

dr. sc. Mato Arlović*

UČINCI PONIŠTAVAJUĆIH ODLUKA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U POSTUPCIMA APSTRAKTNE KONTROLE USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI DRUGIH PROPISA

UDK / UDC: 347.991 : 340.5 (497.5)

342.56 (497.5)

340.137 (497.5)

DOI: 10.31141/zrpfs.2026.63.159.35

Pregledni znanstveni rad / Review article

Primljeno / Received: 25.11.2025.

Prihvaćeno / Accepted: 20.3.2026.

Ustavni sud Republike Hrvatske u postupcima apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, u pravilu donosi, ako utvrdi da je drugi propis ili pojedina njegova osporena odredba neustavna i nezakonita, ukidajuću odluku. Iako, Ustavni sud u postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti drugog propisa i/ili pojedine njegove odredbe, kad utvrdi njihovu neustavnost s Ustavom i zakonom, može donijeti poništavajuću odluku, on to u pravilu rijetko čini, što je razvidno iz njegove dugogodišnje prakse. Dakle, iako rijetko, Ustavni je sud ipak tijekom svoje dugogodišnje prakse donosio i poništavajuće odluke, kada je utvrdio neustavnost i nezakonitost drugih propisa, dakako, u skladu s Ustavom i Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu. U radu se izlažu s teorijskog i normativnog aspekta ustavnopravni razlozi koji objašnjavaju razlikovanja između ukidajućih i poništavajućih odluka Ustavnog suda kad u svojim postupcima utvrdi neustavnost i nezakonitost drugog propisa i/ili pojedine njegove odredbe. Zatim, objašnjava se koju pravnu snagu i pravne učinke one imaju općenito, s jedne strane, i s druge strane koji su ustavnopravni instrumenti i na koga se oni odnose za otklanjanje štetnih posljedica koje su ove odluke Ustavnog suda u primjeni na konkretne slučajeve proizvele. Na kraju rada daje se prikaz nekoliko primjera odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske kojima je on poništio cijeli drugi propis i/ili pojedinu njegovu odredbu, nakon što je utvrdio njihovu neustavnost i nezakonitost.

Ključne riječi: *Ustavni sud, ex nunc i ex tunc odluke, ustavnost i zakonitosti, vladavina prava, pravna sigurnost*

* Dr. sc. Mato Arlović, zamjenik predsjednika Ustavnog suda Republike Hrvatske. E-mail: mato_arlovic@usud.hr. ORCID: 0000-0001-8937-1753.

1. UVOD

Ustavni poredak Republike Hrvatske temelji se na najvišim vrednotama koje je ustavotvorac propisao samim Ustavom Republike Hrvatske i koje su osnova za tumačenje samog hrvatskoga Ustava.¹

Među tim vrednotama propisana je i vrednota vladavine prava. Iako su sve vrednote na kojima počiva hrvatski ustavnopravni poredak s ustavnopravnog aspekta jednake, ipak, polazeći od njihove važnosti za međusobnu usklađenost i hijerarhijsku strukturu pravnih propisa unutar samog ustavnopravnog sustava, vrednota vladavine prava ima najveći utjecaj i značaj. Pogotovo ako se ima u vidu da je hrvatski ustavotvorac prihvatio vladavinu prava ne samo kao najvišu vrednotu ustavnog poretka, već i kao zahtjev da svi i svatko moraju postupati po pravu.

Takav pristup vladavini prava od strane hrvatskog ustavotvorca podrazumijeva da je hrvatski ustavnopravni poredak: a) hijerarhijski ustrojen; b) da je na njegovu najvišem vrhu ustav, ali ne samo kao formalnopravni akt, već i kao najviše pravo; c) da se svi na koje se primjenjuje hrvatski ustavnopravni poredak moraju ponašati i djelovati poštujući ga i to tako da postupaju po pravu; d) da je pandan svakom pravu pravom propisana obveza i/ili pravom (zakonom) propisano ograničenje; i e) da se svakom i svima ustavnopravnim poretkom na načelima ravnopravnosti i jednakosti pred zakonom osiguravaju njihova prava, pravna sigurnost, izvjesnost i stabilnost u skladu s vrednotama vladavine prava.

Ključno načelo za implementaciju ovakve uloge vrednota vladavine prava u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske jest načelo ustavnosti i zakonitosti. Dakako, uz gore već rečena načela jednakosti svih pred zakonom i ravnopravnosti, zatim načela pravne sigurnosti i izvjesnosti, kao i načela zabrane diskriminacije po bilo kojoj osnovi te razmjernosti između prava, obveza i odgovornosti općenito, osobito u međuodnosu između ostvarivanja i zaštite osobnih i javnih interesa.

Značaj ovih načela za najviše vrednote ustavnog poretka ogleda se u činjenici da se njihovim ostvarivanjem s jedne strane oživotvoruju i u društvenom životu implementiraju najviše vrednote hrvatskog ustavnog poretka, a s druge strane da se u Republici Hrvatskoj svima upravo na tim vrednotama osigurava ostvarivanje njihovih prava i sloboda, te ustavnopravna sigurnost i izvjesnost koja proizlazi iz takvog ustavnopravnog poretka.

U ovom radu bavit ću se pitanjem ustavnosti i zakonitosti. Konkretno, kroz pitanje poništavajućih odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske koje su rezultirale provedbom ocjene ustavnosti i zakonitosti drugih propisa. O ostalim se načelima konkretnije u njemu ne bavim (zbog prirode i namjene ovog rada) iako se ona navode u pojedinim segmentima rada u kontekstu konkretnog pitanja koje obrađujem.

¹ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 85/10. – pročišćeni tekst u članku 3 propisuje: “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” (podvukao autor).

2. OSVRT NA USTAVNO UREĐENJE NAČELA USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI

Načelo ustavnosti i zakonitosti hrvatski ustavotvorac propisao je u članku 5. Ustava Republike Hrvatske. Ono glasi:

“U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.

Svatko je dužan držati se Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.”

Iz citirane odredbe vidljivo da je: a) načelo ustavnosti propisano stavkom 1. članka 5. i da se ono odnosi, kako i) na zakone te ii) tako i na druge propise; b) da je načelo zakonitosti, također (uz načelo ustavnosti) propisano stavkom 1. članka 5., ali da se ono odnosi samo na druge propise. Nadalje, stavkom 1. članka 5. propisano je da se načelo ustavnosti i zakonitosti odnosi na druge propise, kao na zbirni pojam koji u sebi obuhvaća podzakonske propise kao opće pravne akte heterogene naravi, ali i na druge opće pravne akte koje donose npr. jedinice lokalne i regionalne (područne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima. Svi ti drugi propisi prema stavku 1. članka 5. po načelu ustavnosti i zakonitosti moraju biti u suglasnosti i s ustavom i sa zakonom. Međutim, članak 5. sadrži i stavak 2. Ovim stavkom propisano je da je svatko “dužan držati (se) Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske”.

Navedena stipulacija iz stavka 2. članka 5. Ustava Republike Hrvatske dodatno konkretizira na što se sve dodatno još odnosi i proširuje načelo ustavnosti i zakonitosti. Naime, zbog specifičnosti koja proizlazi iz prihvaćenog monističkog modela hrvatskog ustavnopravnog poretka² (i u okviru njega utvrđenog pravnog položaja i pravne snage međunarodnih pravnih propisa), propisivanje obveze držanja Ustava i prava valja tumačiti tako da naši zakoni, kao dio unutrašnjeg prava, moraju biti u suglasnosti s Ustavom te s izvorima međunarodnog prava kada su sastavni dio hrvatskog ustavnopravnog poretka, a drugi propisi i s Ustavom, takvim međunarodno-pravnim propisima te sa zakonom koji pravno uređuje taj

² Monistički koncept ustavnopravnog poretka počiva na načelu po kojem su međunarodno i unutarnje pravo dijelovi jedinstvenog pravnog sustava. To jedinstvo pravnog sustava temelji se na ustavu kao najvišem pravnom propisu s kojim moraju biti u suglasnosti kako pravni propisi međunarodnog tako i pravni propisi unutarnjeg prava, s jedne strane, a s druge strane sam ustav istovremeno utvrđuje da pravni propisi međunarodnog prava “koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona” (vidjeti pobliže članak 141. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, broj: 85/10. – pročišćeni tekst). Iz monističkog modela ustavnopravnog poretka proizlazi i načelo o rješavanju mogućih sukoba kod primjene međunarodnog i unutarnjeg prava. S obzirom na pravnu snagu koja je ustavom određena na način da je međunarodnim propisima dan viši rang pravne snage od unutarnjih propisa (zakona), to, po prirodi stvari, ima za posljedicu: a) u slučaju prijedora da li primijeniti na konkretni pravni odnos pravna pravila međunarodnog ili unutarnjeg prava – primijenit će se pravna pravila sadržana u međunarodnom pravom aktu, i b) kod utvrđivanja pitanja ustavnosti zakona kao unutarnjeg pravnog propisa, on mora biti u skladu kako s ustavom tako i s međunarodnim propisom, a kada je u pitanju utvrđivanje ustavnosti i zakonitosti drugog pravnog (podzakonskog) propisa kao općeg pravnog akta, on mora biti u suglasnosti s ustavom, ali i s međunarodnim propisom, te sa zakonom koji uređuje taj društveni odnos kao pravni odnos.

(isti) društveni odnos. Dakako, radi se o međunarodnim pravnim aktima koji ispunjavaju sve ustavom propisane uvjete i kriterije iz članka 141. Ustava i koji po njemu “čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj snazi su iznad zakona”.³ Osim toga, stavak 2. članka 5. Ustava Republike Hrvatske, nadalje izrijeком propisuje da se svatko dužan ne samo “držati Ustava i prava” već i “poštivati pravni poredak Republike Hrvatske”.⁴ Iz supstancijsalnog sadržaja cjeline članka 5. kojim se propisuje načelo ustavnosti i zakonitosti, nadalje, može se zaključiti da je ono u cijelosti u funkciji implementiranja vladavine prava i to kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka te kod provedbe stajališta da je svatko dužan postupati po pravu i tako poštovati pravni poredak. Implementiranje vladavine prava provođenjem načela ustavnosti i zakonitosti, uz obvezu svakoga da se drži ustava i prava te poštuje pravni poredak, osigurava se s jedne strane unutar ustavnopravnog poretka usklađenost hijerarhijske strukture pravnih akata koji ga sačinjavaju i to prema njihovoj pravnoj snazi; a s druge strane poštovanjem pravnog poretka jamstvo je svakome da će se poštovati njegovo pravo da postupa po pravu i da mu takvo postupanje jamči ne samo ostvarivanje njegovih prava i sloboda, već i pravnu sigurnost i izvjesnost da će ih uživati.

Načelo ustavnosti i zakonitosti, kako ga kao cjelinu propisuje hrvatski ustavotvorac u članku 5. Ustava Republike Hrvatske polazeći od vladavine prava kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka, zapravo u pravom smislu “zahtijeva strogo pridržavanje ustava i zakona od strane svih državnih tijela i pojedinih dužnosnika, kao i od samih građana. Razumije se samo po sebi da načelo ustavnosti i zakonitosti u službi ostvarivanja vladavine prava podrazumijeva zabranu svake arbitrarnosti pri odlučivanju i postupanju svih državnih tijela koja mogu intervenirati u odnose među ljudima jedino putem zakona, odnosno na temelju ovlaštenja dobivenih zakonom.”⁵

Polazeći od citiranog stajališta, B. Smerdel i S. Sokol definiraju načelo ustavnosti u užem teorijskom smislu, pa pišu: “načelo ustavnosti shvaćeno u užem pravnom smislu zahtijeva da se zakoni donose u skladu s razdiobom ovlasti utvrđenom ustavom, da zakonodavac pri donošenju zakona strogo poštuje za to ustavom predviđeni postupak, te da sadržajno budu u skladu s odredbom ustava. Samo akt koje je donijelo nadležno zakonodavno tijelo prema predviđenom postupku i u skladu sa sadržajem ustavnih normi zadovoljava načelo ustavnosti u formalnom i materijalnom smislu.”⁶ U tom smislu, ovi autori smatraju da “formalna protuustavnost zakona javlja se kad zakonodavac ne poštuje ustavom predviđeni postupak donošenja zakona ili pak kada bi prekršio odredbe o obliku u kojem se donose zakoni. Materijalna protuustavnost zakona slučaj je kada zakon svojim odredbama sadržajno proturječi odredbama ustava”.⁷

³ Vidjeti pobliže članak 141. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 85/10. – pročišćeni tekst.

⁴ Vidjeti pobliže članak 5. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 85/10. – pročišćeni tekst.

⁵ Smerdel, B.; Sokol, S., *Ustavno pravo*, Zagreb 2006., str. 162.

⁶ Ibid., str. 162.

⁷ Ibid., str. 164.

Definirajući, pak, pojam zakonitosti, oni navode da on: “u formalnom smislu znači da je akt donio nadležni organ o propisanoj formi i po zakonom propisanom postupku”, a u “materijalnom smislu znači da je sadržaj akta u skladu sa zakonom”. Uz to, kao važno naglašavaju da se “načelo zakonitosti odnosi i na opće pravne akte (propise) i na pojedinačne pravne akte. Glede općih pravnih akata načelo zakonitosti zahtijeva da propisi budu u suglasnosti s općim pravnim aktima veće pravne snage te da se zasnivaju na zakonu”.⁸

Iz gore izloženog poimanja načela ustavnosti i zakonitosti, zatim njegova značaja za ostvarivanje vladavine prava kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i njegova implementiranja u funkcionalnom smislu kao cjeline proizlazi osobitost značaja nadležnosti ustavom ovlaštenog tijela koje ima zadaću da se o zaštiti ustavnosti i zakonitosti brine. Tim prije i tim više što postizanjem njegove zaštite nadležno tijelo ostvaruje u ustavnim državama⁹ vladavine prava i ustava svoju temeljnu zadaću, a to je da su oni svojevrsni “čuvari i zaštitnici”¹⁰ ustava.

U Republici Hrvatskoj takvu je zadaću hrvatski ustavotvorac normom ustavne snage namijenio Ustavom sudu Republike Hrvatske.¹¹

3. O ČIMBENICIMA KOJI UTJEČU NA OCJENJIVANJE USTAVNOSTI ZAKONA I USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI DRUGIH PROPISA

Kod odlučivanja o ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti drugih propisa prisutni su kako zajednički čimbenici koji obilježavaju ove postupke, tako i oni koji imaju svoje posebnosti, posebice kad oni za rezultat imaju donošenje odluke kojom se poništava drugi propis i/ili pojedina njegova odredba.

Među zajedničkim važnijim čimbenicima koji obilježavaju ove postupke, svakako možemo uvrstiti, kako slijedi.

Prvo, odlučivanje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom uz odlučivanje o suglasnosti zakona s Ustavom jedna je od važnijih nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske u čitavom rasteru njegovih nadležnosti utvrđenih i propisanih Ustavom Republike Hrvatske.¹² U ostvarivanju ovih svojih nadležnosti, Ustavni sud republike Hrvatske kod ocjenjivanja i odlučivanja o suglasnosti zakona

⁸ Ibid., str. 164.

⁹ O poimanju ustavne države, vidjeti više kod npr. Häberle, P., *Ustavna država*, Zagreb 2002., osobito str. 21-26 i str. 52.

¹⁰ O ustavnom sudu kao “čuvaru i zaštitniku” ustava, vidjeti kod Häberle P., *Uloga i utjecaj ustavnih sudova iz komparativne perspektive*, u : Bačić, A.; Bačić, P., *Ustavna demokracija i sudovi*, Split 2009., str. 353.

¹¹ Vidjeti pobliže članak 2. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 49/02. – pročišćeni tekst.

¹² Vidjeti pobliže članak 129. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine broj 85/10. – pročišćeni tekst.

s Ustavom i/ili o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom pristupa polazeći od koncepta objektivnog ustavnog spora.¹³ Bit ovog koncepta sadržana je u zahtjevu da se utvrdi je li ili nije osporeni zakon sukladan s Ustavom, odnosno je li drugi propis sukladan s Ustavom i zakonom. Naime, u ovom ispitivanju predmet je samog ustavnog spora pitanje ustavnosti ili ustavnosti i zakonitosti normativnog akta koje nadležno tijelo – u našem slučaju Ustavni sud Republike Hrvatske – mora riješiti. U takvom ustavnom sporu ispituje se sama ustavnost zakona ili ustavnost i zakonitost drugog propisa, a ne moguća povreda prava bilo kojeg sudionika spora. Stoga se radi o objektivnom ustavnosudskom sporu u kojem se rješavaju pitanja vezana uz objektivno pravo, a ne subjektivna prava i obveze kao kod subjektivnog – sudskog spora, kao spora između stranaka. “Za ovaj, objektivni (ustavni) spor nije bitno hoće li se ili neće prihvatiti zahtjev pokretača spora, kao što je to bitno za spor među strankama, već je od temeljne važnosti da se u cijelosti riješi pitanje ustavnosti, odnosno zakonitosti. Tako bi se iz ustavnopravnog poretka otklonio pravni propis, odnosno pojedina njegova odredba koja nije u skladu s ustavom, odnosno s ustavom i zakonom i koji su zbog toga ugrožavali vladavinu prava i pravnu sigurnost. Radi toga tijelo koje rješava pitanje ustavnosti i zakonitosti nekog pravnog propisa ili njegove pojedine odredbe ... nije i ne može biti vezano razlozima koje iznosi podnositelj prijedloga, odnosno zahtjeva.”¹⁴ Ovakvo stajalište nužno proizlazi iz činjenice da je “cilj ustavnog spora ... utvrditi da li je akt ustavan”, odnosno zakonit, “a ne da li je on to s obzirom na određene razloge”,¹⁵ koje u svom podnesku iznosi podnositelj zahtjeva, odnosno prijedloga. Zapravo bismo mogli ustvrditi da se u objektivnom ustavnom sporu “radi o ispitivanju usklađenosti hijerarhijskog reda unutar hijerarhijske strukture ustavnopravnog sustava i to utemeljenog na načelu pravne snage pojedinih vrsta pravnih propisa. U ovoj strukturi ustavnopravnog sustava pravni propisi višeg pravnog ranga imaju prednost i nadređeni su pravnim propisima nižeg pravnog ranga. Ovo se temelji na teorijskoj koncepciji da je ustav najviši pravni akt u okviru ustavnopravnog sustava”.¹⁶ Za istaknuti je da se koncept objektivnog ustavnog spora kod ocjene ustavnosti zakona, odnosno ocjene ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, važi i primjenjuje, neovisno o tome kakvu će odluku nadležno tijelo (ustavni sud) donijeti nakon provedenog postupka ocjene ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa.

Drugi zajednički (nezaobilazni) čimbenik koji je bitan kod provođenja postupka ocjenjivanja ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti drugih propisa proizlazi iz monističkog modela koji je prihvatio hrvatski ustavotvorac za svoj ustavnopravni poredak. O tom sam čimbeniku već izložio osnovne razloge u fusnosti 3. ovog rada

¹³ Pojam objektivnog ustavnog spora preuzeo sam od Krbeć, I., *Ustavno sudovanje*, Zagreb 1962., str. 76, gdje on upozorava da “objektivni spor po svojoj osnovnoj prirodi ne može uopće biti uskostranački spor”.

¹⁴ Arlović, M., *Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa*, Pravni vjesnik Pravnog fakulteta u Osijeku, God. 30, 3-4/2014., str. 4.

¹⁵ Ibid., str. 4.

¹⁶ Ibid., str. 5.

pa bih ovdje samo još jednom podsjetio da on proizlazi u formalnopravnom smislu iz članka 141. u vezi s člankom 5. stavkom 2. Ustava Republike Hrvatske.

Treći zajednički čimbenik proizlazi iz ustavne norme kojom je propisana nadležnost Ustavnoga suda. Naime, i za ocjenu ustavnosti zakona i za ocjenu ustavnosti i zakonitosti drugih propisa Ustav Republike Hrvatske propisuje nadležnost u članku 129. stavku 1. alineji 1. i 2., dakle normom ustavne snage.

Četvrti zajednički čimbenik proizlazi iz ustavne činjenice da je ustavom Republike Hrvatske propisano koje odluke Ustavni sud donosi kad utvrdi da je zakon neustavan, a drugi propis neustavan i/ili nezakonit.

Upravo ova odredba Ustava Republike Hrvatske, uz to što sadrži jedan od zajedničkih čimbenika (propisivanje samim Ustavom koje odluke Ustavni sud može donijeti kad utvrdi neustavnost zakona i/ili neustavnost i nezakonitost drugog propisa), kako je prethodno rečeno, istovremeno sadrži i prvu, vjerojatno i najznačajniju posebnost kojom se diferencira odlučivanje o ustavnosti i zakonitosti drugih propisa u odnosu na odlučivanje o ustavnosti zakona. Ona proizlazi iz same vrste odluka koje u tim postupcima može donijeti Ustavni sud Republike Hrvatske.

Naime, u Republici Hrvatskoj ustavotvorac je Ustavom propisao da u postupku odlučivanja o ustavnosti zakona ili ustavnosti i zakonitosti drugih propisa Ustavni sud, kad utvrdi da je zakon neustavan, donijet će odluku kojom ukida taj zakon, a kad utvrdi da je neustavan ili nezakonit drugi propis, donijet će odluku kojom ga ukida ili ga poništava.¹⁷

Iz teksta ustavne odredbe članka 131. stavka 2. razvidno je da je poništavajuću odluku moguće donijeti samo kad Ustavni sud utvrdi neustavnost ili nezakonitost drugog propisa, ali ne i kada utvrdi neustavnost samog zakona. Već sama ta ustavna činjenica upućuje na zaključak da je poništavajuća odluka kod provođenja odlučivanja o ustavnosti zakona ili ustavnosti i zakonitosti drugih propisa rezervirana samo za postupke ocjene ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i to ne kao obligatorni oblik, jer isto tako po navedenoj ustavnoj odredbi može donijeti i ukidajuću odluku. Već ovako utvrđena ustavnopravna osnova za donošenje poništavajuće odluke kod neustavnosti ili nezakonitosti drugog propisa daje mogućnost zaključiti da je donošenje poništavajuće odluke u postupku apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti drugog propisa u Republici Hrvatskoj iznimka, ne samo zbog toga što je tu mogućnost ustavotvorac ostavio samo za druge propise, već i zbog toga što je ta mogućnost jedna od ponuđenih odluka (druga je ukidajuća) i za druge propise.

Samim time možemo zaključiti da je u postupcima apstraktne kontrole ustavnosti zakona ili ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, u slučaju kad se utvrdi neustavnost ili nezakonitost propisa, poništavajuću odluku moguće donijeti samo iznimno i to u slučaju utvrđivanja neustavnosti i nezakonitosti drugog propisa, odnosno njegove pojedine odredbe.

Da se radi o iznimci, još je razvidnije ako se u kontekstu članka 131. stavka 2. Ustava stavi i razmotri članak 55. stavak 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu

¹⁷ Članak 131. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 85/10. – pročišćeni tekst.

Republike Hrvatske¹⁸ koji je po svojoj pravnoj snazi također odredba ustavne snage.¹⁹ Naime, navedena odredba Ustavnog zakona za donošenje poništavajuće odluke za drugi propis za koji je utvrđeno da je neustavan odnosno nezakonit, istu propisuje kao mogućnost, a ne kao obvezu jer: “Ustavni sud može poništiti” – dakle, ne mora – drugi propis. Osim toga, u toj odredbi Ustavnog zakona izrijeком se navodi ustavna osnova kada Ustavni sud može poništiti drugi propis. Prije svega, on u stavku 3. članka 55. daje načelno stajalište kada bi se mogli steći uvjeti da Ustavni sud poništi drugi propis. Naime, Ustavni zakon od Ustavnog suda zahtijeva da tada uzme “u obzir sve okolnosti od važnosti za zaštitu ustavnosti i zakonitosti” i to “imajući u vidu osobito težinu povrede Ustava ili zakona i interes pravne sigurnosti:

- ako se njime vrijeđaju ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom,
- ako se njim pojedinci, skupine ili udruge neosnovano stavljaju u povoljniji ili nepovoljniji položaj.”²⁰

Analizom citiranog teksta Ustavnog zakona razvidno je da je ustavotvorac u njegovu prvom dijelu dao upućujuću normu o čemu Ustavni sud mora voditi računa kod donošenja poništavajuće odluke za drugi propis. Zapravo je navedenom odredbom naložio Ustavnom sudu da na osnovi njegovih utvrđenja pristupi ocjeni i odlučivanju o ustavnosti i zakonitosti drugog propisa, a ne samo na osnovi razloga koje su u svom podnesku izložili podnositelji, odnosno da u tom postupku postupa po koncepciji objektivnog ustavnog spora.

Drugo, ustavotvorac je u alinejama (1. i 2.) ovog stavka *expressis verbis* propisao kvalificirane razloge koji su od važnosti za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, imajući u vidu osobito težinu povrede Ustava ili zakona ili interes pravne sigurnosti.

Treće, ustavotvorac je propisao da u tom slučaju Ustavni sud može poništiti propis. Može, dakle, ne mora.

Postavlja se pitanje da li u konkretnoj situaciji konkretne ocjene ustavnosti i zakonitosti drugog propisa odnosno pojedinih njegovih odredbi, Ustavni sud stvarno može birati između toga hoće li ili ne donijeti poništavajuću odluku, ako i kad utvrdi da je neustavan i nezakonit i iz razloga sadržanih u citiranim alinejama. Primjenom čistog normativističkog tumačenja mogli bismo zaključiti da Ustavni sud i u takvoj situaciji može birati hoće li ili neće donijeti poništavajuću odluku, odnosno hoće li umjesto poništavajuće odluke donijeti ukidajuću. Smatram da, iako mogućnost izbora na prvi pogled postoji, ako bi tako postupio, on ne bi ispunio svoju zadaću čuvara i zaštitnika Ustava Republike Hrvatske.

Naime, smatram da mogućnost Ustavnog suda da donese poništavajuću odluku treba tumačiti kao obvezu u slučajevima kada Ustavni sud utvrdi neustavnost i

¹⁸ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 49/02. – pročišćeni tekst.

¹⁹ Snagu ustavnog akta Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ima u cijelosti, a crpi je iz ustavne činjenice propisane člankom 132. stavkom 2. Ustava Republike Hrvatske kojim je propisano da “Ustavni zakon donosi se po postupku određeno za promjenu Ustava”. Vidjeti navedeni članak 132. stavak 2. u Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 85/10. – pročišćeni tekst.

²⁰ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 49/02. – pročišćeni tekst.

nezakonitost drugog propisa ili pojedinih njegovih odredbi zbog postojanja razloga za njegovu neustavnost i nezakonitost sadržanih u alinejama 1. ili 2. članka 55. stavka 3. Ustavnog zakona.

Ovakvo svoje stajalište temeljim na više razloga od kojih su, možda, najvažniji sljedeći:

Prvo, mišljenja sam da nije moguće ustvrditi povredu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom te utvrditi neustavnost i nezakonitost drugog propisa jer se njime pojedinci, skupine ili udruge neosnovano stavljaju u povoljniji ili nepovoljniji položaj, a da se istovremeno upravo iz tih razloga ne vrijeđaju (ne poštuju) najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske. Napose, ustavne vrednote: sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, socijalna pravda, prava čovjeka, nepovredivost vlasništva i, dakako, vladavina prava. Kako Ustav Republike Hrvatske u svom članku 3. propisuje ne samo najviše vrednote ustavnog poretka republike Hrvatske, već i to da su one temelj za tumačenje Ustava, Ustavni je sud *volens nolens* dužan u ovakvom slučaju utvrditi jesu li i koje su najviše vrednote ustavnog poretka povrijeđene drugim propisom, jer je utvrđena njegova neustavnost i nezakonitost iz razloga sadržanih u članku 55. stavku 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu. Ako i kad utvrdi povredu ustavnosti i zakonitosti iz ovih razloga, onda bi, po mom mišljenju, Ustavni sud morao donijeti odluku kojom poništava taj drugi propis i to ne samo zbog zaštite načela ustavnosti i zakonitosti te pravne sigurnosti već i zbog povrede najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske. Pored ostalog, i zbog ostvarivanja svoje ustavne zadaće čuvara i zaštitnika Ustava Republike Hrvatske. Naime, utvrđujući da su tim drugim propisom učinjene gore opisane povrede najviših vrednota koje su i temelj ustavnog poretka Hrvatske, zapravo bi utvrdio da je povrijeđen i sam ustavni identitet Republike Hrvatske te bi zbog toga morao donijeti poništavajuću odluku.

Razumljivo je samo po sebi da Ustavni sud Republike Hrvatske odluku kojom će poništiti drugi propis može donijeti nakon što utvrdi njegovu neustavnost ili nezakonitost kako u postupku ispitivanja o odlučivanju o materijalnoj tako i o formalnoj neustavnosti. U postupku ispitivanja i odlučivanja o materijalnoj neustavnosti ili nezakonitosti Ustavni sud utvrđuje jesu li drugi propisi odnosno pojedine njegove odredbe u supstancijalnom (sadržajnom) smislu nesuglasne s odredbama Ustava odnosno zakona, s jedne strane, a s druge strane je li tako utvrđena neustavnost i nezakonitost drugog propisa takve naravi da je suprotna članku 55. stavku 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

U postupku ispitivanja i odlučivanja o formalnoj neustavnosti i nezakonitosti drugog propisa, Ustavni sud utvrđuje je li poštovana Ustavom i zakonom propisana procedura donošenja drugog propisa. U osobito teškim povredama Ustavom i zakonom propisane procedure donošenja drugog propisa, kao što je npr. slučaj da drugi propis donese nenadležno tijelo, ono koje za to uopće nije Ustavom ili zakonom u skladu s ustavom ovlašteno, Ustavni sud mora donijeti odluku o poništenju takvog drugog propisa. Ovdje se radi o deklaratornoj odluci kojom Ustavni sud Republike Hrvatske utvrđuje da taj drugi propis ne postoji. Naprosto

stoga što takav drugi propis ne bi mogao niti smio “steći pravnu valjanost i morao bi se smatrati nepostojećim, kao da uopće nije niti donesen”.²¹ No, u obrazloženju i takve svoje odluke bilo bi potrebno, po mom mišljenju, ukazati na težinu povrede Ustava ili zakona i interesa pravne sigurnosti, odnosno kako takva neustavnost i nezakonitost teško krši najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, a napose ustavnu vrednotu vladavine prava.

Kako je iz prethodnog teksta vidljivo, prilikom odlučivanja o ustavnosti i zakonitosti drugog propisa Ustavni sud Republike Hrvatske ima, snagom odredbe članka 55. stavka 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, šire ovlasti odnosno mogućnosti nego kod odlučivanja o ustavnosti, odnosno neustavnosti zakona. Ključni element (koji je istodobno i najvažnija posebnost) na kojem počiva ova šira mogućnost, sadržan je u ovlasti Ustavnog suda da može, kada se za to ispune uvjeti i kriteriji propisani Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, što ocijeni i prihvati Sud, donijeti odluku kojom poništava drugi propis i/ili pojedine njegove odredbe. Dakle, da ponovim, Ustavni sud u postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti drugog propisa može, kad utvrdi njegovu neustavnost i/ili nezakonitost, donijeti ukidajuću, ali i poništavajuću odluku kada se za to steknu normama ustavne snage propisani uvjeti i kriteriji. Ova ovlast Ustavnog suda mora biti propisana normama ustavne snage, ponajprije zbog supstancijalnih razloga po kojima se razlikuje poništavajuća od ukidajuće odluke s obzirom na svoje učinke, a ne samo iz formalnopravnih razloga.

Temeljne razlike između ukidajućih i poništavajućih odluka utvrdila je pravna teorija, a u praksi prihvatila i provodi sudska (uključujući ustavnosudsku) praksa. One su utemeljene na dva općeprihvaćena pravila i to kao pravila: *ex nunc* i *ex tunc*.

Pravilo *ex nunc* vezano je uz ukidajuće (kasacijske) odluke tijela koje ih donosi. U svojem izvornom obliku odluke *ex nunc* (ukidajuće odluke) imaju učinak djelovanja (*pro futuro*) ubuduće, odnosno od trenutka njihova donošenja ili, još preciznije, od trenutka njihova stupanja na snagu.

Za razliku od pravila *ex nunc*, pravilo *ex tunc* izraz je poništavajućih odnosno anulatornih odluka. Ove odluke kojima se poništavaju drugi propisi i/ili pojedine njihove odredbe (po prirodi stvari proizlaze iz supstancijalnosti pravila *ex tunc*), djeluju retroaktivno i anulatorno. Naime, ovakvom (poništavajućom) odlukom, prema ustaljenim i općeprihvaćenim pravilima, proizvodi se kako poništenje bilo cijelog osporenog drugog propisa i/ili pojedinih od njegovih osporenih odredbi, tako i “automatsko poništavanje i svih pravnih posljedica koje su poništeni neustavni i nezakoniti propisi, odnosno pojedine njihove odredbe, proizveli od dana njihovog stupanja na snagu, kako na (eventualne) druge opće akte niže pravne snage, tako i na pojedinačne akte donesene na temelju njih”.²²

Naravno, i kod provođenja odlučivanja o formalnoj i materijalnoj neustavnosti i nezakonitosti drugog propisa odnosno pojedinih njegovih odredbi koje bi rezultirale

²¹ Smerdel, B.; Sokol, S., *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2006., str. 165.

²² Omejec, J., *Pravni učinci ustavnosudske kontrole zakona i drugih propisa*, u: *Ustav kao jamac pravne države*, Zbornik radova, Organizator, Zagreb 2002., str. 114.

odlukom Ustavnog suda o njegovu poništenju, treba se voditi ustavnim razlozima sadržanima u članku 55. stavku 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, ali uvijek u kontekstu ispitivanja i utvrđivanja jesu li povrijeđene i najviše vrednote ustavnog poretka (napose vladavine prava) Republike Hrvatske.

Potreba da ukažem na to da je s oba ova aspekta moguće donijeti poništavajuću odluku za drugi propis, proizlazi iz prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske jer je on u svojoj praksi (u vrijeme pobune hrvatskih Srba koja je potaknuta i potpomognuta velikosrpskom politikom protiv Hrvatske radi pokušaja secesije dijela njezina teritorija i priključenja tzv. Velikoj Srbiji) donosio poništavajuće odluke drugih propisa i iz razloga teške povrede Ustava Republike Hrvatske s formalnog aspekta.

4. USTAVNI ZAKON O USTAVNOM SUDU REPUBLIKE HRVATSKE O ZAŠTITI PRAVA FIZIČKIH I PRAVNIH OSOBA POVRIJEĐENIH NEUSTAVNIM I NEZAKONITIM PRAVNIM PROPISIMA

Među nekima od primjera odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske kojima je poništen drugi propis navodim i takve primjere nastavno u ovom svom radu. No, prije toga, smatram neophodnim ukazati kako Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske propisuje i utvrđuje pravo za fizičke i pravne osobe da postupe radi zaštite svojih prava koja su povrijeđena pravnim aktom, odnosno pojedinom njegovom odredbom koje je Ustavni sud poništio zbog njihove neustavnosti i/ili nezakonitosti.

Naime i to je jedno pitanje koje se tiče razlike između ukidajućih i poništavajućih odluka donesenih u postupku apstraktne kontrole ustavnosti odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, koje moram makar ukratko izložiti. Radi se o ustavnopravnom učinku ukidajuće ili poništavajuće odluke, kako ih je ustavotvorac propisao Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Njime je propisao u članku 58. stavcima 2. i 3. pravo koje imaju fizičke i pravne osobe kako mogu postupiti u slučajevima kada je Ustavni sud donio odluku da se ukine zakon ili drugi propis zbog neustavnosti zakona ili neustavnosti i nezakonitosti drugog propisa (stavak 2.), te koje fizičke i pravne osobe i kako mogu postupiti kada je donio odluku da se poništi drugi propis. Upravo u krugu ovlaštenika prava za podnošenje zahtjeva nadležnom tijelu za izmjenu pravomoćnog pojedinačnog akta odgovarajućom primjenom odredaba o ponavljanju postupka, kojim je toj osobi povrijeđeno pravo, diferencirane su osobe koje takav zahtjev mogu podnijeti kad se radi o ukidajućoj ili poništavajućoj odluci Ustavnoga suda.

Kad Ustavni sud Republike Hrvatske donese odluku kojom ukida zakon ili drugi propis zbog njegove neustavnosti odnosno neustavnosti i nezakonitosti, pravo na podnošenje takvog zahtjeva imaju samo fizičke i pravne osobe koje su Ustavnom

sudu podnijeje prijedlog ili zahtjev za ocjenu ustavnosti zakona ili ocjenu ustavnosti i zakonitosti drugog propisa.²³

Za razliku od takve situacije u slučaju kada Ustavni sud donese odluku kojom poništava drugi propis ili pojedinu njegovu odredbu, svaka fizička i pravna osoba kojoj je tim drugim propisom odnosno njegovom pojedinom odredbom povrijeđeno pravo pojedinačnim pravnim aktom donesenim na temelju njega, ima pravo podnijeti zahtjev nadležnom tijelu za izmjenu tog pojedinačnog akta odgovarajućom primjenom odredbi o ponavljanju postupka.²⁴ Rok za podnošenje ovih zahtjeva iznosi 6 mjeseci od dana objave odluke Ustavnog suda u Narodnim novinama.²⁵

Ako su nastupili štetni učinci uslijed povrede prava stranke koji se ne mogu otkloniti izmjenom pojedinačnog akta donesenog na temelju poništenog drugog propisa (i/ili ukinutog zakona ili drugog propisa), stranka u roku od 6 mjeseci može podnijeti zahtjev nadležnom sudu da se te posljedice otklone naknadom štete.²⁶

5. PRIMJERI PONIŠTAVAJUĆIH ODLUKA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE ZBOG NEUSTAVNOSTI I NEZAKONITOSTI DRUGIH PROPISA I/ILI NJIHOVIH POJEDINIH ODREDBA

A sada nekoliko primjera odluka Ustavnog suda kojima je poništio osporeni drugi propis. Uvidom u dosadašnje postupanje i odlučivanje Ustavnog suda Republike Hrvatske u postupcima donošenja odluka glede ocjene ustavnosti zakona i ocjene ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, pronašao sam nešto više do desetak odluka kojima su poništeni drugi propisi odnosno njihove pojedine odredbe. Smatrajući ih interesantnima i za ovaj međunarodni znanstveno-stručni skup, opredijelio sam se da vam skrenem pozornost na sljedeće.

Primjer I.

Već 28. veljače 1991. Ustavni sud Republike Hrvatske donio je odluku broj: U-I-39/1991 kojom je poništio Odluku Skupštine općine Pakrac o pristupanju Općine Pakrac SAO Krajini od 22. veljače 1991. Obrazlažući svoju odluku, Ustavni je sud istakao: “Ustav Republike Hrvatske ne sadrži ustavne osnove za postojanje tvorevine kakva je tzv. “Srpska Autonomna Oblast Krajina”. Postojanje takve tvorevine nije dozvoljeno prema Temeljnim odredbama Ustava koji u članku 1. utvrđuje da je Republika Hrvatska jedinstvena i nedjeljiva demokratska

²³ Članak 58. stavak 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 49/02. – pročišćeni tekst.

²⁴ Vidjeti pobliže članak 58. stavak 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 49/02. – pročišćeni tekst.

²⁵ Vidjeti pobliže članak 58. stavak 4. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 49/02. – pročišćeni tekst.

²⁶ Vidjeti pobliže članak 59. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 49/02. – pročišćeni tekst.

i socijalna država, a u članku 2. stavku 1. da je suverenitet Republike Hrvatske neotuđiv, nedjeljiv i neprenosiv. Budući da spomenuta tvorevina kao nesuglasna Ustavu Republike Hrvatske pravno ne postoji, svi akti i radnje u vezi s njom, pa tako i osporena odluka o pristupanju općine Pakrac SAO Krajini, nisu suglasni Ustavu Republike Hrvatske.” Navedeni je primjer i s formalnog i s materijalnog aspekta ocjene ustavnosti i zakonitosti osporenog drugog propisa utvrdio njegovu neustavnost i nezakonitost te ga poništio.

Primjer II.

Odlukom broj: U-I-204/1992 od 17. studenoga 1993. Ustavni sud Republike Hrvatske poništio je stavke 2., 3. i 4. članka 16. Uredbe o načinu utvrđivanja cijene stana i garaže Vlade Republike Hrvatske (Narodne novine broj 35/92. i 72/92.). Ključne razloge za poništenje osporenih odredbi Uredbe, Ustavni sud izložio je u obrazloženju svoje odluke, ističući: “Propisujući da se kupcu uvijek vraća 30 % ranije ugovorene cijene stana u slučaju odustajanja od kupnje odgovarajućeg dijela zemljišta donosilac uredbe prekoračio je i ovlaštenje dano mu u odredbi članka 33.m. Zakona. Osnovan je i prigovor podnositelja prijedloga da osporene odredbe pogoduju stanarima koji su na ime cijene zemljišta platili manje od 30 % ranije cijene stana ... Po ocjeni Suda, time se pojedinci neosnovano stavljaju u povoljniji položaj a to dovodi od nejednakosti građana pred zakonom što je suprotno odredbama članka 14. Ustava Republike Hrvatske. Stoga je Sud odredbe propisa navedenog u izreci poništio.”

Primjer III:

Odlukom broj: U-II-6111/2013 od 10. listopada 2017. Ustavni sud Republike Hrvatske poništio je članak 1. točku 1. Odluke o izmjeni naziva imena ulica u naselju Slatinski Drenovac klasa: 015-08-97-01/01, urbroj: 2189/14-01-01/97-02 od 11. travnja 1997. koju je donijelo Općinsko vijeće Čačinci. Razlog za donošenje poništavajuće odluke Sud je sažeo u sljedećem utvrđenju: “Zaključno, sporna točka 1. članka I. Odluke/97 u izravnom je sukobu s vladavinom prava odnosno ugrožava identitet hrvatske ustavne države do stupnja koji se ne može tolerirati. Stoga takva pravna norma mora biti poništena radi očuvanja tog ustavnog identiteta.” (vidi točku 21. obrazloženja). Ovakvo utvrđenje Sud je zauzeo polazeći od svojih stajališta zauzetih u točkama 18. i 19. obrazloženja ove Odluke. One glase: “18. Polazeći od navedenog, pod zaštitom Ustava i Konvencije ne može biti ni obilježavanje datuma 10. travnja 1941. kao dana osnivanja NDH, na bilo koji način, uključujući davanje imena ulicama ili trgovima po tom datumu. Naime, ‘dobro poznata povijesna istina’ je da je NDH bila nacistička i fašistička tvorevina i kao takva predstavljala je apsolutnu negaciju legitimnih težnji hrvatskog naroda za vlastitom državom i tešku povijesnu zlouporabu tih težnji. Stoga, sukladno Izvorišnim osnovama Ustava, Republika Hrvatska nije sljednica NDH ni po kojoj osnovi. Ustavni sud naglašava da navedena ustavnopravna stajališta nisu vezana samo uz imena ulica, naselja, simbola i sl., već predstavljaju i načelna stajališta Ustavnog suda o karakteru NDH kao negaciji temeljnih vrednota ustavnog poretka Republike

Hrvatske. 19. Ustavni sud u tom smislu podsjeća na svoje čvrsto ustanovljeno stajalište (v. odluku broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014.) da Ustav, kao temeljni pravni akt hrvatske države, nije vrijednosno neutralan. Članak 1. stavak 1. Ustava definira Republiku Hrvatsku kao demokratsku državu. Članak 3. Ustava propisuje da su, među ostalima, nacionalna ravnopravnost, poštovanje prava čovjeka i vladavina prava najviše vrednote ustavnog poretka, koje služe za tumačenje Ustava. Pored navedenog, Ustavni sud imao je u vidu i članak 5. stavak 1. Ustava kojim je propisano da u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom. Sve ustavne vrednote moraju se ostvarivati bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi (članak 14. stavak 1. Ustava). Prema tome, demokracija utemeljena na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava jedini je politički model koji Ustav uzima u obzir i jedini na koji pristaje. Štoviše, ljudska prava i vladavina prava u kontekstu Ustava postavljena su tako da su u prvom redu namijenjena za izražavanje moralne predanosti objektivnim principima liberalne demokracije.” Polazeći od svog zaključnog stava izraženog u točki 21., a utemeljenog napose na točkama 18. i 19., ali i drugim dijelovima obrazloženja ove svoje odluke, Ustavni je sud u njezinoj točki 22. dodatno naveo: “22. (...) Imajući u vidu utvrđenja Ustavnog suda navedena u prethodnim točkama obrazloženja ove odluke, a sukladno citiranom članku 55. stavku 3. Ustavnog zakona, Ustavni sud poništio je (u točki I. izreke ove odluke) članak I. točku 1. Odluke/97), slijedom čega su i svi pravni učinci koje je njegova primjena proizvela do dana njegova stupanja na snagu, to jest u razdoblju od 11. travnja 1997. do dana objave ove odluke u ‘Narodnim novinama’ i u ‘Službenom glasniku’ Općine Čačinci, nedopušteni te se ima smatrati da nisu nastali.”

6. ZAKLJUČAK

Ustavni sud Republike Hrvatske u postupcima odlučivanja o ustavnosti zakona ili o ustavnosti i zakonitosti drugih propisa samo iznimno može donijeti odluku o poništenju i to samo drugog propisa odnosno pojedine njegove odredbe ako utvrdi njihovu neustavnost ili nezakonitost. Iznimnost ovakve odluke Ustavnog suda potvrđuju dodatni zahtjevi ustavne snage propisani Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu koji se moraju ispuniti da bi Sud mogao donijeti odluku kojom poništava drugi propis odnosno pojedine njegove odredbe, ako utvrdi njihovu neustavnost ili nezakonitost. Dakle, osnovno pravilo koje je utvrdio i propisao hrvatski ustavotvorac jest to da Ustavni sud donosi odluke kojima ukida zakon ili drugi propis ako utvrdi njihovu neustavnost kod zakona odnosno neustavnost i nezakonitost kod drugih propisa, a poništavajuća odluka donosi se iznimno. Zapravo se poništavajuće odluke zbog neustavnosti i nezakonitosti mogu donijeti u slučajevima osobito teške utvrđene neustavnosti i nezakonitosti koja za posljedicu ima povredu i samih najviših vrednota na kojima počiva ustavni poredak Republike Hrvatske.

Takav pristup u propisivanju ovakve ovlasti hrvatski ustavotvorac imao je, najvjerojatnije, zbog blažih posljedica koje izazivaju ukidajuće odluke, a napose

glede vremena nastupa tih posljedica u odnosu na poništavajuće odluke, s jedne strane, a s druge je strane normama ustavne snage propisao u kojim je slučajevima moguće donijeti poništavajuće odluke, radi zaštite prava i sloboda koje ustavotvorac štiti kao dobro od ustavnog značaja jer su izraz ostvarivanja najviših vrednota hrvatskog ustavnog poretka te se njihovom zaštitom doprinosi i zaštiti samog ustavnog identiteta Republike Hrvatske.

Dosadašnja praksa Ustavnog suda u načelu je potvrdila opravdanost takvog pristupa hrvatskog ustavotvorca. Međutim, smatram da je nedostatak ovoga pristupa hrvatskog ustavotvorca ipak u činjenici što nije dopustio Ustavnom sudu da iznimno može donijeti i odluku o poništenju zakona kad utvrdi njegovu neustavnost, osobito ako se njome povređuju najviše vrednote ustavnog poretka i sam ustavni identitet hrvatske države. Naime, takvo, pa makar iznimno ovlaštenje Ustavnom sudu u izvršavanju njegove nadležnosti odlučivanja o neustavnosti zakona bilo bi važno i potrebno sredstvo za ostvarivanje njegove zadaće “čuvara i zaštitnika” Ustava Republike Hrvatske.²⁷

LITERATURA

Knjige i članci

1. Arlović, M., *Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa*, Pravni vjesnik Pravnog fakulteta u Osijeku, god. 30, 3-4/2014.
2. Arlović, M., *Ustavnosudski aktivizam i europski pravni standardi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1/2014.
3. Bačić, A., *Hrvatski izazovi konstitucionalizma*, Split 2001.
4. Bačić, A.; Bačić, P., *Ustavna demokracija i sudovi*, Split 2009.
5. Borković, I., *Upravno pravo*, Zagreb 2002., II. izdanje.
6. Crnić, J., *Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Zagreb 2002.
7. Häberle, P., *Ustavna država*, Zagreb 2002.
8. Häberle, P., *Uloga i utjecaj ustavnih sudova iz komparativne perspektive*, u Bačić, A.; Bačić, P., *Ustavna demokracija i sudovi*, Split 2009.
9. Krbek, I., *Ustavno sudovanje*, Zagreb 1962.
10. Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava (Strasbourgški acquis)*, Zagreb 2013.
11. Omejec, J., *Pravni učinci ustavnosudske kontrole zakona i drugih propisa*, u: *Ustav kao jamac pravne države*, Zbornik radova, Organizator, Zagreb 2002.
12. Smerdel, B.; Sokol, S., *Ustavno pravo*, Zagreb 2006.

Pravni propisi

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 85/10. – pročišćeni tekst.

²⁷ Vidjeti pobliže članak 2. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 49/02. – pročišćeni tekst.

2. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 49/02. – pročišćeni tekst.

Sudske odluke

1. Odluka Ustavnog suda broj: U-I-39/1991 od 28. veljače 1991.
2. Odluka Ustavnog suda broj: U-I-204/1992 od 17. studenoga 1993.
3. Odluka Ustavnog suda broj: U-II-6111/2013 od 10. listopada 2017.

THE EFFECTS OF ANNULMENT DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA IN PROCEEDINGS OF ABSTRACT REVIEW OF THE CONSTITUTIONALITY AND LEGALITY OF OTHER REGULATIONS

In proceedings of abstract review of the constitutionality and legality of other regulations, the Constitutional Court of the Republic of Croatia, as a rule, renders a repealing decision if it establishes that another regulation, or a particular contested provision thereof, is unconstitutional and unlawful. Although the Constitutional Court, in the procedure of assessing the constitutionality and legality of another regulation and/or a particular provision thereof, may render an annulment decision when it establishes their non-conformity with the Constitution and the law, it rarely does so as a rule, as is evident from its long-standing practice. Thus, although rarely, the Constitutional Court has nonetheless, throughout its long-standing practice, also rendered annulment decisions when it established the unconstitutionality and unlawfulness of other regulations – naturally, in accordance with the Constitution and the Constitutional Act on the Constitutional Court. From a theoretical and normative perspective, the paper sets out the constitutional-law reasons that explain the distinction between the Constitutional Court's repealing and annulment decisions when, in its proceedings, it establishes the unconstitutionality and unlawfulness of another regulation and/or a particular provision thereof. It then explains, on the one hand, what legal force and legal effects such decisions have in general, and, on the other hand, which constitutional-law instruments exist – and to whom they apply – for remedying the harmful consequences that these decisions of the Constitutional Court have produced when applied to specific cases. Finally, the paper presents several examples of decisions of the Constitutional Court of the Republic of Croatia by which it annulled an entire other regulation and/or a particular provision thereof after establishing their unconstitutionality and unlawfulness.

Key words: *Constitutional Court; ex nunc and ex tunc decisions; constitutionality and legality; rule of law; legal certainty*



© 2025 Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu / *Collected Papers of the Faculty of Law in Split*.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0
International License (CC BY-NC-ND 4.0).