

# Praktični aspekti položaja Predsjednika Republike kao jamca stabilnosti državne vlasti

ANTE ELEZ\*

Izvorni znanstveni rad

UDK: 342.511:342.33(497.5)

342.41:342.511(497.5)

## Sažetak:

*Ustavna dužnost Predsjednika Republike da se brine o redovitosti, usklađenosti i stabilnosti državne vlasti otvara mnoga pitanja – kako teorijske, tako i praktične – naravi. Dotična dužnost uvedena je člankom 94. „Božićnog Ustava“ kada je postojanje neupitne državne stabilnosti, zbog (pred)ratnih okolnosti, doslovce predstavljalo pitanje života i smrti. Ipak, ustavnopravnom tranzicijom iz polupredsjedničkog modela u sustav modificiranog parlamentarizma sačuvana je odnosna predsjednička opća jamstvena dužnost koja u praksi biva primijenjena svega dva puta – povodom političke krize 2015. godine te sredinom 2021. godine zbog komplikacija u postupku imenovanja nove predsjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Glavni cilj ovoga rada jest opisati jamstveni aspekt položaja Predsjednika Republike te time obrazložiti pravno-politički značaj predmetnog načela iz čl. 94. st. 2. Ustava te, nadalje, takve spoznaje konkretizirati na analizi dvaju (prethodno spomenutih) slučajeva, a sve u svrhu procjene opravdanosti postupanja ustavnih aktera te evaluacije pozitivnog ustavnog rješenja.*

**Ključne riječi:** *Predsjednik Republike Hrvatske, članak 94. stavak 2. Ustava, polupredsjednički sustav, ustavna kriza, Ustavni sud Republike Hrvatske*

---

\* ANTE ELEZ, student Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.  
E-mail: ante.elez@student.pravo.hr.

## A. UVOD

Polemiziranje o ustavnopravnom položaju te političkom značaju i ulozi Predsjednika Republike Hrvatske kontinuirano je prisutno – kako u stručnoj, tako i u općoj javnosti – još od ustavne tranzicije iz polupredsjedničkog u parlamentarni model državne vlasti. Temeljni razlog tomu upravo su specifična ustavna obilježja odnosno institucije među kojima najviše pažnje zauzima ustavna dužnost Predsjednika Republike da brine za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti (članak 94. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske; dalje: Ustav).<sup>1</sup> Na tu se načelnu, materijalno vrlo neodređenu, odredbu relativno često podsjeća, tek pukim spominjanjem u vidu političkih govora, a gotovo nikada njenom praktičnom manifestacijom u različitim (ne)redovitim okolnostima ustavne zbilje. Usprkos takvoj tendenciji, hrvatska ustavna kazuistika svjedoči ponekim primjerima koje su se našle u dometu predmetne norme.

Prvi slučaj aktivacije odnosnog članka Ustava bile su okolnosti političke krize vlasti 2015. godine kad je došlo do nekonstituiranja Hrvatskog sabora uslijed vrlo (stranački) fragmentiranog saziva nakon provedenih parlamentarnih izbora. Šest godina kasnije, dolazi do blokade u postupku imenovanja predsjednikove kandidatkinje za predsjednicu Vrhovnog suda Republike Hrvatske (zbog otpora tadašnje parlamentarne većine), a koja se pokušala razriješiti upravo primjenom čl. 94. st. 2. Ustava. Potonji je slučaj, u konačnici, dobio i svoj sudski epilog, reakcijom Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje: USRH).

---

<sup>1</sup> USTAV REPUBLIKE HRVATSKE, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14.

Intencija ovoga rada sastoji se u istraživanju te kritičkom analiziranju spomenutih slučajeva u kojima je došlo do primjene zadanog ustavnog mehanizma i to sve u svrhu bolje razumijevanja modaliteta (izvršne) prevencije i suzbijanja nastanka kriznih i nepredvidljivih stanja koja izrazito negativno djeluju po općesistemsku stabilnost i održivost. Nastoji se, dakle, najprije objasniti podrijetlo, funkcije i ciljevi čl. 94. st. 2. Ustava te ga onda dovesti u vezu s cjelokupnim položajem te ovlastima Predsjednika Republike, a potom i evaluirati postojeću praksu primjene istoga. Pritom je temeljna hipoteza u radu da je Predsjednik Republike u znatnome dijelu lišen (realne) mogućnosti ostvarenja svoje ustavne dužnosti i to u prvome redu zbog postojećih ustavnih restrikcija na vlastitim ovlastima (kao primjerice, supotpis). No, naslućuje se i da isti rezultat proizlazi i iz postepenog razvoja ustavne prakse koja ga neopravdano uskraćuje u izvršavanju svojih ovlasti, a što za posljedicu ima daljnju dekonstitucionalizaciju samog njegovog položaja.

S obzirom na postavljene ciljeve ovog istraživanja, rad se (u metodološkom aspektu) prvenstveno fokusira na istraživanje *pravne i političke* prakse.<sup>2</sup> Dakle, u prvome redu rad analizira normativne akte i sudske odluke ukoliko postoje (npr. u slučaju, prethodno spomenute, druge primjene predmetnog mehanizma), ali proučava postupanje ustavnih tijela te nastoji *sine ira et studio* procijeniti usklađenost njihova ophođenja s Ustavom zadanim dužnostima i ovlastima. Iz potonjeg je razloga u radu nužno primijenjena i *aksiološka* pravna metoda<sup>3</sup> kao alat za vrednovanje takvog stupnja harmonije postupanja ustavnih tijela s Ustavom propisanim zadaćama i vrednotama.

---

<sup>2</sup> CURRY-SUMNER, I.; KRISTEN, F.; VAN DER LINDEN-SMITH, T.; TIGCHELAAR, J., *Istraživačke vještine. Upute za pravnike*, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet, Zagreb, 2023., str. 6.

<sup>3</sup> MILIČIĆ, V., *Pravo i metodologija prava*, Alinea, Zagreb, 1992., str. 53.

## B. OPĆA JAMSTVENA DUŽNOST PREDSJEDNIKA REPUBLIKE

Položaj Predsjednika Republike, generalno govoreći, nije bio jednak od samog početka suvremene hrvatske demokracije. Prva golema promjena dogodila se početkom 2000. godine sustavnom ustavnim revizijom kojom je Hrvatska izmijenila svoj ustavno-politički model tako što je napustila koncept polupredsjedničke demokracije, a istodobno usvojila sistem parlamentarizma. U jeku te promijene, temeljito su se razgradile predsjedničke ovlasti od kojih su mu mnoge oduzete i prebačene parlamentu i/ili Vladi Republike Hrvatske. Logična je to posljedica ustrojstvene tranzicije takvog tipa, budući da Ustavna „gravitacijska sila“ relocira svoje težište u Hrvatski sabor, odnosno u Vladu.

Upravo iz tog vremena predparlamentarizma datira dužnost Predsjednika Republike analogna današnjoj iz čl. 94. st. 2. Ustava. Originalna verzija „Božićnog Ustava“ iz 1990. godine sadržavala je odredbu (u istom članku) prema kojoj Predsjednik Republike: „*brine (...) za poštovanje Ustava, osigurava opstojnost i jedinstvenost Republike i redovno djelovanje državne vlasti.*“ Ona je uvedena po uzoru na modernu francusku ustavnu doktrinu čija je okosnica upravo semiprezidencijalistički sustav s jako izraženom ulogom Predsjednika Republike kao sveopćeg, sistemskog stabilizatora.<sup>4</sup> Valja primijetiti da je ustavotvorna odluka o preuzimanju ustavnog modela nalik francuskom – s obzirom na tadašnje unutarnje i vanjskopolitičke okolnosti – bila načelno opravdana.<sup>5</sup> Naime,

---

<sup>4</sup> V. gotovo identični čl. 5. USTAVA (V.) FRANCUSKE REPUBLIKE: „*Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.*“ Dostupno na: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2024-03/constitution-1958-vingt-cinquieme-revision.pdf>; posljednji pristup 19. listopada 2025.

<sup>5</sup> SMERDEL, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne Novine, Zagreb, 2020., str. 275.

esencijalno obilježje semiprezidencijalističkog sustava sastoji se upravo u postojanju *egzekutivne dijarhije* – Predsjednik Republike (kao čelnik države) i premijer (kao predsjednik Vlade koja proizlazi iz parlamenta)<sup>6</sup> – u kojoj Predsjednik Republike stoji kao jamac stabilnosti i očuvanja državnopravnog poretka. Ustavna i politička odluka za odabirom takvog uređenja u kojemu će stabilnost poretka ovisiti (u prvome redu) od strane šefa države, bila je inspirirana (pred)ratnim okolnostima i izglednom agresijom na Hrvatsku. Koncentriranje ovlasti postalo je tako svojevrsno „nužno zlo“ koje je služilo što boljem kriznom upravljanju.

U takvom je, dakle, uređenju Predsjednik Republike posjedovao niz konkretnih, *supstantivnih* ovlasti kojima je i zbiljski mogao nadzirati jedinstvenost države, kao i njenu opstojnost, a od kojih je najvažnija imenovanje i razrješenje predsjednika, ali i ostalih članova Vlade. Osim toga, mogao je (pod Ustavom propisanim okolnostima) raspustiti Hrvatski sabor; sazivati i predsjedati sjednicom Vlade; imenovati članove i predsjedavati Vijećem narodne obrane; itd. Danas takve ovlasti ili više ne posjeduje ili su u bitnome ograničene *supotpisom*, koji je u ono vrijeme bio iznimka, a danas pravilo.<sup>7</sup>

Po završetku rata i promjenom političke klime na prijelazu tisućljeća došlo je do potrebe mijenjanja ustavnog okvira. Predsjedniku su Republike, dakle, oduzete i ograničene ovlasti, ali je usprkos tomu i dalje zadržana opća jamstvena dužnost u čl. 94. st. 2. Ustava u ponešto izmijenjenom izdanju. U dotičnoj se odredbi Predsjedniku Republike ingerira obveza brige (očuvanja) triju važnih državnih elemenata. Prvi element jest *redovito* djelovanje državne vlasti, a takvo je svako ono djelovanje za koje je karakterističan ustavnopravni i politički kontinuitet. Dakle,

---

<sup>6</sup> SARTORI, G., *Semi-presidentialism*, Comparative Constitutional Engineering, Palgrave Macmillian, London, 1994., str. 122.

<sup>7</sup> SMERDEL, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, str. 278.

redovno djelovanje očituje se u nesmetanom, konzistentnom i predvidljivom djelovanju ustavnih aktera. Drugi element jest *usklađeno* djelovanje koje se odnosi na suradljivu i uravnoteženu politiku kojoj djelovanje *ultra vires* nije svojstveno. Posljednji je element *stabilnost* državne vlasti čijom se adicijom također nastoji naglasiti poželjna „monotonost“ državne politike, shvaćena kao želja za izbjegavanjem ustavnokriznog scenarija.

Polazeći od te načelne odrednice, Ustav na više mjesta propisuje konkretne ustavne institute koje imaju *kontrolnu* funkciju. Klasični primjeri su čl. 104. na temelju kojeg može raspustiti Hrvatski sabor ako se Vladi izgleda nepovjerenje ili ako se ne usvoji državni proračun u roku od 120 dana od predlaganja istog te čl. 112. koji propisuje da Predsjednik Republike raspisuje nove izbore i paralelno imenuje privremenu nestranačku Vladu u slučaju neuspješnog imenovanja nove Vlade nakon produljenog roka za sastav iste. Osim tih nekoliko stabilizacijskih mehanizama, većina trenutnih (izvršnih) ovlasti Predsjednika Republike isključivo su *inicijativne* prirode, budući da je ograničen supotpisom.<sup>8</sup> Iz toga, nadalje, proizlazi zaključak kako Predsjednik Republike svoju jamstvenu dužnost može praktički manifestirati jedino kroz postojeće kontrolne mehanizme, a ne kroz svoje *političko* djelovanje shvaćeno u striktno tehničkom smislu. Ovo potonje dužnost je Vlade koja provođenjem svojih egzekutivnih ovlasti održava stabilnost sustava. Predsjednik Republike nema sličnih mogućnosti.

S obzirom na navedeno, opća jamstvena dužnost Predsjednika Republike čini se više kao rezidualni sentiment hrvatske polupredsjedničke ere, nego kao supstantivna osnova potencijalnog izvršnog djelovanja. Budući da većina ovlasti koju Predsjednik Republike izvršava su konsenzualne naravi zbog nužnosti

---

<sup>8</sup> SMERDEL, B., Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskoga Ustava: Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 60 No. 1, 2010., str. 20.

postojanja prethodnog dogovora čelnika izvršnih vlasti, jasno je kako trenutni ustavni model potencira nastup ustavnokriznih stanja upravo zato što može doći do uskrate suglasnosti.<sup>9</sup> Time nužno dolazi do blokade izvršnog djelovanja. Nedvojbeno je, međutim, kako u tim slučajevima ne može doći do primjene čl. 94. st. 2. Ustava jer se, jasno, radi o zajedničkim ovlastima što podrazumijeva ravnopravni odnos. Supstancijalni domet čl. 94. st. 2. jest, dakle, područje *isključivog* djelovanja Predsjednika Republike u kojemu njegova stabilizacijska dužnost neće biti limitirana supotpisom ili drugom vrstom dogovora.<sup>10</sup>

Međutim, budući da Predsjednik Republike sukladno pozitivnom ustavnom rješenju nema suviše takvih ovlasti, osim (prethodno spomenutih) kontrolnih, čini se da je njegov prostor za stabilizacijsko djelovanje *a limine* ograničeno. Usprkos tomu, hrvatska ustavna praksa poznaje određene slučajeve nestabilnosti u kojima ipak je došlo do aktivacije čl. 94. st. 2. Ustava. Kako je uvodno spomenuto, prvi takav slučaj dogodio se 2015. godine uslijed nemogućnosti konstituiranja Hrvatskog sabora, a drugi 2021. kada je procedura imenovanja predsjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske doživjela *fiasco*.

### C. KRIZA VLASTI 2015./2016.

Nije nezamislivo da strukturalne promjene u biračkom tijelu, a napose onda i sama alternacija u biračkim navikama dovedu do svojevršnih (političkih) nestabilnosti. Primjera za takvu političku postizbornu inertnost ima posvuda, u gotovo svim suvremenim

---

<sup>9</sup> KOSTADINOV, B., Predsjednik Republike: Mimikrija Ustava Republike Hrvatske prema ustavnom modelu Francuske, *Revus*, Vol. 28, No. 1, 2016., str. 76.

<sup>10</sup> Upravo je zato opća jamstvena dužnost izrazito simptomatična polupredsjedničkim sustavima u kojima je Predsjednik Republike u posjedu važnih *izvršnih* ovlasti.

demokracijama, a što se događa razmjerno nerijetko. Doduše, u Republici Hrvatskoj primjera za takvo što ima malo budući da se hrvatska politička slika od osamostaljenja, u biti, svodi na duel između dviju najvećih političkih stranaka<sup>11</sup> – Hrvatske demokratske zajednice (dalje: HDZ) i Socijaldemokratske partije Hrvatske (dalje: SDP) – koje, po eventualnom preuzimanju vlasti, gotovo jednostrano provode državnu politiku bez (prevelikog) uključivanja drugih političkih aktera u taj proces, osim kada Ustav i/ili što drugo od njih traže (iznimno) konsenzualno djelovanje. Stoga, jasno je kako zbog vrlo male stranačke, odnosno političke fragmentacije hrvatska politika postiže svojevrsnu konzistentnost. Ipak, hrvatska je politička scena krajem 2015. godine naglo promijenila predznak iz stabilno i monotono u intrigantno, nepredvidljivo i izazovno. Osim što je tada došlo do promjene vlasti, Hrvatska se po prvi puta suočila s otežanim formiranjem Vlade, a nakon toga i do samog opoziva te iste Vlade što se nikada prije, a ni poslije, nije zbilo u hrvatskoj ustavnoj praksi. Takvo je stanje u javnosti, a posebice među građanima, odjeknulo kao svojevrsna sveopća kriza vlasti te se nije moglo pretpostaviti, a kamoli znati kako i kada će se uspjeti presjeći taj „politički Gordijski čvor“.

Prvi put, dakle, kada je takva stranačka dihotomija HDZ-SDP suočena s nestabilnošću bilo je nakon održanih parlamentarnih izbora 2015. godine<sup>12</sup> kada je tada vladajuću SDP-ovu Vladu zamijenila tzv. Reformska Vlada,<sup>13</sup> a koju je tvorila koalicija

---

<sup>11</sup> HENJAK, A., Values or interests: Economic Determinants of Voting Behavior in the 2007 Croatian Parliamentary Elections, *Politička misao*, Vol. 44, No. 5, 2007., str. 75.; RAOS, V., Ideology, Partisanship, and Change: Voter Profiles of Main Political Parties in Croatia, *Politička misao*, Vol. 56, No. 3-4, 2019., str. 8.

<sup>12</sup> HENJAK, A.; ČULAR, G., Stari rascjepi i nove stranke: Analiza biračkog ponašanja na izborima 2020. u Hrvatskoj, *Politička misao*, Vol. 61, No. 1, 2024, str. 7.

<sup>13</sup> SLUŽBENE STRANICE VLADE REPUBLIKE HRVATSKE (dostupno na: <https://vlada.gov.hr/prethodne-vlade-11348/11348?lang=hr>; posljednji pristup 19. listopada 2025.).

relativnog pobjednika izbora (Domoljubna koalicija predvođena HDZ-om) i, u tom trenutku, treće najveće (ujedno i nove) hrvatske parlamentarne stranke – MOST-a. Posebnost nove Vlade bio je njezin predsjednik Tihomir Orešković koji je imenovan za mandataru Reformske Vlade kao nestranačka osoba. Takvo je nestranačko imenovanje rezultanta koalicijskog kompromisa, a što je jedinstveni slučaj u suvremenoj hrvatskoj političkoj povijesti koju obilježava centralizacija moći u Vladi, konkretnije u osobi premijera unutar same Vlade.<sup>14</sup>

Međutim, cjelokupni proces formiranja takve koalicijske Vlade nije prošao sasvim jednostavno – bilo je potrebno čak pet krugova konzultacija<sup>15</sup> koje je provodila tadašnja Predsjednica Republike Hrvatske Kolinda Grabar-Kitarović, a sve kako bi se uvjerila da postoji „povjerenje većine svih zastupnika“ (čl. 98. al. 3. Ustava) potrebno za imenovanje mandataru. Budući da su pregovori podugo trajali,<sup>16</sup> nametnulo se pitanje raspisivanja prijevremenih izbora. Zagovornici raspisivanja izbora poentirali su kako je zbog nestabilnosti sustava potrebno odmah raspisati izbore, a ne čekati

---

<sup>14</sup> SMERDEL, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, str. 458.

<sup>15</sup> REŠETAR, V., *Analiza procesa pregovaranja za sastavljanje hrvatske vlade nakon izbora 2015. godine*, *Političke analize*, Vol. 7, No. 26, str. 57.

<sup>16</sup> Izbori su bili održani 8. studenog, a prvi su (formalni) pregovori započeli 26. studenog te su trajali sveukupno do 23. prosinca. Samoj je Vladi izglasano povjerenje tek 22. siječnja 2016. (*IMAMO NOVU VLADU! S 83 glasa zastupnika Tihomir Orešković postao novi premijer! Pogledajte tko mu je sve dao podršku*, 22. siječnja 2016. (dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/imamo-novu-vladu-s-83-glasa-zastupnika-tihomir-oreskovic-postao-novi-premijer-pogledajte-tko-mu-je-sve-dao-podrsku-90280>; posljednji pristup 19. listopada 2025.)). Dakle, Hrvatska nije imala „regularnu“ Vladu skoro više od tri mjeseca, uračunavajući i vrijeme prije izbora.

Za usporedbu, na parlamentarnim izborima 2024. godine, trebalo je gotovo mjesec dana od provedenih izbora da nova (također koalicijska) Vlada bude potvrđena u Saboru (v. u ŠURINA, M.: MOSKALJOV, V., *Sabor sa 79 glasova izglasao novu vladu Andreja Plenkovića*, 17. svibnja 2024. (dostupno na: [https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/plenkovic-predstavlja-nove-ministre-i-program-vlade-zastupnicima-20240517?meta\\_refresh=1](https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/plenkovic-predstavlja-nove-ministre-i-program-vlade-zastupnicima-20240517?meta_refresh=1); posljednji pristup 19. listopada 2025.)).

uzaludne pokušaje sastavljanja Vlade. Dodatan argument u prilog tih zahtjeva bila je činjenica da se Sabor nije mogao odmah niti konstituirati. Naime, Predsjednica Republike sazvala je, sukladno čl. 98. al. 1. u svezi s čl. 74. st. 2. Ustava, Hrvatski Sabor na prvo zasjedanje 3. prosinca. Budući da se na toj sjednici nije uspio izabrati predsjednik, nije moglo niti doći do konstituiranja Sabora sukladno čl. 74. st. 3. Ustava. Stoga se opravdano nametnulo pitanje kako postupati u datim okolnostima ako zaista ne dođe do kompromisa oko mandatarata, a možda čak niti do suglasnosti o izboru predsjednika Sabora (konstituiranju).

Ovdje valja razlikovati dvije činjenične situacije – prva je nemogućnost sastavljanja Vlade, odnosno činjenica neuspjelih pregovora, a druga je nemogućnost konstituiranja Sabora. Važno je naglasiti kako činjenica neuspjelih pregovora ne predstavlja ustavnu krizu, odnosno stanje opće nestabilnosti. Nije abnormalno da demokratski parlamenti ne uspiju iznjedriti Vladu pa čak i nakon dugih pregovora.<sup>17</sup> Jedino je bitno da se u periodu bez Vlade nastavi obavljanje redovitih funkcija vitalnih za ustavne demokracije, a što je primarno u domeni skrbničke (tehničke) Vlade, koju je tada vodio dotadašnji premijer Zoran Milanović. Također, Ustav postavlja niz mehanizama za prebrođivanje takvih situacija, kao primjerice čl. 111. st. 2. koji nalaže Predsjednici imenovanje novog mandatarata ili (u prethodnom poglavlju spomenuti) čl. 112. Druga situacija (nemogućnost konstituiranja Sabora) jest okolnost koja, iako posve neobična i *prima facie* demokratski „zastrašujuća“, također ne predstavlja nikakvu ustavnu blokadu, ali isto tako samo dok budu izvršavane redovne ustavne zadaće. Međutim, ovdje je situacija

---

<sup>17</sup> Primjerice, Belgija ima iskustva s dubokom političkom krizom bez Vlade gotovo 541 dan (o tome v. *amplius* u HOOGHE, M., *The political crisis in Belgium* (2007–2011): a federal system without federal loyalty, *Representation*, Vol. 48, No. 1, 2012., str. 136.), a taj je rekord ponovo oborila 2018.

nešto složenija budući da se nigdje ne propisuje, a niti spominje, procedura kojom će se otkloniti odnosna parlamentarna blokada.<sup>18</sup>

U to je ime, Predsjednica Republike (uz potporu predstojnica/ka svih hrvatskih katedri za ustavno pravo) javno protumačila Ustav na način koji joj omogućuje ponovno pozivanje Sabora na konstituirajuću sjednicu, pa čak i raspisivanje novih parlamentarnih izbora i to prije no što se Sabor uopće konstituiraju.<sup>19</sup> Pravni temelj takvog tumačenja bila je upravo opća jamstvena dužnost iz čl. 94. st. 2. Ustava. Predsjednica je smatrala kako joj ta ustavna klauzula u konkretnoj situaciji omogućuje šire ovlasti koje i nadilaze one već dodijeljene joj u čl. 112. Ustava (imenovanje privremene nestranačke vlade) i to ako se (alternativno) zadovolje dvije pretpostavke: (i) da su protekli svi ustavni (prekluzivni) rokovi za sastav Vlade po čl. 110. i čl. 111. Ustava ili (ii) da nije moguće konstituirati Sabor nakon što ga je pozvala na prvo zasjedanje po čl. 74. st. 2. Ustava.<sup>20</sup> U potonjem slučaju, Predsjednica bi koristila spomenutu ustavnu osnovu *ex proprio motu*, odnosno po vlastitoj procjeni, ali pritom bi trebalo paziti da opisano djelovanje bude uvijek *razmjerno* naravi potrebe.<sup>21</sup>

Iako situacija nije bila pretjerano opasna za stabilnost državne vlasti, Predsjednica je Republike djelovala preventivno: sistemskim tumačenjem osigurala je proširenje konkretnih, već postavljenih ovlasti, a sve kako bi imala jasnu ustavnopravnu osnovu budućeg

---

<sup>18</sup> REŠETAR, *Analiza procesa pregovaranja za sastavljanje hrvatske vlade nakon izbora 2015. godine*, str. 56.

<sup>19</sup> *Profesori ustavnog prava u svemu se slažu s predsjednicom*, 14. prosinca 2015. (dostupno na: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/profesori-ustavnog-prava-u-svemu-se-slazu-s-predsjednicom-20151214>; posljednji pristup 19. listopada 2025.); Rešetar, V., *loc. cit.* u bilj. 19.

<sup>20</sup> SMERDEL, B., *Može li nas državni poglavar izvesti iz blokade?*, *Informator*, Br. 6397 od 21. prosinca 2015. (dostupno na: <https://informator.hr/strucnici-clanci/moze-li-nas-drzavni-poglavar-izvesti-iz-blokade>; posljednji pristup 19. listopada 2025.)

<sup>21</sup> *Ibid.*

eventualnog djelovanja. Time je ispunila svoju ustavnu dužnost „brige za stabilnost državne vlasti“, a sam je Ustav i cjelokupni poredak uspješno očuvan. Na kraju, do imenovanja privremene nestranačke vlade nije niti došlo. Predsjednica je iskoristila čl. 94. st. 2. za reaktivaciju čl. 74. st. 2., a ne primjenu čl. 111. i/ili 112. Ustava. Drugim riječima, odlučila je sazvati drugu konstituirajuću sjednicu Sabora koja je ovoga puta bila uspješna. Sabor je tako konstituiran 28. prosinca, a (nedugo) nakon uspješno su okončani i pregovori za sastav Vlade. Nova je Vlada stupila na dužnost 22. siječnja 2016. godine.

#### **D. NEIMENOVANJE PREDSEDNICE VRHOVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE 2021.**

Druga primjena čl. 94. st. 2. Ustava odigrala se u napetijim političkim okolnostima od onih iz razdoblja prve primjene. Od veljače 2020. godine Hrvatska se našla u razdoblju poprilično oštre i napete političke atmosfere. Tad je dotadašnju Predsjednicu Republike Hrvatske Kolindu Grabar Kitarović smijenio novoizabrani Zoran Milanović, koji je vrlo brzo ušao u sukob s, tada već četverogodišnjim, predsjednikom Vlade Republike Hrvatske Andrejem Plenkovićem. Njihov je odnos (bio) obilježen međusobnim napadima, neslaganjem, javnim vrijeđanjem te optuživanjem za raznorodne negativne situacije u hrvatskom javnom životu.<sup>22</sup> Takva „*torda kohabitacija*“, kako su je već i prije stupanja na dužnost novog Predsjednika Republike najavljivali,<sup>23</sup> ponajviše je generirala tijekom vremena bezopasne političke svade manjih razmjera. Međutim, bilo je nažalost i ponekih trenutaka

---

<sup>22</sup> *Eskalirao sukob Milanovića i Plenkovića*, 20. travnja 2022. (dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=Ww8qTu0Vu4s>; posljednji pristup 19. listopada 2025.).

<sup>23</sup> SMERDEL, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, str. 445.

kada je konfliktni diskurs prešao okvire redovne političke borbe te prouzročio opasnu i rizičnu ustavnopravnu situaciju. Nesumnjivo jedan od takvih slučajeva, a koji je usto bio njihov prvi veći sukob, jest neimenovanje čelne osobe Vrhovnog suda Republike Hrvatske (dalje: VSRH) 2021. godine, kada je došlo do skoro tromjesečnog upražnjenja tog položaja. Taj je događaj u medijima odzvonio kao prava ustavna kriza,<sup>24</sup> uzrokovana dubokim političkim neslaganjem najodgovornijih državnih dužnosnika, iako predsjednik Vlade formalno i nije dio postupka izbora predsjednika VSRH.

Naime, početkom 2021. godine Državno sudbeno vijeće (dalje: DSV) raspisalo je, sukladno čl. 44.a Zakona o sudovima (dalje: ZS),<sup>25</sup> javni poziv na koji su se mogli prijaviti zainteresirani za položaj predsjednika VSRH-a. Na taj su se poziv inicijalno javile tri osobe, a jedna je kandidatkinja kasnije odustala.<sup>26</sup> Po isteku vremena za javni poziv, Predsjednik Republike odbio je predložiti Hrvatskom saboru ijednog od prijavljenih kandidata, te je u javnost istupio s vlastitom kandidatkinjom – prof. dr. sc. Zlatom Đurđević – koja se nije prijavila na javni poziv. Predsjednik Republike potom je i formalno na temelju čl. 94. st. 2. Ustava uputio Hrvatskome saboru prijedlog

---

<sup>24</sup> TOMA, I., *Mijenjat će se zakon o izboru šefa suda kako bi se izbjegla ustavna kriza*, 29. lipnja 2021. (dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/mijenjat-ce-se-zakon-o-izboru-sefa-suda-kako-bi-se-izbjegla-ustavna-kriza-15084526>; posljednji pristup 19. listopada 2025.); ROMAC, D., *Umjesto promjena u pravosuđu još jedan neproduktivan rat šefa države i Vlade*, 26. ožujka 2021. (dostupno na: <https://www.vecernji.hr/vijesti/umjesto-promjena-u-pravosuđu-jos-jedan-neproduktivan-rat-sefa-drzave-i-vlade-1479231>; posljednji pristup 19. listopada 2025.); ĐURĐEVIĆ, *Ako ne izaberemo šefa Vrhovnog suda, može nastupiti ustavna kriza*, 23. lipnja 2021. (dostupno na: <https://n1info.hr/vijesti/zlata-durdevic-n1/>; posljednji pristup 19. listopada 2025.).

<sup>25</sup> ZAKON O SUDOVIMA, NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23, 155/23, 36/24.

<sup>26</sup> *Odojtnica odustala od izbora za šeficu Vrhovnog suda: Neću sudjelovati u cirkusu*, 1. ožujka 2021., (dostupno na: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/lidija-horvat-odustala-od-izbora-za-seficu-vrhovnog-suda-necu-sudjelovati-u-cirkusu/2257907.aspx>; posljednji pristup 19. listopada 2025.)

za izbor svoje kandidatkinje, no predsjednik je Hrvatskog sabora, sukladno čl. 170. Poslovnika Hrvatskog sabora,<sup>27</sup> odbio taj prijedlog smatrajući da je upućen na način nesukladan s poslovničkim (i zakonskim) odredbama.<sup>28</sup> Isto su učinili i suci VSRH-a na Općoj sjednici, odbivši dati ikakvo mišljenje o predsjednikovoj kandidatkinji, obrazlažući to time da profesorica Đurđević nije i formalno „kandidatkinja“ u smislu ZS-a pa time ne ispunjava pretpostavke da se o njoj sastavlja mišljenje.

Na taj je način privremeno došlo do blokade izbora nove predsjednice VSRH-a. Tražilo se raspisivanje novog javnog poziva - iako to ZS ne predviđa - što je i učinjeno krajem ožujka 2021. godine. Na njega se ovoga puta javila predsjednikova kandidatkinja. Prije samog raspisivanja novog javnog poziva, uslijedila je reakcija USRH-a. On je na prijedlog skupine građana o ocjeni ustavnosti spornih odredbi ZS-a, a koje zahtijevaju da Sabor odlučuje isključivo o kandidatima koji su proceduralno uredno dostavili svoje životopise i program rada, u rekordnome vremenu donio rješenje kojim te prigovore neustavnosti odbacuje (dalje: *Rješenje*).<sup>29</sup> Vladajuća većina je, pak, unaprijed najavila kako neće dati podršku kandidatkinji Predsjednika Republike *ni pod kojim uvjetima*. Tako je došlo do potrebe raspisivanja i trećeg javnog poziva koji je finalno bio uspješan te je time, čak deset mjeseci nakon započinjanja prvotnog postupka, odnosno tri mjeseca nakon isteka mandata dotadašnjeg, izabran novi predsjednik VSRH-a.

---

<sup>27</sup> POSLOVNIK HRVATSKOG SABORA, NN 81/13, 113/16, 69/17, 29/18, 53/20, 119/20, 123/20, 86/23.

<sup>28</sup> *Jandroković od Milanovića zatražio dopunu prijedloga o vrhovnom sucu*, 10. ožujka 2021. (dostupno na: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/jandrokovic-od-milanovica-zatrazio-dopunu-prijedloga-o-vrhovnom-sucu/2260078.aspx>; posljednji pristup 19. listopada 2025.)

<sup>29</sup> RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE, U-I-1039/2021, U-I-1620/2021, 23. ožujka 2021.

Iako predmet ovog dijela rada nije ni opis postupka izbora predsjednika VSRH-a, a niti komentar *Rješenja* USRH-a u tom smislu, potrebno je za razumijevanje cjelokupne situacije osvrnuti se i na pravne dileme koje su obilježile ovu krizu. Postupak za izbor predsjednice VSRH-a propisan je na različit način na dvjema razinama – ustavnoj i zakonskoj. Prvenstveno, čl. 119. st. 2. Ustava jednostavno propisuje da se po prijedlogu Predsjednika Republike bira i razrješuje predsjednica VSRH-a običnom većinom u Hrvatskome saboru, uz preliminarno mišljenje Opće sjednice VSRH-a te nadležnog saborskog odbora. Isti je postupak drukčije normiran u čl. 44.a ZS-a. U st. 1. odnosnog zakonskog članka stoji kako postupak izbora predsjednice VSRH-a započinje trenutkom objave „javnog poziva“ od strane DSV-a i to najranije šest mjeseci prije isteka mandata odnosno najkasnije 30 dana nakon prestanka mandata dotadašnjeg obnašatelja te dužnosti. Štoviše, drugim se stavkom i ograničava period trajanja samog javnog poziva – on, naime, ne smije biti dulji od 30, a niti kraći od 15 dana. Nadalje je propisano kako zaprimljene kandidature DSV šalje Predsjedniku Republike koji će onda o kandidatima zatražiti (savjetodavno) mišljenje od Opće sjednice VSRH-a koju čine svi suci toga suda te od Odbora za pravosuđe kao nadležnog saborskog odbora u tom predmetu.<sup>30</sup>

Evidentno je, dakle, kako ZS propisuje supstancijalno drukčiji postupak od samog Ustava. Uvidom u anatomiju postupka izbora predsjednice VSRH-a prema Ustavu, može se zaključiti kako počiva na međudjelovanju, s jedne strane, Predsjednika Republike koji ima (inherentnu, isključivu) samostalnu ovlast predložiti kandidatkinju te, s druge strane, Hrvatskog sabora koji u tome postupku donosi konačnu odluku o izboru kandidatkinje koju je ekskluzivno

---

<sup>30</sup> Izmjenom ZS-a iz 2022. dodan je i stavak 5. u kojemu je propisano kako se opisana procedura ponavlja ako ne dođe do imenovanja predsjednika VSRH-a iz prvog pokušaja. Umetanje takvog stavka inspirirano je upravo događajima iz 2021. godine.

predložio Predsjednik Republike. Uz to, a sve kako bi se iznjedrilo sa što boljom kandidatkinjom, Predsjednik se Republike može poslužiti mišljenjem Odbora za pravosuđe te mišljenjem struke – Opće sjednice VSRH-a. Suprotno tomu, ZS propisuje kako postupak kreće objavom javnog poziva od strane DSV-a, a što Ustav nigdje ne propisuje. Zakonodavac je ubacio institut javnog poziva u odnosni postupak sa svrhom: „zaštite javnog interesa te osiguranja pune otvorenosti, transparentnosti i javnosti procedure izbora predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske“,<sup>31</sup> kako stoji u očitovanju nadležnog ministarstva pridobivenog za potrebe donošenja *Rješenja*. Iako se apriorno ne može prigovoriti tomu argumentu budući da to zaista jesu legitimni ciljevi,<sup>32</sup> problem u svezi ovakvog zakonskog modela nastaje ako se njime interferira s Ustavom postavljenim odnosima moći u predmetnom postupku. Iako je USRH potvrdio u *Rješenju* kako je odabir Predsjednika Republike ograničen na one koji su se prijavili na javni poziv DSV-a,<sup>33</sup> utvrđeno je kako javni poziv DSV-a nije meritorne, već isključivo administrativno-tehničke naravi.<sup>34</sup> Time je USRH nastojao opravdati tezu da nije prekršena odredba iz čl. 124. st. 2. Ustava koja *expresiss verbis* isključuje DSV iz postupka izbora predsjednice VSRH-a. Osim toga i samo ponavljanje javnog poziva, a što je *Rješenjem* omogućeno *ex post*, jest problematično. Nejasno je na temelju čega se pokreće ponovni postupak ako nedvojbeno ZS utvrđuje rokove u kojima se (jedan) javni poziv treba provesti. Umjesto toga, mišljenja smo kako je trebalo prihvatiti izravan prijedlog Predsjednika Republike upućen Hrvatskome saboru upravo zato što Predsjednik Republike na temelju čl. 94. st. 2.

---

<sup>31</sup> *Rješenje*, t. 10.

<sup>32</sup> O prednostima instituta javnog poziva v. u izdvojenim mišljenjima ustavnog suca dr. sc. Gorana Selanca (str. 102.-103.) te ustavnog suca Andreja Abramovića (t. 3.5.) uz *Rješenje* USRH-a. Njihova izdvojena mišljenja, kao i izdvojena mišljenja ostalih ustavnih sudaca čine sastavni dio odnosnog *Rješenja*.

<sup>33</sup> *Rješenje*, t. 18.2.1.

<sup>34</sup> *Rješenje*, t. 18.2.3.

Ustava brine za usklađeno i redovito djelovanje. Opća jamstvena dužnost Predsjednika Republike pretežnija je od formalnog ponavljanja javnog poziva koje uopće niti nije normirano. Tako bi došlo do direktne primjene Ustava, a time *eo ipso* i do maksimalnog skraćivanja komplikacija u vezi s izborom predsjednice VSRH-a.<sup>35</sup>

Međutim, neovisno o temeljnom meritornom pitanju postavljenom u *Rješenju*, a to je ocjena ustavnosti čl. 44.a ZS-a, te o konačnom razrješenju napetosti u vezi sa samim postupkom izbora predsjednice VSRH-a, nametnulo se shvaćanje o nastupu ustavne krize zbog blokade VSRH-a te se polemiziralo o odgovornosti Predsjednika Republike i Hrvatskog sabora za suzbijanje iste. Predmetno *Rješenje* može se proučavati i u tom smislu budući da je i u vezi toga istaknuto nekoliko napomena od strane samog VSRH-a.

Naime, VSRH najprije ističe kako Ustav zahtijeva suradnju ustavnih aktera i to napose: „(...) za *izbjegavanjem kriznih i destabilizirajućih situacija koje otežavaju odnosno onemogućavaju redovito funkcioniranje institucija vlasti*“,<sup>36</sup> a iz čega nedvojbeno proizlazi zaključak da neizborom predsjednice VSRH-a (nakon proteka mandata tadašnjeg predsjednika) nastupa ustavna kriza. Međutim, ne možemo izraziti (iz dvaju razloga) slaganje s mišljenjima da trenutkom neimenovanja nove predsjednice VSRH-a *ipso facto* nastupa ustavna kriza. Prvo, rješenje za slučaj neizbora novog šefa suda predviđeno je u čl. 44.c ZS-a, prema kojemu DSV imenuje jednog od vrhovnih sudaca upraviteljima sudske uprave do trenutka izbora novog predsjednika, odnosno predsjednice. Time je i zbiljski, a pritom na posve ustavan i zakonom utemeljeni

---

<sup>35</sup> Isto govore Kostadinov (v. u KOSTADINOV, B., Hrvatska u konfliktnoj kohabitaciji (Milanović – Plenković), *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 71, No. 2, 2021., str. 143.) te, u već spomenutom izdvojenom mišljenju, i ustavni sudac dr. sc. Goran Selanec (v. str. 101.).

<sup>36</sup> *Rješenje*, t. 18.2.1.

način, spriječena blokada djelovanja VSRH-a. Osim toga, kao drugi razlog, važno je napomenuti i da sam položaj predsjednice VSRH-a nema „prividno jednaki“ položaj kao ostale temeljne institucije hrvatske ustavnosti, a što bi značilo da odnosna institucija nema toliki značaj za ustavnopravni poredak da bi njenom vakancijom došlo u pitanje opstojnost redovnog ustavnog djelovanja. Upravo je činjenica sloma ustavnog realiteta, tj. slučaj nemogućnosti obavljanja redovitih funkcija fundamentalnih državnih tijela imanentno obilježje ustavnih kriza.<sup>37</sup> Kako neizborom predsjednice VSRH-a neće doći do nemogućnosti djelovanja VSRH-a, kao čelne institucije sudbene vlasti, neće logično doći niti do (potpunog) zakočenja pravno-političkog poretka, a time nema niti, u strogom smislu shvaćene, ustavne krize. To, naravno, nikako ne znači da pozicija čelne osobe VSRH-a nema važnost za ustavni poredak – dakako, da ima, ali ne u tolikoj mjeri da bi se njenom privremenom odsutnošću nadomještenu (zakonito predviđenom) zamjenom urušilo izvršavanje temeljnih zadaća VSRH-a. Kada bi predsjednica VSRH-a imala supstantivne ovlasti u pogledu samog redovnog funkcioniranja Suda, onda bi nesumnjivo njen neizbor predstavljao oštećenje kontinuiteta, a takvo što bi definitivno ispunilo kriterije za nastup ustavne krize *stricto sensu*. Dakle, odnosna institucija nije *prikladna*, u tom smislu, biti povodom nastupa ustavne krize.

Svakako se slažemo s činjenicom da se (dugim) neizborom odnosnog dužnosnika čini šteta hrvatskom pravosuđu. Budući da je institucija predsjednika VSRH-a gotovo jedina konkretizacija načela narodne suverenosti u kontekstu hrvatskog pravosuđa, koje je ustrojeno *korporativistički*<sup>38</sup> (kao zasebna cjelina), bitno je djelovati na način da dođe do što ranijeg njegova izbora. Dakle,

---

<sup>37</sup> LEVINSON, S.; BALKIN, J. M., Constitutional crises, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 157, No. 3, str. 714.

<sup>38</sup> KRAPAC, D., Neovisnost sudaca kao postulat pravne države: njemačka iskustva, hrvatski problemi, *Politička misao*, Vol. 34, No. 1, 1997., str. 101.

odugovlačenje imenovanja zasigurno predstavlja „ustavnu trulež“,<sup>39</sup> u smislu zatajivanja demokratske odgovornosti i pokušaja sabotaze ustavnih ovlasti drugih aktera, no što predstavlja objektivno onemogućenje redovitog djelovanja najviših državnih organa. Ipak, takvo postupanje indicira neuravnoteženu državnu vlast, što znači da je čl. 94. st. 2. Ustava prikladni instrument za razrješenje takve situacije.

Iako to, dakle, nigdje *explicite* ne spominje, može se protumačiti na temelju ranije spomenutog navoda iz *Rješenja* da USRH pravodobni neizbor predsjednice VSRH-a smatra ustavnom krizom. Nadalje, u istom segmentu *Rješenja*, USRH spominje kako „blokada“ koja nastupa neizborom čelne osobe sudske uprave: „(...) na načelnoj razini, nije nedopušten[a] sa stajališta Ustava i mjerodavnog zakona, međutim, u uređenoj demokratskoj državi nije prihvatljivo, jer kroz dulje razdoblje nedvojbeno narušava demokratski sustav i vladavinu prava, kao temeljne ustavne vrednote koje se ne smiju poistovjećivati samo sa zahtjevom za zakonitošću postupanja tijela državne vlasti.“<sup>40</sup> USRH, drugim riječima, smatra kako je takva situacija nije *a limine* neustavna, ali da se njenim produljivanjem protivi temeljnim vrednotama ustava pa čak i ako se radi o legalnom postupanju Predsjednika Republike, ali i Hrvatskog sabora, kao relevantnih ustavnih organa u predmetnom postupku. Zanimljivo je, također, da USRH neposredno prije ove opaske pojašnjava kako ta blokada nastaje iz: „(...) okolnosti da predsjednik Republike ima mogućnost opetovano predlagati da ni jedan od prijavljenih kandidata ne bude izabran.“<sup>41</sup>

Vrijedno je dodatno spomenuti da USRH cijelo to vrijeme naglašava obvezanost primjene čl. 94. st. 2. Ustava kojim se

---

<sup>39</sup> V. u BALKIN, J. M., Constitutional crises and constitutional rot, u: GRABER, M. A.; LEVINSON, S.; TUSHNET, M. (ur.), *Constitutional Democracy in Crises*, Oxford University Press, New York, 2018., str. 105-106.

<sup>40</sup> *Rješenje*, t. 18.2.1.

<sup>41</sup> *Ibid.*

Predsjedniku Republike nameće dužnost brige za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti. Uz to, opetovano spominje i čl. 4. st. 2. Ustava kojim se, kao dio temeljnog ustavnog načela diobe vlasti, uspostavlja mehanizam međusobne suradnje i uzajamne provjere ustavnog djelovanja. Na kraju, zaključuje da je: „*temeljna (...) obveza svih nositelja vlasti u Republici Hrvatskoj (...) djelovati na način koji do takvih situacija neće dovoditi, odnosno djelovati tako da, u slučaju nekog neizbježnog poremećaja, stanje usklađeno s vrednotama demokratskog sustava i vladavine prava bude uspostavljeno konsenzualno, učinkovito i u najkraćem roku.*“<sup>42</sup>

Usprkos činjenici da potonja konstatacija stoji, slijed zaključivanja USRH-a nameće dva pitanja. Prvo, nejasno je zašto se utvrđuje da je (jedini) način nastanka ovakve „destabilizirajuće krize“ isključivo nepredlaganje niti jednog kandidata od strane Predsjednika Republike. Znači li to da, ako Hrvatski sabor kontinuirano odbija jednog ili više kandidata Predsjednika Republike, ne dolazi do takvog stanja? Može se tumačiti da se USRH ograničavao na činjenične okolnosti predmetnog slučaja i da nije htio hipotetskim okolnostima proučavati ustavnu zbilju, ali takvo što nije primjereno za „čuvara Ustava i ustavnog poretka“ i to posebice u situacijama za koje drži da su duboko protivne ustavnom identitetu, odnosno temeljnim načelima iz čl. 3. Ustava. Bitno je da, ako jedanput dođe do nastupa takvih kriznih okolnosti, USRH daje temeljite preporuke za eventualni sljedeći put. To je, također, dio „preventivnih ovlasti“ koje su u nadležnosti USRH-a. Nadalje, ako se prihvati stajalište da je čl. 119. st. 2. Ustava u postupku izbora predsjednice VSRH-a uspostavljen odnos ravnoteže, odnosno suradnje između dvaju ustavnih tijela, onda je nejasno kako samo jedan od njih može biti odgovoran za (političku) destabilizaciju. Istina je da bi Predsjednik Republike nedvojbeno kršio Ustav (konkretno, čl. 94. st. 2.) ako bi u duljem razdoblju

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

bezrazložno i opetovano odbijao predložiti ijednog kandidata, ali to bi činio i Hrvatski sabor – došlo bi, dakle, do povrede čl. 5. Ustava (načela vladavine prava), a ne čl. 4. st. 2. (načelo „kočnica i ravnoteža“) kako ističe USRH.

Osim toga, ovakvo tumačenje ustavne rezistentnosti na dane okolnosti djelomično nisu u skladu sa samim primarnim meritumom *Rješenja*. Teško je prihvatiti stajalište USRH-a da Predsjednik Republike nema *obveza* na temelju čl. 94. st. 2. Ustava ako bi opetovanim nepredlaganjem došlo do situacije s tako velikim kriznim potencijalom. Upravo je to eksplicitna zadaća Predsjednika Republike. Po istoj logici (*a contrario* u odnosu na načelo kooperativnosti djelovanja ovih dvaju ustavnih tijela u predmetnome postupku), nije niti moguće prihvatiti *mogućnost odbijanja* direktnog prijedloga Predsjednika Republike upućenom Hrvatskome saboru nakon proteka rokova iz čl. 44.a ZS-a, a kojeg bi Predsjednik Republike poslao upravo temeljem čl. 94. st. 2. Ustava jer on (primarno) snosi odgovornost za zaštitu ustavnog poretka. Upravo bi potonja situacija bila i iz ovog ustavnopravnog aspekta najprihvatljivija, a kako je ranije isto sugerirano, samo u drukčijem kontekstu. U trenutku kad bi ZS postao faktički neprimjenjiv zbog proteka rokova, Predsjednik Republike bi mogao protumačiti čl. 119. st. 2. Ustava u svjetlu čl. 94. st. 2. Ustava i valjano argumentirati da mu pripada neposredna inicijativa prema Hrvatskome saboru nakon proteka zakonskih rokova, a sve kako bi očuvao redovno i stabilno djelovanje ustavnih tijela budući da mu Ustav takovu dužnost i nameće. Takvo ustavnopravno ophođenje bilo bi u skladu s Ustavom i njegovim temeljnim vrednotama te bi se pravovremeno i prikladno spriječilo nastupanje nepotrebne političke krize kojom bi se pravosuđe lišilo minimalno zajamčenog demokratskog legitimiteta. Slično se tomu u praksi (prije odbijanja direktnog predsjednikovog prijedloga od strane predsjednika

Sabora) i dogodilo, ali je USRH *ex post* konstituiconalizirao tu praksu odbijanja ovim *Rješenjem*.

Zaključno govoreći, obrazloženje USRH-a u pogledu otpornosti Ustava na dane okolnosti je, u najmanju ruku, konfuzno. USRH nameće svima, a posebice Predsjedniku Republike, *dužnost* djelovanja na način kojim se automatski eliminiraju uzroci, kao i nastup, ustavne krize, ali mu pritom ne pruža nikakve konkretne *ovlasti* niti mu nameće konkretne *obveze*. Istu stvar ponavlja i Hrvatskome saboru, ali njegovu ulogu u ovom slučaju, smatramo, neopravdano i nejasno, stavlja u drugi plan, iako nominalno propisuje slične dužnosti i njemu bez tolikog isticanja u odnosu na dužnosti Predsjednika Republike. To se ne može opravdati postojanjem eksplicitne odredbe iz čl. 94. st. 2. Ustava koja brigu za općesistemsku stabilnost nameće Predsjedniku Republike budući da sva tijela snose takvu odgovornost po čl. 5. Ustava, a posebice u okvirima ovog postupka i Hrvatski sabor, što uostalom i sam USRH potvrđuje istim *Rješenjem*. Sve u svemu, USRH je svojim, smatramo, nepreciznim tumačenjem dodatno minorizirao važnost Predsjednika Republike pri stabiliziranju „kriznih“ i „neusklađenih“ situacija na način da mu neopravdano onemogućuje proširenje svojih već dodijeljenih ovlasti u slučajevima čija narav zahtijeva takvo proširenje. Mišljenja smo da takva ustavnosudska praksa nije u skladu s osnovnom intencijom čl. 94. st. 2. Ustava.

## E. ZAKLJUČAK

Opća jamstvena dužnost Predsjednika Republike iz čl. 94. st. 2. Ustava odredba je koja mu nameće obvezu brige za redovito, usklađeno i stabilno djelovanje državne vlasti, pozicionirajući tako

Predsjednika Republike kao ustavnog „garanta“<sup>43</sup> koji treba korektivno djelovati u situacijama koje poprime takav ustavnokrizni predznak. Takvo je institucionalno obilježje Predsjednika Republike kreirano po ključu francuskog uređenja državne vlasti, a za koje se hrvatski ustavotvorac opredijelio u trenutku osamostaljenja, odnosno stvaranja suvremene Republike Hrvatske. U takvom prototipskom ustavnom rješenju, ova je odredba bila od puno većeg značenja budući da je tada Predsjednik Republike posjedovao niz stvarnih ovlasti kojima je i zbiljski mogao utjecati na očuvanje stabilnosti. Danas kada je većina njegovih ovlasti ograničena prethodnim usuglašavanjem s ostalim institucijama vlasti (najčešće s predsjednikom Vlade), realne šanse primjene odnosnog načela iz čl. 94. st. 2 u mnogočemu su ograničene.

Prvo suvremeno iskustvo primjene dotičnog članka 2015. godine pokazalo se poprilično uspješnim u očuvanju državne stabilnosti. Tada se Predsjednica Republike pozvala na svoju opću jamstvenu dužnost koju je iskoristila kao hermeneutički temelj za ponovno poduzimanje ustavne radnje za koju je nadležna (sazivanje Hrvatskog sabora na konstituirajuću sjednicu). Kada je 2021. godine došlo do osnovane reaktivacije odnosnog članka budući da je postupak izbora predsjednice VSRH-a doživio debakl, djelovanje Predsjednika Republike bilo je *a limine* odbačeno uz obrazloženje kako je postupak proveden suprotno zakonu te je, kao „prikladno“ rješenje za okončanje takvog stanja, odlučeno ponovno poduzeti zakonsku proceduru izbora iako to nije bilo *explicite* predviđeno samim zakonom, a niti Ustavom. Time je, čini se, napuštena ustavna praksa rođena 2015. godine koja se sastoji u momentalnom i razmjernom proširenju unaprijed poznatih i dodijeljenih ovlasti Predsjednika Republike, a sve zbog ultimativnog cilja očuvanja konzistentnosti državne politike. Toj

---

<sup>43</sup> SMERDEL, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, str. 278.

dodatnoj relativizaciji jamstvenog položaja Predsjednika Republike pridonio je i USRH kad je podržao saborsku reakciju koja je minirala predsjednikovo postupanje.

Analizirajući tako opisane situacije, može se zaključiti kako praktična iskustva primjene garantivne ovlasti Predsjednika Republike – iako se radi o (materijalno) posve različitim političkim okolnostima – nisu ujednačena, niti su uspostavljeni jasni kriteriji i ograničenja njegova postupanja. Iako je tako u prvom slučaju iz 2015. godine kreirana opravdana praksa koja je omogućila ostvarenje garantivnog položaja propisanog Ustavom, već šest godina kasnije ona biva anulirana u drukčijoj situaciji koja je također zahtijevala interventno predsjedničko postupanje. Smatramo kako temeljni problem novije prakse u tom području biva sustavno i svjesno ignoriranje predsjedničkih ovlasti, a što posljedično dovodi do veće koncentracije (političke) moći ostalih ustavnih aktera, čime se narušava dioba vlasti i Ustavom zajamčena konstelacija moći između različitih (političkih) aktera. Upravo bi uloga USRH-a ovdje trebala biti ispravljanje takve situacije na način da se Predsjedniku Republike priznaju njegove garancijske ovlasti. Posebno to vrijedi ako se one koriste za realizaciju već postojećih isključivih ovlasti (baš kao što su ranije razrađene ovlasti sazivanja Sabora na konstituirajuću sjednicu te predlaganja kandidata/kandidatkinje za predsjednika/predsjednicu VSRH-a), budući da u području podijeljenih ovlasti teže može doći do takve primjene.

Kao alternativa tom iznesenom stajalištu, moguće je razmisliti i o određenim ustavnim izmjenama kojima bi se pojasnila funkcija i doseg čl. 94. st. 2. Ustava te na taj način preciziralo njeno ostvarenje u ustavnoj strukturi i političkoj praksi. Moguće je razmisliti i o potpunoj promjeni te odredbe pa čak i o njenom uklanjanju, no tu valja postupiti posebno pažljivo budući da dodatno ograničenje ili oduzimanje izvršnih ovlasti Predsjednika Republike nerazmjerno

očvršćuje prevlast druge glave izvršne vlasti – Vlade. U tom bi, dakle, slučaju nužno bilo konsolidirati cjelokupni pozitivni ustavni model, prilagodivši ga novim okolnostima tako krojenog formata.

U svakom slučaju, poželjnija, jednostavnija i konstruktivnija opcija čini se ona prva, a to je promjena postojeće ustavne (i ustavnosudske) prakse, a koja će ciljati postavljanjem jasnih kriterija primjene čl. 94. st. 2. Ustava, pazeći da se pritom poštuju postojeće predsjedničke individualne ovlasti, ali i da se omogući njihovo razmjerno proširenje u svrhu praktične realizacije položaja ustavnog garanta s, naravno, konačnim ciljem ispravljanja, odnosno sprečavanja nastanka kriznih okolnosti.

## **Practical aspects of the position of the President of the Republic as the guarantor of the stability of state authority**

ANTE ELEZ

### **Summary:**

*The constitutional duty of the President of the Republic to ensure the regularity, coordination, and stability of state authority raises many questions – both theoretical and practical in nature. This duty was introduced by Article 94 of the „Christmas Constitution“, at a time when the existence of unquestionable state stability, due to (pre-)war circumstances, literally represented a matter of life and death. Nevertheless, through the constitutional transition from a semi-presidential model to a system of modified parliamentarism, the subject general presidential guarantee duty was retained, although practically it has been applied only twice – during the political crisis of 2015 and in mid-2021, as a repercussion of the complications in the appointing procedure of the new President of the Supreme Court of the Republic of Croatia. The main aim of this paper is to portray the guarantor aspect of the position of the President of the Republic and thereby explain the legal and political significance of the principle contained in Article 94, paragraph 2 of the Constitution. Furthermore, these insights are concretized through an analysis of the two aforementioned cases, with the purpose of assessing the justification of the actions taken by constitutional actors and evaluating the adequacy of the current constitutional framework.*

**Key words:** *the President of the Republic of Croatia, article 94 paragraph 2 of the Constitution of the Republic of Croatia, semi-presidentialism, constitutional crises, the Constitutional Court of the Republic of Croatia*