svako povjerenstvo ima svoj poslovnik o radu kojim propisuje proceduru svojega rada.

Donoseći Odluku kojom je ukinuo dva navedena članka Zakona o poljoprivredi, Ustavni sud zaključio je da, u postupcima provedbe mjera poljoprivredne politike oko pitanja dopuštenosti pokretanja upravnog spora ili korištenja nekog drugog oblika sudske zaštite protiv pojedinačnih akata koje Agencija za plaćanje donosi u provedbi mjera iz članka 8. Zakona o poljoprivredi, postoji sustavni problem na zakonodavnoj razini kao i na razini sudske prakse pred upravnim odnosno redovnim sudovima. Zaštita protiv odluka koje Agencija za plaćanja donosi u provedbi mjera iz članka 8. Zakona o poljoprivredi treba biti osigurana, bilo pred sudom bilo pred neovisnim tijelom, pri čemu Ustavni sud nije ulazio u pitanje u povodu kojih odluka zaštita treba biti osigurana i koja vrsta zaštite treba biti osigurana. Prema stavu Ustavnoga suda, članci 15. st. 4. i 67. st. 2. Zakona o poljoprivredi nisu bili u suglasnosti s člankom 3. Ustava i njegovoj odredbi o vladavini prava kao jednoj od najviših vrednota ustavnog poretka koje su ujedno i temelj za tumačenje Ustava, kao ni s člankom 5. Ustava kojim je proklamirano načelo ustavnosti, te člankom 19. Ustava kojim se jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih prvostupanjskih pravnih akata, koje može iznimno biti isključeno u slučajevima određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita.

3.8. Zakon o prebivalištu, Rješenje USRH-a U-I-422/2013 od 17. siječnja 2017.

Odlučujući o ustavnosti članka 4. st. 3. Zakona o prebivalištu,⁴² Ustavni sud nije prihvatio tvrdnje predlagatelja. Tim stavkom propisuje se kako se boravište može prijaviti na razdoblje do godinu dana. Ako osoba u mjestu i na adresi prijavljenog boravišta namjerava boraviti i nakon isteka roka od godine dana, dužna je u roku od 15 dana od isteka toga roka produžiti prijavu boravišta, s time da boravište ne može trajati dulje od dvije godine. Iznimno, boravište osoba koje se obrazuju ili koje u mjestu boravišta obavljaju poslove koji nisu trajnog karaktera, kao i osoba smještenih u raznim ustanovama, vjerskim zajednicama i drugim pravnim osobama, udomiteljskim obiteljima i kod drugih fizičkih osoba može trajati koliko traje obrazovanje, zaposlenje ili smještaj u ustanovama, drugim pravnim osobama ili kod fizičkih osoba o čemu osobe moraju priložiti odgovarajuću dokumentaciju.

Predlagatelj je, pored ostaloga, naveo da se propisuje kako boravište ne može trajati dulje od dvije godine, bez navođenja radi li se o neprekinutom trajanju do dvije godine ili se vremenski period od dvije godine odnosi na određeno mjesto odnosno određenu adresu prijavljenog boravišta s prekidima što se sve prijavljuje

⁴² Zakon o prebivalištu (Narodne novine, br. 144/12 i 158/13).

nadležnoj policijskoj upravi koja to evidentira, nakon čega prijavitelj boravišta više ne može prijaviti boravište u određenom mjestu ili na određenoj adresi jer je iskoristio vremenski period u trajanju od dvije godine prijave boravišta u određenom mjestu i na određenoj adresi prijavljenog boravišta. Također iz predmetnog članka nije vidljivo može li određena osoba prijaviti boravište u istom mjestu, ali na drugoj adresi u vremenskom trajanju najdulje do dvije godine, čime se opet onemogućava slobodno kretanje i biranje boravišta, što je suprotno članku 32. Ustava koji propisuje da se svatko tko se zakonito nalazi na teritoriju Republike Hrvatske ima pravo slobodno kretati i birati boravište, a to se spornim člankom 4. st. 3. Zakona o prebivalištu ograničava i onemogućuje vremenskim trajanjem od najdulje dvije godine, uz navođenje svih konkretnih, praktičnih posljedica i troškova koje takvo ograničenje vuče za sobom promjenom osobnih dokumenata i isprava motornoga vozila koje imaju.

U očitovanju Vlade kao predlagatelja Zakona o prebivalištu ističe se da nije točna tvrdnja predlagatelja ocjene ustavnosti navedenog članka, da zakonodavac nije trebao ograničavati i onemogućavati vremensko trajanje boravišta na najdulje dvije godine, imajući u vidu članak 32. st. 1. Ustava. Oспоравanim člankom 4. st. 3. Zakona o prebivalištu, kako se navodi, nije ograničena sloboda kretanja i biranja boravišta iz razloga što građanin ima mogućnost prijaviti prebivalište. Istodobno se ograničavanjem vremena prijave boravišta sprečava moguća zloruporaba, odnosno onemogućava se građane da u mjestu u kojem žive i rade dulje vremensko razdoblje neprestano na istoj adresi prijavljuju boravište, a istodobno prebivalište imaju prijavljeno u mjestu u kojem rijetko borave, čime izbjegavaju svoje obveze prema nadležnim tijelima, prvenstveno prema jedinicama lokalne samouprave na čijem području žive i rade (primjerice plaćanje prireza i sl.). Zbog navedenoga građani prilikom prijave prebivališta i boravišta daju pisanu izjavu o namjeri nastanjenja u mjestu i na adresi prebivališta, odnosno boravišta. Uz to, kako ističe Vlada, treba istaknuti i to da je odredbom članka 4. st. 4. ovoga Zakona propisano da iznimno boravište može trajati i dulje od dvije godine ako se radi o osobama koje se obrazuju ili u mjestu boravišta obavljaju poslove koji nisu trajnoga karaktera, osobama smještenima u raznim ustanovama, vjerskim zajednicama i drugim pravnim osobama, udomiteljskim obiteljima i kod drugih fizičkih osoba. U navedenim slučajevima boravište može trajati koliko traje obrazovanje, zaposlenje ili smještaj, o čemu osobe moraju priložiti odgovarajuću dokumentaciju.

Ustavni je sud ocijenio da je Vlada u pogledu osporenih odredaba Zakona o prebivalištu kojima se vremenski, uz određene izuzetke, ograničava prijava boravišta, u konačnom prijedlogu ovog zakona i u svojem očitovanju navela legitimni cilj u javnom interesu koji ima svoje objektivno i razumno opravdanje radi zaštite pravnog poretka. U tom je smislu Vlada u očitovanju navela da se osporenim zakonodavnim rješenjem sprečava moguća zloruporaba, odnosno onemogućava se građane da u mjestu u kojem žive i rade dulje vremensko razdoblje neprestano na istoj adresi prijavljuju boravište, a istodobno prebivalište imaju prijavljeno u mjestu u kojem rijetko borave, čime izbjegavaju svoje obveze prema nadležnim tijelima, prvenstveno prema jedinicama lokalne samouprave na čijem području žive i rade,

što se primjerice odnosi na plaćanje prireza i drugih davanja. Pri tome je Ustavni sud također ocijenio da osporeno ograničenje prijave boravišta na dvije godine, a uzimajući u obzir i propisane izuzetke iz članka 4. st. 4. Zakona o prebivalištu koji omogućuju dulju prijavu boravišta, ne predstavlja nerazmjerno sredstvo za ostvarenje navedenog legitimnog cilja u javnom interesu, što kao ograničenje, sukladno članku 16. Ustava, mora biti *razmjerno* naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.⁴³

3.9. Zakon o strancima, Rješenje USRH-a U-I-6111/2012 od 24. lipnja 2020.

Neprihvatanje prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 78. st. 3. točke 4. Zakona o strancima⁴⁴ polazio je od tvrdnje da se osporenim odredbom prema kojoj se dozvoljava boravak i rad izvan godišnje kvote može izdati i državljaninu treće zemlje koji se samozapošljava u trgovačkom društvu u kojem ima suvlasnički udio od najmanje 51 % ili u obrtu, kako se propisuje osporenim člankom, ukoliko ispunjava uvjet da trgovačko društvo u koje je uložio najmanje 200.000 kn (26.544,56 eura) i gdje su zaposlena barem tri hrvatska državljana, te od onoga što se osporavalo iz navedene točke 4. – da trgovačko društvo odnosno obrt ne posluje s gubitkom. Time se prema predlagatelju narušava sloboda poduzetništva⁴⁵ i ograničava pravo stranca na boravak i rad u Republici Hrvatskoj, namećući strancu obveze koje domaći poduzetnici nemaju. Nadalje ističe da se sloboda poduzetništva na taj način ograničava kriterijem profitabilnosti, dok se taj kriterij ne može unaprijed predvidjeti s obzirom na to da na profitabilnost i poslovanje društva utječe niz faktora koji su uvjetovani isključivo tržišnim uvjetima, a ne voljom vlasnika. Tržišni uvjeti ne mogu se predvidjeti, pa predlagatelj smatra neustavnim vezanje uspješnosti poslovanja pravne osobe uz statusno pravo fizičke osobe koja je vlasnik te pravne osobe. Predlagatelj je, ne nalazeći legitimni cilj za takva ograničenja, istaknuo i da je osporena odredba u suprotnosti i s jamstvom jednakosti kao jedne od temeljnih vrednota hrvatskog ustavnog poretka⁴⁶ jer diskriminira osobu po kriteriju

⁴³ Članak 16. Ustava propisuje da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Svako ograničenje slobode ili prava mora biti *razmjerno* (istaknuo M. J.) naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. O ovom ustavnom načelu opširnije: Dario Đerđa, *Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1/2016, Snježana Bagić, *Načelo razmjernosti u praksi europskih sudova i hrvatskog Ustavnog suda*, Zagreb 2016., Sandra Marković, *Primjena načela razmjernosti u ustavnosudskoj praksi*, Informator, bt. 6244-6245 od 8. i 11. I. 2014.

⁴⁴ Zakon o strancima (Narodne novine br. 130/11, 74/13, 69/27, 46/18 i 66/19).

⁴⁵ Ustavna jamstva slobode poduzetništva nalaze se u članku 49. Ustava Republike Hrvatske kojim se u onom što je ovdje relevantno, propisuje da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske, a država osigurava *svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu* (istaknuo M. J.).

⁴⁶ Članak 3. Ustava propisuje da su sloboda, *jednakost*, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštovanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav *najviše vrednote ustavnog poretka* Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava (istaknuo M. J.).

uspješnosti. Uz to, neustavnost citirane zakonske odredbe nalazi i u tome što se po njegovu mišljenju tom odredbom narušava poduzetnička sloboda, a ograničavanje te slobode ograničava se kriterijem uspješnosti. Tom se odredbom ograničava i pravo vlasništva stranaca, a da oni, i pored onoga što su uložili, ne dobiju dozvolu za boravak. U takvom slučaju, budući da nemaju dozvolu za boravak i rad, oni ne bi mogli upravljati svojom imovinom i tim svojim vlasništvom i na kraju će ga izgubiti. Konačno, predlagatelj ističe da takvi uvjeti poslovanja nisu stavljeni pred poduzetnike koji nisu stranci, čime se, kako tvrdi, narušava načelo jednakosti.⁴⁷

Vlada Republike Hrvatske, kao predlagatelj ovoga Zakona, očitovala se na navode prijedloga za ocjenu ustavnosti, ističući da su osporenim zakonskom odredbom propisani dodatni uvjeti za izdavanje dozvole za boravak i rad za stranca prema kojoj je u točki 4. propisan uvjet da trgovačko društvo u njegovu većinskom vlasništvu ili obrt ne posluje s gubitkom. Intencija ove odredbe je, kako se navodi, zaštita interesa Republike Hrvatske i interesa njezinih državljana od mogućeg štetnog utjecaja stranih trgovačkih društava trećih zemalja. Polazeći od činjenice da je svaki poslovni gubitak – gubitak koji dovodi do toga da poduzetnik odnosno trgovačko društvo ne može dalje poslovati, logično je da zakonodavac kao razlog zbog kojeg se neće produžiti dozvola za boravak i rad predviđa gubitak u poslovanju stranog trgovačkog društva. Pri tome Vlada upućuje i na to da predlagatelj ocjene ustavnosti ističe kako trgovačko društvo može imati gubitak, ali da uredno podmiruje svoje obveze prema državi. Ovdje se nameće pitanje kako je moguće da poduzetnik koji ostvaruje gubitke, podmiruje sve svoje zakonske obveze, od isplata plaća radnicima, plaćanja svih javnih davanja, poreza i doprinosa te drugih troškova poslovanja u Republici Hrvatskoj. U tom slučaju poslovanje poduzetnika opterećeno je troškovima, a prihodi koje ima stranc kako bi plaćao doprinose i sve obveze prema državi nisu vidljivi niti iskazani u njegovim poslovnim izvještajima (profit, dobitak) pa je za pretpostaviti da su kanalizirani u sivu zonu, što ima za posljedicu da se njegova dobit ne oporezuje. Upravo se člankom 50. st. 2. Ustava⁴⁸ propisuje da se poduzetnička sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti države i građana, jer bi, u suprotnom, mogao nastati rizik za nacionalne, gospodarske i druge interese Republike Hrvatske.

Donoseći rješenje kojim se predlagateljjev prijedlog za ocjenu ustavnosti ne prihvaća, rješenje je obrazloženo i zaključkom da predlagatelj polazi od pogrešne pretpostavke da se osporenim odredbom Zakona o strancima narušava ustavno načelo o slobodi poduzetništva i jednakosti hrvatskih državljana i stranaca u postupcima pred nadležnim tijelima Republike Hrvatske, tvrdeći pri tome da se njome državljanima treće zemlje nameću obveze „koje drugi poduzetnici u Republici Hrvatskoj nemaju“, te da statusna prava drugih poduzetnika ne ovise o uspješnosti poslovanja trgovačkih društava.

⁴⁷ Člankom 14. st. 2. Ustava jedna od temeljnih vrednota ustavnog poretka – *jednakost*, operacionalizirana je odredbom da su *svi pred zakonom jednaki*.

⁴⁸ Prema članku 50. st. 2. Ustava, poduzetnička sloboda i vlasnička prava mogu se iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

Iscrpnom analizom *slobode poduzetništva* u Zakonu o trgovačkim društvima,⁴⁹ Ustavni je sud rezimirao da se poduzetničke i tržišne slobode uvijek moraju sagledati u svjetlu vladavine prava kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, te načela razmjernosti na kojem se mora zasnivati pravna regulacija njihovih ograničenja. Tu je važno naglasiti da se izjednačenost državljana trećih zemalja s vlastitim državljanima, u kontekstu njihova prava na boravak i rad ne može tumačiti u apsolutnom smislu. U međunarodnom pravu ne postoji izjednačenost vlastitih državljana i stranaca u pravu na ulazak i boravak na državnom teritoriju, a odbijanje izdavanja dozvole za boravak i rad pitanja su koja se odnose na pravo ulaska i boravka stranaca u Republici Hrvatskoj. Državljanima trećih zemalja u načelu nemaju apsolutno pravo na ulazak i boravak i diskrecijsko je pravo svake države da odluči o odobrenju ulaska i boravka pojedinom strancu na vlastitom teritoriju. Sve u svemu, sadržaj i cilj osporene odredbe članka 78. st. 3., toč. 4. Zakona o strancima kao implementacijskog propisa Europske unije i pojedinih njezinih direktiva, jest u suglasnosti s obvezama države da štiti javni poredak i nacionalnu sigurnost, te određuje uvjete koje državljanima trećih zemalja moraju ispunjavati da bi ishodili dozvolu za boravak i rad izvan godišnje kvote na području Republike Hrvatske. U tom je smislu Ustavni sud ocijenio da je zakonodavac na ustavnopravno prihvatljiv način uredio dodatne uvjete koje državljanima trećih zemalja moraju ispunjavati za izdavanje dozvole za boravak i rad, koji se samozapošljavaju u vlastitom trgovačkom društvu ili trgovačkom društvu u kojem imaju vlasnički dio veći od 51 % ili u vlastitom obrtu, što se treba tumačiti i primjenjivati u svjetlu propisa Europske unije i postojeće prakse Suda Europske unije, te stoga nisu postojali razlozi za pokretanje ustavnosudskog postupka.

3.10. Pravilnik o ambalaži i ambalažnom otpadu, Odluka U-II-37/2006 i dr. od 5. srpnja 2011.

Odlukom je utvrđeno da je u razdoblju od 16. kolovoza 2005. do 28. prosinca 2005. Pravilnik o ambalaži i ambalažnom otpadu⁵⁰ u dijelu koji se odnosi na propisivanje vrste i visine naknade za zbrinjavanje ambalaže i ambalažnog otpada bio u suprotnosti s člankom 3. i člankom 5. st. 1. Ustava Republike Hrvatske, kao i s člankom 104. st. 3. Zakona o otpadu.⁵¹ Pored toga, utvrđeno je i da je u razdoblju od 30. rujna 2005. do 28. prosinca 2005. Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o ambalaži i ambalažnom otpadu,⁵² u dijelu koji se odnosi na propisivanje vrste i visine naknade za zbrinjavanje ambalaže i ambalažnog otpada, bio u suprotnosti s

⁴⁹ Zakon o trgovačkim društvima (Narodne novine, br. 111/93, 34/99, 121/99 – vjerodostojno tumačenje, 52/00 – odluka i rješenje USRH, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 111/12, 125/11, 68/13, 110/15 i 40/19).

⁵⁰ Pravilnik o ambalaži i ambalažnom otpadu (Narodne novine, br. 97/05).

⁵¹ Zakon o otpadu (Narodne novine, br. 178/04, 111/06, 60/08 i 87/09).

⁵² Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o ambalaži i ambalažnom otpadu (Narodne novine, br. 115/05).

člankom 3. i člankom 5. st. 1. Ustava Republike Hrvatske, kao i s člankom 104. st. 3. Zakona o otpadu.⁵³

U zahtjevu Upravnog suda Republike Hrvatske bilo je navedeno da u vrijeme donošenja navedenih propisa ministru zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva nije bilo zakonom ovlašteno propisati naknadu za zbrinjavanje ambalažnog otpada, iz čega proizlazi da je prekoračeno ovlaštenje iz članka 104. Zakona o otpadu da je ta ovlast nadležnom ministru dana tek Uredbom o izmjeni i dopuni Zakona o otpadu koja je donesena temeljem članka 1. Zakona o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora⁵⁴ (tzv. zakonska delegacija). Međutim, ističe se da je ta Uredba donesena 23. prosinca 2005., a da je na temelju članka 4. Uredbe stupila na snagu danom objave u Narodnim novinama 28. prosinca 2005.

I u prijedlozima više predlagatelja osporavana je zakonska ovlast nadležnog ministra za donošenje osporenog Pravilnika o ambalaži. Osim što su ponovili razloge podnositeljeva zahtjeva, istaknuto je da je zakonodavac ovlastio nadležnog ministra da sa stanjem na dan 28. prosinca 2005., ali ne i u trenutku njegova donošenja 27. srpnja 2005., Pravilnikom o ambalaži uredi pitanja:

- način i postupak obavješćavanja prodavača i potrošača o bitnim svojstvima proizvoda i ambalaže glede opasnih i onečišćujućih tvari koje oni sadrže, te o načinu postupanja s proizvodom i ambalažom kada postanu otpad (članak 37. st. 1. i 2. Zakona o otpadu),
- mogućnost povrata uporabljenih proizvoda, odnosno ambalaže koja se nakon odgovarajuće obrade može ponovno uporabiti (članak 38. st. 1. toč. 1. i st. 2. Zakona o otpadu),
- mogućnost isplate naknade za uporabljivi otpad nakon iskorištenja proizvoda (članak 38. st. 1. toč. 2. i st. 2. Zakona o otpadu), te
- vrste i iznose naknada koje plaćaju obveznici plaćanja naknada na posebne kategorije otpada, znači i rokove obračunavanja i plaćanja naknada, te način postupanja s ambalažom i ambalažnim otpadom (članak 104. st. 1. toč. 3. Zakona o otpadu), što bi prema predlagateljima trebalo tumačiti sukladno članku 37. stavcima 1. i 2. Zakona o otpadu, tj. da je nadležni ministar bio ovlašten propisati način postupanja s ambalažom kada postane otpad.

Predlagatelji su također smatrali da su Pravilnikom o ambalaži uređena i pitanja u pogledu kojih ovlast za njihovo uređivanje podzakonskim aktom nije proizlazilo iz mjerodavnih odredbi Zakona o otpadu, osobito ističući neustavnost i nezakonitost pojedinih članaka Pravilnika o ambalaži: članka 11., te članka 2. u vezi s člancima 12. do 17. Pored ostaloga, u bitnome isticali su i da iz članaka 37. i 38. Zakona o otpadu proizlazi da se Pravilnikom nisu mogle detaljnije uređivati obveze prodavatelja, već samo obveze proizvođača. Prema njima, članak 11. Pravilnika o ambalaži nije

⁵³ Zakon o otpadu (Narodne novine, br. 178/04, 111/06, 60/08 i 87/09).

⁵⁴ Zakon o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora (Narodne novine, br. 115/05 i 121/05).

imao potporu u Zakonu o otpadu, već je prodavateljima propisivao detaljne obveze sa znatnim financijskim opterećenjem, bez zakonskog ovlaštenja i suprotno Ustavu.

Imajući u vidu opsežno očitovanje Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva kojim se ukazalo na potrebu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom tečevinom Europske unije, Ustavni je sud utvrdio da su podnositelji zahtjeva i prijedloga bili u pravu u pojedinim tvrdnjama, te je u bitnome utvrdio da su proizvođači pića došli odnosno mogli doći u neravnopravan položaj u odnosu na ostale proizvođače koji proizvode pakiraju u istu ili sličnu ambalažu. Međutim, polazeći od činjenice da gospodarenje otpadom počiva na općeprihvaćenim načelima zaštite okoliša, a osobito na načelima: onečišćivač plaća, odgovornosti proizvođača i posjednika otpada na snošenje troškova preventivnih mjera i troškova gospodarenja otpadom (članak 6. Zakona o otpadu), te imajući u vidu da proizvođači pića proizvode znatne količine ambalažnog otpada, što znači da se i velike količine raznih pića prodaju, kao i da je radi podizanja opće i pojedinačne svijesti o štetnosti otpada na zdravlje i okoliš, s jedne strane, te nužnosti odgovornog sudjelovanja svih u njegovu učinkovitom i ekonomičnom zbrinjavanju, s druge strane, iz kojih je razloga za zbrinjavanje ambalaže odabran model poticanja krajnjeg potrošača na povrat ambalaže uz naknadu (vraćanje kaucije) – Ustavni sud utvrdio je da je ta nejednakost ustavnopravno prihvatljiva odnosno da se time proizvođačima pića ne stavlja prekomjeran teret.

U pogledu obveze prodavatelja (trgovaca) prema kojoj su dužni omogućiti postavljanje i manipulaciju spremnicima ili drugom opremom za skupljanje ambalažnog otpada, člankom 11. Pravilnika o ambalaži ta obveza propisana je samo za prodavatelje čiji je prodajni prostor veći od 200 m². Prema tome, ta se obveza ne odnosi na one kojima je prodajni prostor manji od navedene površine. Prodavatelj čiji je prodajni prostor površine veće od 200 m² dužan je preuzeti ambalažu svih proizvoda za koje se kupcu vraća naknada prilikom povrata iskorištene ambalaže, a onima čiji je prostor manji od te površine ostavljena je mogućnost, ako to žele, preuzimanja ambalaže uz vraćanje naknade (kaucije). Neosporno je, dakle, da postoji razlika između pojedinih prodavatelja (trgovaca) ovisno o veličini prodajnog prostora. Međutim, imajući u vidu objektivnu činjenicu da mogućnost postavljanja i manipulacije opreme za skupljanje ambalažnog otpada u bitnome ovisi i o veličini prostora, Ustavni sud smatrao je navedeno razlikovanje ustavnopravno prihvatljivim. Polazeći od načela razmjernosti (testa proporcionalnosti), Ustavni je sud utvrdio da u konkretnom slučaju Pravilnikom o ambalaži propisane mjere nisu bile restriktivnije no što je potrebno da bi se postigao legitiman cilj određen Zakonom o otpadu. Pored toga, Ustavni je sud utvrdio da uvidom u sadržaj Okvirne direktive o otpadu (75/44/EZ) nije našao da bi odredbe Pravilnika o ambalaži bile protivne toj Direktivi odnosno praksi Europske unije i Europskog suda, te da bi predstavljale jednake mjere s jednakim učinkom kao ograničenje uvoza. Stoga je Ustavni sud utvrdio da nema osnove za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika o ambalaži.

3.11. Pravilnik o uvjetima i načinu obavljanja poslova nadzora nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila te uvjetima za obavljanje poslova premještaja nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila, Odluka U-II-5696/2012 od 9. listopada 2018.

Odlučujući o ustavnosti članka 6. st. 1. Pravilnika o uvjetima i načinu obavljanja poslova nadzora nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila te uvjetima za obavljanje poslova premještaja nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila,⁵⁵ Predlagatelj je tvrdio da je ministar unutarnjih poslova donoseći Pravilnik propustio diferencirati poslove nadzora nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila od poslova premještaja nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila, te shodno tome i nadležnost pojedinih tijela odnosno ovlaštenih osoba za obavljanje tih poslova. Smatrao je da je ministar, donoseći pravilnik, u osporenom dijelu prekoračio zakonodavni okvir dajući pravnim osobama osnovanima od strane jedinica lokalne samouprave da obavljaju nadzor nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila te utvrđuju prekršaj, izdaju naredbe o premještaju vozila i izriču propisane novčane kazne.

Ministarstvo unutarnjih poslova u svojem očitovanju iznosi da je obavljanje poslova nadzora nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila, kao i izdavanje naredbi o premještaju nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila na temelju članka 4. st. 1., članka 5. st. 4 i članka 84. st. 1. Zakona o sigurnosti prometa na cestama, u nadležnosti policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova i službenika jedinica lokalne samouprave.⁵⁶ Izvršavanje naredbe za premještanje vozila iz članka 84. Zakona o sigurnosti prometa na cestama obavlja ovo Ministarstvo ili jedinica lokalne samouprave koja za obavljanje poslova premještaja vozila može osnovati pravnu osobu ili obavljanje tih poslova može povjeriti pravnoj ili fizičkoj osobi obrtniku koja ispunjava propisane uvjete.

Iz mjerodavnih odredaba Zakona o sigurnosti prometa na cestama⁵⁷ proizlazi da su poslove nadzora i premještaja nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila nadležni obavljati, pored službenika Ministarstva unutarnjih poslova, i ovlaštene osobe jedinica lokalne samouprave koje su prethodno dobile suglasnost ovog Ministarstva. Pri tome se za izvršavanje naredbe za premještanje vozila odnosno za

⁵⁵ Pravilnik o uvjetima i načinu obavljanja poslova nadzora nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila te uvjetima za obavljanje poslova premještaja nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila (Narodne novine, br. 134/08). Valja istaknuti da odredbe ovog Zakona izvorno donesenog 2008. godine, koje su mjerodavne u konkretnom slučaju, kasnijim izmjenama i dopunama nisu izmijenjene.

⁵⁶ Prema članku 19. st. 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, br. 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 – pročišćeni tekst, 137/15 – ispravak i 123/17) propisuje se pored ostaloga da općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na niz pitanja, među kojima se navode i *poslovi prometa* na području tih jedinica (istaknuo M. J.).

⁵⁷ Zakon o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine, br. 67/08, 48/10 – Odluka USRH-a br. U-I-3084/2008 i dr., 74/11, 80/13, 158/13 – Odluka i Rješenje USRH-a br. U-I-323/2009 i dr., 92/14, 64/15 i 108/17. Odredbe ovog Zakona. Valja istaknuti da odredbe ovog Zakona izvorno donesenog 2008. godine, mjerodavne u konkretnom slučaju, kasnijim izmjenama i dopunama nisu izmijenjene.

poslove premještanja nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila mogu osnovati pravne osobe ili poslove mogu povjeriti pravnoj ili fizičkoj osobi obrtniku koja ispunjava propisane uvjete. Člankom 6. st. 1. navedenog Pravilnika ministar je propisao ovlasti osobe tijela jedinice lokalne samouprave ili pravne osobe osnovane za obavljanje poslova nadzora i premještanja nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila⁵⁸ kod utvrđenja prekršaja. Jer, iz sadržaja članka 84. st. 1. i 85. Zakona o sigurnosti prometa na cestama vidljivo je da su policijski službenici ili službenici jedinica lokalne samouprave (prometni redari) ovlaštenu utvrditi počinjenje prekršaja, izdati naredbu o premještanju vozila i izreći novčanu kaznu. Takva ovlaštenja nisu propisana za djelatnike pravnih osoba koje osnivaju jedinice lokalne samouprave. Iz navedenog proizlazi da je ovlašćujući i djelatnike pravnih osoba koje osnivaju jedinice lokalne samouprave, na utvrđenje prekršaja, izdavanje naredbe i izricanje kazne, ministar prekoračio svoja zakonska ovlaštenja. Zato je prekoračenje granica predviđenih Zakonom dovelo do nesuglasnosti dijela članka 6. st. 1. Pravilnika, kako je uvodno navedeno.

4. ZAKLJUČAK

Izloženi primjeri iz prakse Ustavnoga suda Republike Hrvatske pokazuju da je njegovo djelovanje usmjereno na zaštitu ustavnosti i zakonitosti, kao i ustavnih jamstava prava kako privatnopravnih, tako i javnopravnih subjekata, dakle i građana i države, odnosno jedinica lokalne i regionalne samouprave. Odluke Ustavnog suda temelje se na ustavnim normama koje kao takve čine izbalansiranu cjelinu pravnog poretka i njegov temelj. Ustavna nadležnost Ustavnoga suda kroz ocjenu ustavnosti zakona i drugih propisa, ali i pored toga, kroz konkretnu zaštitu individualnih prava i institut *ustavne tužbe*, jamstva su pravednog, uravnoteženog odnosa između javnog i privatnog afirmacijom načela ustavnosti i zaštite prava građana u demokratskom društvu. Postojanje članka 3. Ustava Republike Hrvatske kojim se navode temeljne vrednote ustavnog poretka iznimno je važno i opravdano. Zato je bitno da se u svojim odlukama ne samo o apstraktnoj kontroli ustavnosti, već i u svim ostalima, Ustavni sud stalno bori za stvarni, zasluženi autoritet u društvu, te da djeluje sukladno ustavnim načelima i njegovih odredbi kako bi doista mogao afirmirati ove temeljne vrednote. Koliko Ustavni sud u svojem djelovanju u tome konkretno uspijeva, to trajno prosuđuju kako stručna, tako i opća javnost. Za zaključak možemo ponoviti riječi Neila Walkera da „demokratska nedovršenost ostaje glavni opravdavajući temelj suvremenog konstitucionalizma i glavni razlog zašto taj opravdavajući temelj ostaje inherentno krhak“.⁵⁹

⁵⁸ Ustavni je sud napomenuo da se u tekstu članka 6. st. 1. pogrešno navodi „osoba“ umjesto „vozila“.

⁵⁹ Neil Walker: *Constitutionalism and the Incompleteness of Democracy: An Iterative Relationship*, Netherlands Journal of Legal Philosophy, No. 3/2010, str. 206, 207.

LITERATURA

1. Bačić, Arsen, *Ustavno pravo Republike Hrvatske*, Split 2006. Bačić, Arsen, *Mjesto i uloga ustavnih vrednota u demokratskom konstitucionalizmu*, u zborniku *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, HAZU, Zagreb 2011.
2. Bagić, Snježana, *Načelo razmjernosti u praksi europskih sudova i hrvatskog Ustavnog suda*, Zagreb 2016.
3. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Zagreb 1997.
4. Crnić, Jadranko, *Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Zagreb 2002.
5. Đerđa, Dario, *Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1/2016.
6. Dworkin, Ronald, *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*, Cambridge Massachusetts, Harvard University Press, 1996.
7. Häberle, Peter, *Ustavna država*, Politička kultura, Zagreb 2002.
8. Harutyunyan, Gagik Garushi, *Constitutional Monitoring*, Yerevan 2016., str. 202.
9. Gavella, Nikola; Josipović, Tatjana; Gliha, Igor; Belaj, Vlado; Stipković, Zlatan, *Stvarno pravo*, sv. 1, II. izd., Zagreb 2007.
10. Jelušić, Mario: *O odnosima izvršne vlasti s pravosuđem i Ustavnim sudom*, Zbornik *Konstitucionalizacija demokratske politike*, HAZU, Zagreb 2014.
11. Krapac, Davor, *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske – ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora*, Zagreb 2014.
12. Krbeč, Ivo, *Ustavno sudovanje*, JAZU, Zagreb 1960.
13. Marković, Sandra, *Primjena načela razmjernosti u ustavnosudskoj praksi*, Informator, bt. 6244-6245 od 8. i 11. I. 2014.
14. Omejec, Jasna, *Novi europski tranzicijski ustavi i transformativna uloga ustavnih sudova*, Zbornik *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, Novi Informator, Zagreb 2011.
15. Omejec, Jasna, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava*, Novi informator, Zagreb 2013.
16. Omejec, Jasna, *Odgovornost ustavnog sudstva za ustavne norme*, u *Ustavna demokracija* (ur. A. Bačić), HAZU, Zagreb 2013.
17. Scalia, Antonin, *A Matter of Interpretation – Federal Courts and the Law*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1997.
18. Smerdel, Branko - Sokol, Smiljko, *Ustavno pravo*, Zagreb 2006.
19. Smerdel, Branko, *Ustavno pravo europske Hrvatske*, Zagreb 2020.
20. Soyer, Jean-Claude; De Salvia, Michel, *Article 6 u La Convention européenne des droits de l'homme* (Pettiti, Louis-Edmond, ur.), Ed. Economica, Paris 1995.
21. Triva, Siniša; Dika, Mihajlo: *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb 2004.
22. Uzelać, Alan: *Pravo na pošteno suđenje* (u *Usklađenost hrvatskog zakonodavstva i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Radačić, Ivana, ur.), Zagreb, s. a.

23. Walker, Neil, *Constitutionalism and the Incompleteness of Democracy: An Iterative Relationship*, Netherlands Journal of Legal Philosophy, No. 3/2010, str. 206, 207.

CONSTITUTIONAL COURT SUPERVISION OF THE CONSTITUTIONALITY OF ADMINISTRATIVE LAW REGULATIONS

A key segment of the constitutional jurisdiction of every constitutional court represents abstract control of the constitutionality of the law and other regulations. The system of constitutional court supervision of the constitutionality of the law is demonstrated as a fundamental guarantee to reviving rule of law, constitutionalism, and constitutional principles in a formal and substantive sense. This paper is dedicated to the analysis of certain decisions of the Constitutional Court of the Republic of Croatia in the supervision of the constitutionality and legality of administrative regulations, laws, and sublegal acts. It is precisely in fulfilling this demonstrated role of carrying out duties within its jurisdiction that the Constitutional Court, as a special body of governmental power, continuously acts as its constitutional law corrective.

Key words: *constitutionality, constitutionalism, constitutional court supervision, abstract control, administrative regulations, repealing regulations*