

Dr. sc. Mato Arlović*
zamjenik predsjednika
Ustavnog suda Republike Hrvatske

Uloga Ustavnog suda Republike Hrvatske u postupku ex ante
ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti
(nadležnost praćenja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti
i izvještavanja o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti)

Zagreb - Priština, 2024.

SADRŽAJ

SAŽETAK	3
SUMMARY	4
I. Uvod	6
II. O razlozima pro i contra glede nadležnosti ustavnih sudova da prate ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti	8
III. Ustavnopravni okvir nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske za praćenje ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti	12
IV. Praksa USRH-a u praćenju ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti (ogledni primjeri)	17
1. Praćenje ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti i djelovanje Ustavnog suda kad uoči pojave neustavnosti i nezakonitosti	17
2. Praćenje ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti nadzorom nad donošenjem propisa za izvršavanje ustava, zakona i drugih propisa	26
V. Umjesto zaključka	30
LITERATURA	33
I. Knjige, znanstveni i stručni radovi	33
II. Pravni akti, odluke i rješenja te izvješća USRH-a	34
A. Pravni propisi	34
B. Odluke i rješenja te izvješća Ustavnog suda Republike Hrvatske	34

SAŽETAK

Kvaliteta i razina ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti je od iznimnog značaja za ostvarivanje pravne sigurnosti i vladavine prava u svakoj, a napose u državi koja počiva na vrednotama demokratskog društva, zaštititi ljudskih prava i sloboda, te vladavini prava i ustava.

Za nadzor i zaštitu ustavnosti i zakonitosti u državama Kelsenovog modela ustavnog sudovanja, u pravilu su zaduženi posebni ustavni sudovi. Oni taj dio svoje zadaće ostvaruju naknadnom kontrolom ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti drugih propisa. No, pored toga često se postavlja pitanje može li se i što učiniti da se iz ustavnopravnog poretka otklone pojave neustavnosti i nezakonitosti i ranije, dakle prije no što u naknadnoj kontroli ustavnosti i zakonitosti to u propisanom postupku učini ustavni sud. Ova pitanja su prisutna i nameću se sama po sebi, a proizlaze iz spoznaje da nijedan ustavnopravni poredak nije i ne može biti idealan i konačan. Tim prije što on u svom statičkom (formalno-pravnom) obliku nije u stanju i ne može pratiti prisutnu dinamiku društvenog razvoja, koji je u neprestanoj dinamici i stalno stvara nove odnose među ljudima koje treba normativno urediti. Zbog (ovih objektivnih razloga i/ili onih subjektivnih prisutnih kod zakonodavca) propusta u zakonodavnoj regulaciji i/ili stvaranja novih društvenih odnosa koji zahtijevaju da se pravno urede, unutar ustavnopravnog poretka se javljaju zakonodavni propusti te pravne praznine u pojedinim propisima. One mogu i u pravilu izražavaju (uz druge oblike) pojave neustavnosti i nezakonitosti, pogotovo u područjima društvenih odnosa gdje nije moguća neposredna primjena ustava, već sam ustav zahtijeva da se u skladu s njim oni urede zakonom. Radi uočavanja pojave neustavnosti i nezakonitosti neke zemlje u nadležnost ustavnih sudova propisuju i onu koja se odnosi na praćenje ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti te da o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvijeste zakonodavno tijelo.

Republika Hrvatska je jedna od tih zemalja koja je ovu djelatnost Ustavom utvrdila kao nadležnost Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Ovaj rad se upravo bavi tim pitanjem.

U radu se nastoji dati odgovore na pitanja koji su argumenti za, a koji protiv za postojanje ovakve nadležnosti ustavnih sudova. Zatim koju je praksu u provođenju ove nadležnosti uspostavio Ustavni sud Republike Hrvatske, zatim koji su njezini učinci na otklanjanje uočenih pojava neustavnosti i nezakonitosti, te kako Ustavni sud *ex ante* ostvarujući ovu svoju nadležnost doprinosi jačanju ustavnosti i zakonitosti, s jedne strane, a s druge strane putem njih realizaciji vladavine prava i ustava.

Ključne riječi: ustavnost i zakonitost, vladavina prava, Ustavni sud, ustavnopravni poredak, Ustav Republike Hrvatske, izvješće o pojavama neustavnosti i nezakonitosti.

SUMMARY

ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA IN EX ANTE PROCEDURE OF THE EXERCISE OF CONSTITUTIONALITY AND LEGALITY

(Competence to monitor the exercise of constitutionality and legality and report on the emergence of unconstitutionality and unlawfulness)

The degree and quality of the exercise of constitutionality and legality are extremely important for the legal certainty and the rule of law of any state, especially a state based on the values of democratic society, protection of human rights and freedoms the rule of law and the Constitution.

In the countries where the constitutional judiciary is grounded on the Kelsen's model, special constitutional courts are usually authorised to monitor and protect constitutionality and legality. This competence is exercised through the *ex post* review of the constitutionality of laws and review of the constitutionality and legality of other regulations. Very often, however, the question arises as to whether these

occurrences of unconstitutionality and unlawfulness can be removed earlier, before they are subsequently removed by the constitutional court in the context of the *ex post* review of constitutionality and legality. These dilemmas also arise from the fact that no single constitutional system is either ideal or final. This is all the more true because its static (and formalistic) form prevents it from following the dynamic development of society, which constantly creates new relationships between people that need to be regulated normatively. Either because of the legislative omissions (subjective reasons) and/or emergence of new social relationships that require legal regulation (objective reasons), the legal omissions and legal vacancies arise in the legal system. They usually reveal various forms of unconstitutionality and unlawfulness, especially in social relations where direct application of the constitution is not possible, but the constitution itself requires that they be regulated by law in accordance with it. With the aim of detecting the occurrence of unconstitutionality and unlawfulness, some countries have also included in the jurisdiction of constitutional courts the monitoring of the exercise of constitutionality and legality and reporting to the legislative body on the emergence of unconstitutionality and unlawfulness. The Republic of Croatia is one of the countries that have conferred this competence on the Constitutional Court of the Republic of Croatia in the Constitution. This paper deals with precisely this issue.

The paper attempts to provide answers for and against the introduction of this competence of the constitutional courts. It also presents relevant case-law of the Croatian Constitutional Court and its impact on the elimination of the identified unconstitutionality and unlawfulness. Finally, it analyses how the Constitutional Court by exercising this competence contributes to the strengthening of the constitutionality and legality and to the realisation of the rule of law and the Constitution.

Key words: constitutionality and legality, rule of law, Constitutional Court, the Constitution of the Republic of Croatia, report on the emergence of unconstitutionality and unlawfulness.

* Zamjenik predsjednika Ustavnog suda Republike Hrvatske, e-mail: mato_arlovic@usud.hr; ORCID: 0000-0001-8937-1753

I. Uvod

Ustavni sud Republike Hrvatske konstitucionaliziran je po modelu europskog kontinentalnog sustava ustavnog sudovanja, koji je prihvaćen od većine europskih država.

Položaj, zadaća i nadležnost, odnosno prava i dužnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske, te izbor njegovih sudaca, prestanak njihove dužnosti, uvjeti i rokovi za pokretanje postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti, zaštita ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, pravno djelovanje njegovih odluka i rješenja, kao i druga pitanja važna za izvršavanje dužnosti i rad Ustavnog suda uređuju se Ustavom Republikom Hrvatske i ustavnim zakonom, koji se donosi po postupku određenom za promjenu Ustava.¹

Unutarnje ustrojstvo Ustavnog suda Republike Hrvatske uređuje se njegovim poslovnikom, izričita je odredba Ustava Republike Hrvatske. Za ovakav pristup konstitucionalizacije Ustavnog suda Republike Hrvatske, hrvatski ustavotvorac se opredijelio, ponajprije stoga što je u Häberleovom teorijskom smislu namijenio zadaću "čuvara" i "zaštitnika"² Ustava Republike Hrvatske. Tu svoju namjeru je hrvatski ustavotvorac potvrdio sadržajno u odredbi članka 2. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (dalje: UZoUSRH).³ Drugi razlog zbog kojeg je status Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje: USRH) njegova nadležnost, postupak i odlučivanje pred njim, te status, prava, obveze i odgovornosti njegovih sudaca kao i druga pitanja važna za rad i izvršavanje dužnosti USRH-a, hrvatski ustavotvorac odlučio urediti isključivo normama ustavne snage sadržan je u njegovoj namjeri i legitimnom cilju da mu osigura neovisnost "o svim tijelima državne vlasti."⁴ Smatrajući da je za ostvarivanje neovisnosti USRH-a od svih tijela državne vlasti potrebno urediti pravnim aktima najvišeg ranga i najviše pravne snage, hrvatski ustavotvorac se opredijelio da sva pitanja koja se tiču položaja, nadležnosti,

¹ Članak 132. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 85/2010. - pročišćeni tekst

² Häberle P., Uloga i utjecaj ustavnih sudova iz komparativne perspektive, u Bačić A. i Bačić P., Ustavna demokracija i sudovi, Split, 2009., str. 353.

³ U ovom radu koristim tekst Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 49/2002. - pročišćeni tekst.

⁴ Članak 2. stavak 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 49/2002. - pročišćeni tekst.

postupka pred USRH-om, zatim njegova prava i dužnosti kao i prava, dužnosti i odgovornosti njegovih sudaca uredi samim Ustavom i ustavnim zakonom ustavne snage. Za takvo rješenje se hrvatski ustavotvorac opredijelio jer je: a) sam postupak donošenja, odnosno izmjena i dopuna ovih pravnih akata složen i zahtjevan te propisan samim ustavom; b) s obzirom na to da su sva pitanja važna za rad i obavljanje dužnosti USRH-a propisana pravnim aktima ustavne snage, *argumentom a contrario*, je jasno da se njegov položaj, nadležnosti, prava i dužnosti kao i prava, obveze i odgovornosti njegovih sudaca ne mogu i ne smiju mijenjati zakonom i/ili bilo kojim drugim propisom koji je po svom položaju u hijerarhijskoj strukturi hrvatskog ustavnopravnog poretka ispod Ustava i njemu podređen.

Hrvatski ustavotvorac je u cilju osiguranja neovisnosti USRH-a od svih drugih tijela državne vlasti i u samoj sadržajnoj strukturi Ustava, USRH osigurao posebno mjesto⁵, čime je, također, htio naglasiti njegovu neovisnost. Ona mu je neophodna da bi na potrebnoj i kvalitetnoj razini ispunio svoju zadaću zaštitnika i čuvara Ustava, odnosno ustavnosti i zakonitosti kao središnjeg zahtjeva ostvarenja vrednote vladavine prava, kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka po Ustavu Republike Hrvatske koja je, kao i druge njime utvrđene vrednote osnova za njegovo tumačenje.⁶

Polazeći od takvog ustavnog položaja, zadaća, prava i dužnosti USRH-a, valja ocjenjivati svaku od njegovih pojedinih nadležnosti i sve njih u cjelini, ali uvijek polazeći od cjeline ustavnog sadržaja⁷, uključivo i njime propisanih vrednota koje su najviše vrednote ustavnog poretka, te kao takve zapravo čine esenciju na kojoj počiva ustavni identitet, odnosno sam duh hrvatskog Ustava.

⁵ Hrvatski ustavotvorac je u strukturi Ustava, Ustavnom sudu Republike Hrvatske odredio položaj u posebnoj glavi V koja nosi naslov "Ustavni sud Republike Hrvatske" i sadržajno je pokriveno člancima 126. - 132., vidjeti: Ustav Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 49/2002.(85/2010?) - pročišćeni tekst. Takvim pristupom Ustav je jasno odvojio Ustavni sud od zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti.

⁶ Ustav Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 85/2010. - pročišćeni tekst, članak 3. koji glasi: "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."

⁷ Da je Ustav cjelina i da mu se u provođenju apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti mora pristupiti kao cjelini, očitovao se i Ustavni sud Republike Hrvatske, vidjeti njegovo rješenje broj: U-I-3789/2003 i dr. od 8. prosinca 2010., "Narodne novine" broj 142/10.

Slijedom iskazanog, takav pristup ću i sam nastojati realizirati u obradi jedne od nadležnosti⁸ USRH-a kojom se bavim u ovom radu. Radi se o nadležnosti USRH-a da "prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor."⁹

II. O razlozima pro i contra glede nadležnosti ustavnih sudova da prate ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti

Nadležnost ustavnim sudovima da prate ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te da o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje parlament, rijetko se izrijekom propisuje u pravnim propisima kojima se uređuju ustavni sudovi. Razloga takvom pristupu je više. Među njima je najčešće onaj da se radi o nadležnosti koja otvara prostor ustavnim sudovima za političko djelovanje i na osnovu njegova autoriteta onda i političke utjecaje. Drugi je puno benigniji. On polazi od toga da je takva nadležnost ustavnim sudovima suvišna, jer ona ne završava nikakvom konkretnom odlukom i/ili rješenjem kojim se u konkretnom slučaju ispituje i odlučuje o pitanju ustavnosti i/ili ustavnosti i zakonitosti. Razumljivo, jer se ova njihova nadležnost ni ne odnosi na konkretni (pojedinačni) slučaj povrede ustavnosti i zakonitosti, već se odnosi na pojave neustavnosti i/ili nezakonitosti, koje ustavni sudovi mogu uočiti u postupanju ocjenjivanja ustavnosti i zakonitosti, ali ih ne mogu otkloniti, jer nisu nadležni postupati (npr. u slučajevima zakonskih praznina). Treći razlog proizlazi uz probleme koji su povezani sa samim definiranjem ove nadležnosti. Naime, ona se ne može svrstati ni u prethodni ni u naknadni nadzor ustavnosti zakona. Istovremeno, iako ima mišljenja da je ona oblik političkog utjecaja ustavnog suda na zakonodavca, ona sama po sebi nije političko djelovanje ustavnih sudova. Naprosto stoga što ostvarivanjem ove nadležnosti ustavni sudovi ne donose nikakvu konkretnu odluku. Četvrti prigovor koji se može svrstati u grupu prigovora protiv ovakve nadležnosti ustavnih sudova je povezan s ideološko-političkom ulogom ustavnog suda. Naime, ova nadležnost se s pravom može povezati s nadležnošću koju su ustavni sudovi imali u socijalističkom samoupravnom sustavu bivše

⁸ Nadležnost USRH-a propisana je člankom 129. Ustava Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 85/2010. - pročišćeni tekst.

⁹ Članak 129. stavak 1. alineja 5. Ustava Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 85/2010. - pročišćeni tekst.

Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i njezinih država-članica socijalističkih republika i autonomnih pokrajina.¹⁰ Ovaj prigovor bi se mogao svrstati u najozbiljnije razloge zbog čega ustavni sudovi ne bi trebali imati ovakvu nadležnost, ali samo pod uvjetima kada bi u okviru nje imali sva ona prava i slobode kakve su imali po Ustavu SFRJ i ustavima socijalističkih republika i autonomnih pokrajina, koje su bile ustavna osnova njegovog političkog djelovanja. Peti razlog koji je osnova neprihvatanja ovakve nadležnosti ustavnih sudova mogao bi biti onaj koji smatra da ovom nadležnošću ustavni sudovi dobijaju dodatne poslove koji nisu primarni za ostvarivanje njegovih temeljnih zadaća, vezanih uz čuvara i zaštitnika ustava te zaštitnika ustavom zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Međutim, uz navedene razloge protiv, postoje i oni koji idu u prilog opravdanja propisivanja ove nadležnosti ustavnim sudovima. Ti razlozi u svom supstancijalnom smislu proizlaze iz sinergijskog političko-pravnog opredjeljenja i utemeljenja da se, ako se utvrđuje takva nadležnost ona dodijeli upravo ustavnim sudovima. Napose u početnim fazama izgradnje i ostvarivanja ustavnopravnog poretka u državama koje radikalno ustavom mijenjaju stari i uspostavljaju novi društveno-politički i ukupni društveni poredak. Pogotovo kad taj novi, ustavom propisani društveni poredak, treba pravno urediti i razraditi zakonima i drugim propisima na takvoj kvalitetnoj osnovi da on može proći sve postupke provjere i dobiti potvrdu da su usklađeni s pravnom stečevinom Europske unije kojoj se njihove države žele pridružiti.

Posao pravnog uređivanja cjelokupnog sustava društvenih odnosa nakon radikalne promjene jednog s drugim potpuno oprečnim društvenim sustavom nije ni lak ni jednostavan. Pogotovo, ako je stvaranje novog ustavnopravnog sustava istodobno potrebno podvrgnuti zahtjevu kakvom opsegu i sadržaju on mora udovoljavati, zatim koje i na kojim vrednotama, načelima i idealima mora poštivati i na njima počivati te koje ciljeve i interese želi postići, s jedne strane, a s druge strane sve to postići u što kraćem vremenu. Zakonodavno tijelo (i svi drugi neizravni i izravni sudionici zakonodavnog procesa) u obavljanju ovog posla, htjeli ne htjeli, nalaze se u dualnoj ulozi. Istovremeno moraju uskladiti zakone koje donose s ustavom, ali i s

¹⁰ Vidjeti pobliže članke 376. i 377. Ustava SFRJ iz 1974. godine, "Službeni list SFRJ" broj 9/1974., ili npr. članke 414. i 415. Ustava Socijalističke Republike Hrvatske iz 1974. godine, "Narodne novine" broj 8/1974.

pravnom stečevinom Europske unije. U tom poslu moguće je (i stvarno se događa) da nastanu različite pojave neustavnosti i nezakornosti i to bez ikakve, pogotovo hotimične, namjere. Najčešće su one kojem možemo svrstati u zakonske praznine i/ili praznine u zakonu (pravne praznine) koje mogu imati za posljedicu pojavu neustavnosti i nezakornosti. Tko bi takve okolnosti i situacije trebao pratiti i na njih izvješćima upozoravati zakonodavca, ako ne ustavni sudovi? U Republici Hrvatskoj nakon formalnog utvrđenja odluke o želji da ona pridruživanjem postane punopravni član Europske unije i NATO-a učinjene su sve potrebne, pa i pravne pretpostavke, da se ta zadaća i cilj ispuni, ali u skladu s vladavinom prava i ustava. Jedna od takvih pretpostavki povezana je i s pitanjima praćenja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti, te ukazivanja zakonodavcu na moguće pojave neustavnosti i nezakornosti. Po svom neovisnom položaju, stručnosti i svim drugim komponentama kompetentnosti za obaviti taj posao najviše je odgovarao USRH. Slijedom toga je u reviziji Ustava iz 2000. godine utvrđena ova nadležnost USRH-u. Ona je potvrđena i dodatno razrađena revizijom UZoUSRH-a 2002. godine.¹¹

Drugo, suvremena, moderna ustavna i demokratska država ustavom zajamčenih ljudskih prava i sloboda te vladavine prava i ustava je nezamisliva bez ograničenja i podjele vlasti. Međutim, "Dioba vlasti ne znači puko odvajanje, nego nadzor kroz suradnju i uzajamne provjere nositelja vlasti", ističe B. Smerdel.¹² USRH iako je državno tijelo i sud, ipak nije i ne može se svrstati u bilo koje tijelo (zakonodavne, izvršne i sudbene) koje po Ustavu obnaša državnu vlast. Zbog toga je on posebno tijelo koje će na osnovu praćenja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti o uočenim pojavama neustavnosti i nezakornosti izvijestiti Hrvatski sabor i omogućiti mu da kroz parlamentarnu proceduru ih raspravi i otkloni kroz uzajamnu suradnju i provjeru između svih sastavnica vlasti, poštujući njihove ustavne ovlasti i nadležnosti. Djelovanje USRH-a na osnovu ove njegove nadležnosti, ni u kom slučaju ne isključuje upotrebu bilo kojeg ustavnopravnog instrumenta kojeg imaju na raspolaganju u okviru svoje ustavne nadležnosti sve tri sastavnice državne vlasti da ostvare, u okviru ustava, međusobnu suradnju i uzajamnu kontrolu, pa i u području ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti. Čak štoviše, to im je obveza koja proizlazi iz

¹¹ Vidjeti članke 104. i 105. UZoUSRH-a, "Narodne novine" broj 49/2010. - pročišćeni tekst

¹² Smerdel B., Ustav Republike Hrvatske, s komentarom pod naslovom Temeljne značajke ustavnog poretka Republike Hrvatske na dvadesetu obljetnicu "Božićnog ustava", Novi informator, Zagreb, 2010., str. 99.

zahtjeva poštivanja i ostvarivanja vladavine prava kao jedne od najviših vrednota hrvatskog ustavnog poretka s jedne strane, i s druge strane, ustavom propisanog načela ustavnosti i zakonitosti.¹³

Treća grupa razloga koji idu u prilog da se ova nadležnost: a) utvrdi i propiše ustavom; i b) dodijeli upravo ustavnom sudu, proizlazi iz zahtjeva koji je imanentan samoj prirodi vrednote vladavine prava i njezinog ostvarivanja poštivanjem i dosljednom provedbom načela ustavnosti i zakonitosti. Tim prije kad je ustavnopravni sustav (a hrvatski jeste) utemeljen na monističkom modelu. Takav model zahtijeva od ustavnopravnog sustava da je jedinstven, unutar sebe usklađen, logički povezan, jasan i razumljiv i bez proturječja. Sve to on mora postići, neovisno o podrijetlu njegovih pravnih propisa. Jednom riječju, da je koherentan. Sve to treba i mora imati pravni sustav koji se temelji na vrednoti vladavine prava i načelima ustavnosti i zakonitosti. Hrvatski ustavotvorac je utvrdio i propisao vladavinu prava kao jednu od najviših vrednota svog ustavnog poretka. Ona se, prije svega, ostvaruje dosljednim ostvarivanjem načela ustavnosti i zakonitosti. Hrvatski ustavotvorac Ustavom Republike Hrvatske propisao je načela ustavnosti i zakonitosti tako da "zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom." Međutim, ovakvo propisano načelo ustavnosti i zakonitosti prošireno je u stavku 2. istog članka. Ustavnom odredbom da se je "Svatko ... dužan držati ... Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske."¹⁴

Propisanu čvrstu podređenost nižih pravnih propisa ustavu i zakonu na osnovu načela ustavnosti i zakonitosti, hrvatski ustavotvorac je evidentno i hotimično proširio i zahtjevom da se svatko mora držati Ustava i prava. Zahtjev da se svatko mora držati prava po hrvatskom Ustavu je zahtjev da se u Republici Hrvatskoj svatko mora držati i prava koje obuhvaća pravo Vijeća Europe, Europske unije i međunarodne zajednice, koje je u skladu s hrvatskim Ustavom postalo sastavni dio hrvatskog ustavnopravnog poretka, a koje je kao međunarodni ugovor po pravnoj

¹³ Ustav Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 85/2010. - pročišćeni tekst, propisuje načela ustavnosti i zakonitosti u svom članku 5. koji 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."

¹⁴ Članak 5. Ustava Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 85/2010. - pročišćeni tekst.

snazi iznad zakona.¹⁵ Takav ustavni status dijela međunarodnog prava u provedbi ocjene (ili praćenja) ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti drugih propisa nadležnom tijelu, odnosno Ustavnom sudu nalaže da ocjenjuje usklađenost zakona polazeći od načela ustavnosti, ne samo prema ustavu, već i prema takvim međunarodnim ugovorima, npr. prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda,¹⁶ s jedne strane, a s druge strane kod provođenja ocjene zakonitosti drugog propisa provjeri njegovu usklađenost kako sa zakonom, tako i s međunarodnim ugovorom te, dakako, s Ustavom. Po nekim autorima tako su u hrvatskom ustavnopravnom poretku ovi međunarodni ugovori (iz članka 141. Ustava Republike Hrvatske) dobili *quasi* ustavni status.¹⁷ No, o tom potom, ovdje nas više interesira obveza Ustavnog suda da prateći ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti tu svoju nadležnost mora ostvarivati i u odnosu na međunarodne ugovore koji su sastavni dio hrvatskog ustavnopravnog poretka. Ovakvo proširenje nadležnosti ustavnog suda po osnovu praćenja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti te obvezi da o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvještava Hrvatski sabor i te kako opravdava dodjeljivanje ove nadležnosti upravo USRH-u. Ponajprije zbog njegove kompetentnosti koja proizlazi iz stručnosti i sposobnosti njegovih sudaca, zatim iz njegove objektivnosti, neutralnosti i nezavisnosti koju njemu i njegovim sucima jamče Ustavom propisani status, prava, obveze i odgovornosti.

III. Ustavnopravni okvir nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske za praćenje ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti

Nadležnost USRH-a da prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te da o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvještuje Hrvatski sabor, propisana je člankom 129, stavkom 1. alinejom 5. Ustava Republike Hrvatske. Dužnosti i postupak ostvarivanja ove nadležnosti USRH-u propisana je člankom 130. Ustava te člancima 104. i 105. UZoUSRH-u. U svom formalnom tekstu oni glase:

¹⁵ Članak 141. Ustava Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 85/2010. - pročišćeni tekst.

¹⁶ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, prema izmjenama Protokola br. 11, "Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/1997., 6/1999. - pročišćeni tekst i 8/1999. - ispravak.

¹⁷ O tome više vidjeti u radu: Šarin D., Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kroz odnos Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske na primjeru zaštite ljudskog prava na pristup sudu, na: <https://hrcak.srce.hr/134195>.

a) Ustav Republike Hrvatske¹⁸

"Članak 130.

Ako Ustavni sud utvrdi da nadležno tijelo nije donijelo propis za izvršenje odredaba Ustava, zakona i drugih propisa, a bilo je dužno takav propis donijeti, o tome obavještava Vladu, a o propisima koje je bila dužna donijeti Vlada, obavještava Hrvatski sabor."

b) Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske¹⁹

"Članak 104.

(1) Ustavni sud prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i zakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor.

(2) Izvješće iz stavka 1. ovoga članka utvrđuje Sjednica Ustavnog suda.

(3) Izvješće iz stavka 1. ovoga članka dostavlja se u pisanom obliku predsjedniku Hrvatskoga sabora, koji o njemu izvješćuje Hrvatski sabor.

Članak 105.

(1) Kad Ustavni sud utvrdi da nadležno tijelo nije donijelo propis za izvršenje odredaba Ustava, zakona i drugih propisa, a bilo je dužno takav propis donijeti, o tome će obavijestiti Vladu Republike Hrvatske.

(2) Kad Ustavni sud utvrdi da Vlada Republike Hrvatske nije donijela propis za izvršenje odredaba Ustava, zakona i drugih propisa, o tome će obavijestiti Hrvatski sabor.

(3) Izvješće iz stavka 1. ovoga članka dostavlja se u pisanom obliku predsjedniku Vlade Republike Hrvatske, a izvješće iz stavka 2. ovoga članka predsjedniku Hrvatskoga sabora.

(4) O objavi u 'Narodnim novinama' izvješća iz stavka 1. i 2. ovoga članka odlučuje Sjednica Ustavnog suda."

Iz propisane obveze u članku 104. UZOUSRH-a Ustavnom sudu da na sjednici Suda utvrđuje izvješće kojim izvještava Hrvatski sabor o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti razabire se koliki značaj ovakvim izvješćima pridaje ustavotvorac. Naime, on propisivanjem da izvješće utvrđuje sjednica Ustavnog suda, zapravo zahtijeva da o njemu raspravljaju i donose odluku o njegovom utvrđenju, u propisanom postupku, svi suci Ustavnog suda. Dakle, u punom sazivu i s potrebnim brojem glasova (natpolovična većina glasova svih sudaca od njihovog ukupnog

¹⁸ Ustav Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 85/2010. - pročišćeni tekst.

¹⁹ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 49/2002. - pročišćeni tekst.

broja) kao kad USRH odlučuje o ustavnosti zakona i/ili o ustavnosti i zakonitosti drugog propisa.

Slična situacija je i s izvješćima iz stavaka 1. i 2. članka 105. UZoUSRH-a. Doduše, u navedenoj odredbi se izrijekom ne propisuje da izvješća iz stavaka 1. i 2. članka 105. Ustavni sud utvrđuje na svojoj sjednici. Njegova stipulacija je drugačija. On propisuje: "Kad Ustavni sud utvrdi (...)" početni dio prve rečenice stavaka 1. i 2. članka 105. UZoUSRH-a iz čega jezičnom analizom zaključujem da je ustavotvorac takvim propisivanjem mislio na Ustavni sud u punom sastavu, odnosno da i ova izvješća on utvrđuje na sjednici svih sudaca Ustavnog suda, i to u pisanom obliku kojim obavještava u slučajevima iz stavak 1. ovog članka Vladu Republike Hrvatske, a u slučajevima iz njegova stavka 2. predsjednika Hrvatskog sabora, i putem njega sve njegove zastupnike.

Ustavotvorac u stavku 4. članka 105. UZoUSRH-a propisuje ovlast sjednici Ustavnog suda da ona odluči hoće li ili neće izvješća iz stavaka 1. i 2. objaviti u Narodnim novinama, službenom glasilu Republike Hrvatske. Iz ove ovlasti sjednice Ustavnog suda se s pravom može iščitati potvrda volje ustavotvorca da izvješća iz stavak 1. i 2. članka 105. Ustavni sud utvrđuje na sjednici svih svojih sudaca. Razumljivo, jer ako na takvoj sjednici odlučuje hoće li ili neće ta izvješća objaviti u Narodnim novinama, što je od neusporedivo manjeg značaja i interesa za ostvarivanje vrednota vladavine prava i načela ustavnosti i zakonitosti, onda je samo po sebi jasno da se i ona moraju utvrditi na sjednici svih sudaca USRH-a. Što se pak tiče objave ovih izvješća u Narodnim novinama, iako stavak 4. članka 105. propisuje da o tome odlučuje sjednica Ustavnog suda, smatram da se, u pravilu, unaprijed zna kakva će ta odluka biti. Ova izvješća će se, u pravilu, uvijek objaviti u Narodnim novinama, prvo zbog toga što je to o d interesa cjelokupne javnosti, a drugo iz ustavne obveze propisane Ustavnom sudu da je njegovo djelovanje javno.²⁰ Zapravo bi ovu ovlast iz stavka 4. članka 105. UZoUSRH-a trebalo iščitavati kao mogućnost Ustavnog suda da odluči da se neko od izvješća iz stavaka 1. i 2. članka 105. ne objavi u Narodnim novinama, dakako, ako za to postoje opravdani razlozi propisani

²⁰ Članak 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 49/2002. - pročišćeni tekst

ustavom i zakonom. Slijedom rečenog, i za izvješća iz stavaka 1. i 2. članak 105. važi sve što je prethodno rečeno za izvješća iz članka 104. UZoUSRH-a.

Međutim, bilo bi pogrešno zaključiti da ova izvješća Ustavnog suda imaju isti pravni karakter i pravnu snagu kao što to imaju njegove odluke i rješenja koja su donesena u konkretnim predmetima ocjene ustavnosti zakona ili ocjene ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, te povodom ustavnih tužbi podnesenih od ovlaštenih podnositelja zbog povrede Ustavom i Konvencijom utvrđenih i zajamčenih ljudskih prava i sloboda. Osim toga, to bi s formalno-pravnog i s materijalno-supstancijskog aspekta bilo nedopustivo. Zašto? Zato što je u tom pogledu UZoUSRH potpuno jasan i nedvojbjen. On izvješća Hrvatskom saboru ne uvrštava i ne propisuje im isti status i pravnu snagu kakvu je utvrdio za odluke i rješenja USRH-a.²¹ Za odluke i rješenja USRH-a UZoUSRH je propisao da su "obvezatni" i da ih je "dužna poštivati svaka fizička i pravna osoba." Dakle, oni su općeobvezujući i po tom osnovu imaju pravnu snagu kao zakoni, te ih zbog toga svaka fizička i pravna osoba mora poštovati, a uz to "sva tijela državne vlasti i lokalne područne (regionalne) samouprave dužna su ih u okviru svog ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi ..." ²²

Za razliku od gore navedenih odluka i rješenja, ova izvješća sama po sebi (po svom sadržaju) nemaju i ne mogu imati općeobvezujući karakter i pravnu snagu zakona. Ona su po svom sadržaju utvrđenja o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti u skladu s člankom 104. UZoUSRH-a u svezi s člankom 129. stavkom 1. alinejom 5. Ustava o kojima Ustavni sud izvještava Hrvatski sabor. Slično je i s izvješćima iz stavaka 1. i 2. članka 105. UZoUSRH-a u vezi s člankom 130. samo su ona posljedica utvrđenja nakon provedenog nadzora nad donošenjem propisa za izvršenja ustava, zakona i drugih propisa. Navedena izvješća Ustavnog suda predsjednik Hrvatskog sabora, odnosno predsjednik Vlade Republike Hrvatske dužni su zaprimiti, s njima upoznati Hrvatski sabor, odnosno Vladu Republike Hrvatske. Hoće li na osnovu njih doći do konkretne zakonodavne djelatnosti odnosno donošenja potpuno novog zakona ili izmjene i dopune postojećeg, a radi otklanjanja uočene neustavnosti i nezakonitosti, odlučit će zakonodavno tijelo, tj. Hrvatski sabor.

²¹ Vidjeti članak 31. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 49/2002. - pročišćeni tekst

²² Ibidem;

Na sličan način proći će i izvješća Ustavnog suda koja on utvrđuje po osnovu svoje nadležnosti iz članka 105. stavaka 1. i 2. UZoSURH-a, i upućuje u njima utvrđenim nadležnim tijelima.

Ostvarivanjem svoje nadležnosti praćenja ustavnosti i zakonitosti te na osnovu nje utvrđivanja pojava neustavnosti i nezakonitosti o kojima Ustavni sud izvješćuje Hrvatski sabor i druga, Ustavom utvrđena država tijela, SURH u pravilu nailazi na zakonodavne propuste ili zakonske praznine²³ unutar zakona te drugih propisa nad kojima provodi kontrolu njihove usklađenosti s Ustavom i zakonom.

Kad su u pitanju pravne praznine, odnosno zakonodavni propusti, iako one realno postoje, valja reći da hrvatski ustavnopravni poredak izrijeком ne poznaje ove pojmove niti daje ovlast Ustavnom sudu da ispituje i ocjenjuje ustavnost i zakonitost zakonskih propusta i pravnih praznina. SURH i sam je zauzeo stajalište da o postojanju pravnih praznina i zakonodavnih propusta nije nadležan odlučivati u postupcima ocjene ustavnosti zakona, odnosno ocjene ustavnosti i zakonitosti drugog propisa. To dakako ne znači kako za njega tako i za pravnu teoriju da se on u svojoj praksi ne susreće s njima i da one mogu imati značajan utjecaj na pitanje ustavnosti i zakonitosti, odnosno neustavnosti i nezakonitosti u pojedinim područjima društvenih odnosa. Osobito u slučajevima kad ne postoji pravna norma koja je nužna za provedbu Ustava i prava u društvenoj stvarnosti. Međutim, pravne praznine i zakonodavni propusti ne postoje samo u slučajevima nepostojanja prave norme, odnosno pravnog propisa. One postoje i u slučajevima nepotpunosti i nedorečenosti pravnog propisa koji je zbog toga s ustavnopravnog aspekta suspektan, jer takva njegova osobina ukazuje na pojavu neustavnosti i/ili nezakonitosti. Primjer, kad uslijed takve svoje manjkavosti ili nedorečenosti pravni propis dovodi do nejednakosti i neravnopravnosti pravnih subjekata (fizičkih i pravnih osoba) jer nekima od njih propustom zakonodavca u tom propisu nisu propisana prava i slobode, a po Ustavu su trebala i morala biti. Ova, kao i druga pitanja imaju, kao što je vidljivo, svoju ustavnopravnu dimenziju koja se ispoljava u ostvarivanju načela ustavnosti i zakonitosti, kako u svom formalno-pravnom, tako i u materijalno-pravnom aspektu, s

²³ O zakonodavnim propustima i pravnim prazninama vidjeti više u mom radu: Ustavni okvir djelovanja Ustavnog suda Republike Hrvatske za ispitivanje i ocjenjivanje ustavnosti pravnih praznina, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 1/2017., str. 255. - 281.

izravnim utjecajem na ostvarivanje vladavine prava, ljudskih prava i sloboda te drugih vrednota, načela i ideala pravno uređenog i funkcionalnog demokratskog društva.

Ustavni sud nije nadležan rješavati pravne praznine i zakonodavne propuste, naprosto stoga što je to oprečno njegovom statusu koji proizlazi iz uloge negativnog zakonodavca. No to nikako ne znači da u situacijama kad naiđe na ovakve pojave on ne bi trebao reagirati. Poglavitito kada su one takve prirode i intenziteta da ukazuju na pojavu neustavnosti i nezakonitosti u tom pitanju. U takvim situacijama i okolnostima iskazuje se značaj i vrijednost nadležnosti praćenja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti te mogućnost USRH-a da o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvijesti nadležna tijela, prije svega, pozitivnog zakonodavca, tj. Hrvatski sabor.

U narednom dijelu ovog rada na nekoliko primjera ukazat ću na praksu USRH-a u ostvarivanju ove njegove nadležnosti.

IV. Praksa USRH-a u praćenju ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti (ogledni primjeri)

1. Praćenje ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti i djelovanje Ustavnog suda kad uoči pojave neustavnosti i nezakonitosti

USRH ostvaruje svoju nadležnost praćenja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti u konkretnoj situaciji i prilikom ocjene ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih propisa u cjelini ili pojedine njegove odredbe. Naime, u tom postupku Ustavni sud može naići na zakonsku prazninu zbog koje se ne mogu ostvariti neka od zaštićenih ustavnih dobara, odnosno prava i sloboda, uslijed čega se pojedinci, pojedine grupe građana ili pravne osobe nalaze ili se mogu naći u nejednakom položaju pred zakonom, čime se vrijeđaju Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno pravo jednakosti svima pred zakonom. Tako uočenu pojavu neustavnosti Ustavni sud ne može sam otkloniti. Naprosto, jer se konkretni društveni odnos koji uočena neustavnost pogađa nije zakonom reguliran. Zapravo, kad bi Ustavni sud takvo

pitanje sam riješio, on bi preuzeo ulogu pozitivnog zakonodavca, čime bi izašao iz okvira svoje ustavom utvrđene nadležnosti, što mu po Ustavu nije dopušteno. S druge strane, Ustavni sud ne može ostati slijep na neustavnost koju je uočio, stoga on polazeći od svoje propisane nadležnosti utvrđuje u propisanom postupku izvješće o uočenoj neustavnosti i dostavlja ga putem njegovog predsjednika Hrvatskom saboru, s ciljem da Hrvatski sabor uočenu neustavnost otkloni donošenjem novog ili izmjena i dopuna zakona u dijelu u kojem je uočena neustavnost.

Tako je npr. u postupku ocjene ustavnosti Zakona o mirovinskom osiguranju, u predmetu broj: U-I-1152/2000 i dr., odlučio da će izvijestiti Hrvatski sabor o uočenoj pojavi neustavnosti. Neustavnost se očitovala u nejednakom pravnom položaju u ostvarivanju prava na obiteljsku mirovinu članova obitelji, izvanbračnih udovica, odnosno udovaca u odnosu na članove obitelji bračne udovice odnosno udovce.

Budući da Ustavni sud ne ukida zakone i druge propise odnosno pojedine njihove odredbe kad u postupku ocjene njihove ustavnosti, odnosno ustavnosti i zakonitosti utvrdi određeni zakonodavni propust, on onda u svojem izvješću upozorava Hrvatski sabor o potrebi dopune pojedinih odredbi ili otklanjanja zakonodavnog propusta. To je u slučaju vezanom uz predmet ocjene ustavnosti Zakona o mirovinskom osiguranju učinio u svom Izvješću broj: U-X-1457/2007 od 18. travnja 2007.g. u čijem obrazloženju navodi:

"U Republici Hrvatskoj obitelj je pod osobitom zaštitom države, pa predstavlja zaštićeno ustavno dobro. S druge strane, brak i izvanbračna zajednica su Ustavom priznate zajednice. U odnosu na obitelj, Ustav ne čini razlike između bračne i izvanbračne zajednice. Obje vrste zajednica Ustavom su priznate i obje vrste uređuju se zakonom.

Polazeći od članka 61. Ustava koji priznaje dvije zajednice obitelji (bračnu i izvanbračnu), a uvažavajući pravnu narav i svrhu obiteljske mirovine u sustavu mirovinskog osiguranja (v. točku 1. ovog Izvješća), Ustavni sud utvrđuje da bi ZOMO-om trebale biti uređene i pretpostavke za stjecanje prava na obiteljsku mirovinu ne samo bračnim udovicama, odnosno udovcima, već i izvanbračnim udovicama, odnosno udovcima.

4. Pri razmatranju problema vezanih uz priznavanje prava na obiteljsku mirovinu izvanbračnim udovicama, odnosno udovcima, Ustavni sud je uvažio i

činjenicu da su pravni učinci izvanbračne zajednice žene i muškarca uređeni Obiteljskim zakonom ('Narodne novine', broj 116/03., 17/04. i 136/04.), te da u području nasljednih odnosa ostavitelja na temelju zakona nasljeđuje i njegov izvanbračni drug koji je u pravu nasljeđivanja izjednačen s bračnim (članak 8. stavak 2. Zakona o nasljeđivanju, 'Narodne novine', broj 48/03.).

Iako navedeni zakoni nisu neposredni primjenjivi u sustavu mirovinskog osiguranja uređenog ZOMO-om, oni predstavljaju okvir za uređenje prava na obiteljsku mirovinu izvanbračnim udovicama, odnosno udovcima u tom sustavu.

5. Ustavni sud na kraju ističe da je položaj užeg člana obitelji, a time i pravo na obiteljsku mirovinu izvanbračnim udovicama, odnosno udovcima izrijekom priznato Zakonom o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji ('Narodne novine', broj 174/04.; u daljnjem tekstu: ZPHB).

Položaj člana uže obitelji smrtno stradalog, zatočenog ili nestalog hrvatskog branitelja priznaje se onom izvanbračnom drugu koji je do smrti, zatočenja ili nestanka branitelja živio s njim/njom u zajedničkom kućanstvu najmanje tri godine, pri čemu se status izvanbračne zajednice, u svrhu utvrđivanja prava priznatih ZPHB-om, utvrđuje u izvanparničnome sudskom postupku (članak 6. stavci 2. i 3. ZPHB-a).

6. Pođe li se od činjenice da se sredstva za ostvarivanje prava priznatih ZPHB-om (uključujući i prava na obiteljsku mirovinu) osiguravaju iz državnog proračuna (članak 106. ZPHB-a), pa se stoga može govoriti o svojevrsnoj državnoj mirovini priznatoj (i) izvanbračnim drugovima kao članovima uže obitelji smrtno stradalog, zatočenog ili nestalog hrvatskog branitelja, Ustavni sud tim više smatra osnovanim u sustavu mirovinskog osiguranja uređenog ZOMO-om priznati položaj člana obitelji i izvanbračnom drugu umrlog osiguranika, jer se taj sustav temelji na financiranju putem doprinosa osiguranika.

Ustavni sud pritom napominje da je uređivanje svih pitanja vezanih uz stjecanje prava na obiteljsku mirovinu izvanbračnog druga osiguranika (primjerice, koja će se životna zajednica žene i muškarca smatrati izvanbračnom u smislu ZOMO-a, na koji će se način ona dokazivati, pod kojim će se posebnim uvjetima pravo na obiteljsku mirovinu priznavati izvanbračnom drugu osiguranika, u kojem opsegu, itd.), u nadležnosti Hrvatskog sabora u skladu s člankom 2. stavkom 4. alinejom 1. Ustava.

7. Sukladno navedenom, Ustavni sud izvješćuje Hrvatski sabor o potrebi dopune ZOMO-a radi uređenja zakonskih pretpostavki za priznavanje prava na obiteljsku mirovinu i izvanbračnoj udovici, odnosno udovcu osiguranika, kao članu njegove obitelji."

Drugi slučaj specifičan je po tome što je posljedica odluke Ustavnog suda kojom je ukinut zakon odnosno pojedine njegove odredbe, a zakonodavni propust nastao je zbog toga što zakonodavac nije donio novi zakon, odnosno nije izmijenio ni dopunio ukinute odredbe, a ukidajuća odluka stupila je na snagu. U cijeloj dosadašnjoj praksi USRH imao je samo jedan takav slučaj. Naime, Ustavni sud je 31. ožujka 1998. donio odluku broj: U-I-762/1996 kojom je ukinuo odredbu članka 40. stavka 2. Zakona o najmu stanova ("Narodne novine" broj 91/96.). Tom odlukom odlučio je da ukinuta zakonska odredba prestaje važiti istekom roka od šest mjeseci od dana objave odluke u Narodnim novinama.

Hrvatski sabor u navedenome roku nije uskladio Zakon o najmu stanova s odlukom Ustavnog suda, a njezinim stupanjem na snagu prestala je važiti odredba članka 40. stavka 21., što je za posljedicu imalo nastajanje pravne praznine. Kako ni nakon više godina Hrvatski sabor nije uskladio taj Zakon s navedenom odlukom Ustavnog suda, Sud je Hrvatskom saboru uputio Izvješće broj: U-X-2191/2007 ("Narodne novine" broj 67/2007.), kojim ga izvješćuje o uočenoj neustavnosti i postojanju zakonske praznine. U navedenom Izvješću USRH pored inog ističe:

"Ustavni sud je u odluci o ukidanju odredbe članka 40. stavka 2. Zakona o najmu stanova (t. III.12.) iskazao sljedeće stajalište:

'Osporenom se odredbom uvjetuje pravo najmodavca da zaštićenom najmoprimcu otkáže ugovor o najmu stana kad u taj stan želi useliti sam ili namjerava useliti svoje potomke, roditelje ili osobe koje je prema posebnim propisima dužan uzdržavati, osiguravanjem najmoprimcu drugog useljivog stana pod uvjetima za stanovanje koji nisu nepovoljniji za najmoprimca, dakle na isti način kao što je to propisano u članku 21. stavku 2. Zakona o najmu, za koju je Sud utvrdio da nije suglasna Ustavu. Stoga i ovdje stoje razlozi koji su navedeni pod III.6., zbog čega ju je i kao nedovoljno selektivnu trebalo ukinuti i glede zaštićenih najmoprimaca, no zbog njezine povezanosti s odredbom stavka 1. istoga članka trebalo je učinak njezinog ukidanja odgoditi u smislu odredbe članka 21. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ('Narodne novine', broj 13/91), što je učinjeno u točki I.2. odluke. U određenom roku od šest mjeseci zakonodavac može na odgovarajući način urediti pretpostavke za otkaz u smislu odredbe članka 40. stavka 1. podstavka 1. Zakona o najmu.

Uz navedeno, odredba članka 40. stavka 1. podstavka 2., u kojem slučaju drugi odgovarajući stan najmoprimcu obvezno osigurava jedinica lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb, ne može biti od utjecaja na ocjenu ovdje osporene odredbe stavka 2.!

U privitku ovog Izvješća dostavljamo odluku Ustavnog suda broj: U-I-762/1996 od 31. ožujka 1998.

2. Vlada Republike Hrvatske izvijestila je Ustavni sud da je na 29. sjednici Hrvatskog sabora, održanoj 29. siječnja 2003., provedena rasprava u prvom čitanju o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o najmu stanova.

Ustavni sud primjećuje da Hrvatski sabor u razdoblju od dana objave navedene odluke Ustavnog suda (6. travnja 1998.) do nastupa njezinog ukidnog učinka (6. listopada 1998.) nije izmijenio ni dopunio članak 40. Zakona o najmu stanova u skladu s pravnim stajalištem izraženim u navedenoj odluci Ustavnog suda niti je to učinio do dana utvrđenja ovog Izvješća.

3. U razdoblju nakon odluke Ustavnog suda, odnosno prestanka važenja ukinute zakonske odredbe, vlasnici stanova (najmodavci) pokrenuli su brojne postupke pred nadležnim sudovima radi otkaza ugovora o najmu stanova, pozivom na odredbe članka 40. stavka 1. podstavka 1. Zakona o najmu stanova.

Prema evidenciji ustavnosudskih predmeta, Ustavnom sudu podnijete su ustavne tužbe protiv presuda kojima su sudovi odlučivali o tužbenim zahtjevima vlasnika stanova (najmodavaca) o iseljenju najmoprimaca, a da u Zakonu o najmu stanova prethodno nisu utvrđene pretpostavke tog iseljenja. Ustavne tužbe podnijeli su, ovisno o presudi, vlasnici stanova, odnosno najmoprimci jer smatraju da su im tim presudama povrijeđena ustavna prava.

U povodu takvih ustavnih tužbi, Ustavni sud je u dva slučaja (U-III-135/2003, U-III-485/2006) odgodio ovrhu presuda nadležnih sudova o iseljenju najmoprimaca do donošenja odluke o ustavnoj tužbi. Ustavni sud nije donio odluku o ustavnim tužbama u navedenim predmetima jer ukidna odluka Ustavnog suda od strane Hrvatskog sabora nije provedena, što je pretpostavka za meritorno odlučivanje o tim ustavnim tužbama.

4. Prema odredbama članka 31. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), odluke Ustavnog suda su obvezatne te su sva tijela državne vlasti dužna u okviru svog ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi odluke Ustavnog suda.

Ustavni sud napominje da u okviru svoje nadležnosti nema ovlasti otkloniti nejednakost u primjeni Zakona o najmu stanova, nastalu prestankom važenja ukinute

zakonske odredbe. Odluke Ustavnog suda (usvajanje, odnosno odbijanje ustavne tužbe) dovele bi do daljnje nejednakosti pred zakonom, što je protivno ustavnom jamstvu sadržanom u članku 14. stavku 2. Ustava. Stoga je postojeća normativna situacija s ustavnopravnog stajališta neprihvatljiva i nedopustiva jer ne rješava problem u cijelosti i na jednak način za sve glede primjene Zakona o najmu stanova.

Slijedi da je jedino zakonodavac nadležan, donošenjem odgovarajućih izmjena i dopuna Zakona o najmu stanova, urediti sporne pravne odnose na način koji će osigurati jednakost svih pred zakonom.

5. Prateći ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te imajući u vidu obvezatnost provedbe odluka Ustavnog suda (članak 31. Ustavnog zakona), na temelju članka 129. alineje 5. Ustava Republike Hrvatske i članka 104. Ustavnog zakona, Hrvatskom saboru upućuje se ovo Izvješće."

Iako se radi o pojedinom slučaju neizvršavanja odluke Ustavnog suda od strane Hrvatskog sabora, on u kontekstu ovog rada zaslužuje pažnju barem iz dva razloga. Prvo, moglo bi se raditi o slučaju kada "zakonodavac namjerno ne regulira neko pitanje prepuštajući praksi da ovo riješi."²⁴

No, u takvoj situaciji kao postoji zakonska praznina jer zakonodavac nešto nije riješio ili ne želi riješiti, Ustavni sud nije nadležan odlučivati u postupku ocjene ustavnosti zakona te ustavnosti i zakonitosti drugih propisa odnosno pojedinih njegovih odredaba.

Sudu preostaje samo pravo i dužnost da, ukoliko zbog takve pravne praznine odnosno zakonodavnog propusta uoči neustavnost i nezakonitost, izvijesti Hrvatski sabor. Drugo, u ustavnopravnom poretku "Republike Hrvatske ne postoje mehanizmi kojima bi se Hrvatski sabor ili Vlada Republike Hrvatske prisilili na izvršenje odluka Ustavnog suda kojima se ukidaju zakoni ili drugi propisi, odnosno pojedine njihove odredbe, zbog nesuglasnosti s Ustavom",²⁵ odnosno nesuglasnosti s ustavom i zakonom kad su u pitanju drugi propisi. Ako se za takvu opciju opredijeli zakonodavac, i uz njegovu (makar i prešutnu) suglasnost Vlada Republike Hrvatske, kad je donošenje propisa ili pojedine njegove odredbe u njezinoj ovlasti, članak 31.

²⁴ Vuković Đ.: "Pravna država", Zgombić i Partneri, Zagreb, 2005.g., str. 108.

²⁵ Arlović M.; "Međudodnos između pozitivnog i negativnog zakonodavca u Republici Hrvatskoj", Pravni vjesnik Pravnog fakulteta u Osijeku, broj 3.-4./2015., str. 257.

UZoUSRH, usprkos svim svojim dobrim rješenjima, ostaje samo golo slovo na papiru. Dakako, time ne ulazimo u druge oblike, uključivo i političke, njihove odgovornosti zbog kojih bi se mogao vršiti utjecaj na njih da neustavnosti i nezakonitosti koje su posljedica pravnih praznina ili zakonodavnog propusta nastalih stupanjem na snagu ukidajućih odluka Ustavnog suda, otklone.

Polazeći od svoje ustavne nadležnosti iz članka 129. stavak 1. alineje 5. Ustava Republike Hrvatske u vezi s člankom 104. UZoUSRH-a, USRH je prateći ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti uočio i utvrdio postojanje jedne (i za njega neočekivane) pojave neustavnosti i nezakonitosti, o čemu je sačinio svoje Izvješće broj: U-X-2270/2010 od 12. svibnja 2010. i uputio ga Hrvatskom saboru. U predmetnom izvješću, pored inog, navodi se:

"1. Ustavni sud zaprimio je tri prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Odluke o dopuni Odluke o Uredu predsjednika Republike Hrvatske ('Narodne novine', broj 6/04.), Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o Uredu predsjednika Republike Hrvatske ('Narodne novine', broj 54/05.) i Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o Uredu predsjednika Republike Hrvatske ('Narodne novine', broj 30/10.), koje su odluke donijeli predsjednici Republike Hrvatske tijekom više ustavnih mandata.

U prijedlozima je ukazano na postojanje, prije svega, formalne neustavnosti osporenih akata budući da, sukladno članku 106. Ustava Republike Hrvatske, ustrojstvo i djelokrug Ureda predsjednika Republike Hrvatske nije dopušteno uređivati odlukom niti je predsjednik Republike Hrvatske ovlašten na donošenje takve odluke.

(...)

Promjenom Ustava Republike Hrvatske ('Narodne novine', broj 113/00.), koja je stupila na snagu 9. studenoga 2000., izmijenjen je članak 106. Ustava Republike Hrvatske. On glasi:

'Članak 106.

Predsjedniku Republike u obavljanju njegovih dužnosti pomažu savjetodavna tijela. Članove tih tijela imenuje i razrješuje Predsjednik Republike. Nisu dopuštena imenovanja koja su u suprotnosti s načelom diobe vlasti.

Savjetodavni, stručni i drugi poslovi obavljaju se u Uredu Predsjednika Republike. Ustrojstvo i djelokrug Ureda uređuje se zakonom i pravilnikom.'

3.1. U Ustavnom zakonu za provedbu Ustava Republike Hrvatske ('Narodne novine', broj 28/01.), koji je stupio na snagu danom proglašenja 28. ožujka 2001., bilo je propisano:

'Članak 3.

Zakoni kojima se omogućuje primjena odredaba Ustava koje se ne mogu neposredno primijeniti, donijet će se najkasnije u roku od dvije godine od dana proglašenja ovoga Ustavnog zakona.'

a) Propuštanje zakonskog uređenja ustrojstva i djelokruga Ureda predsjednika Republike Hrvatske

4. Hrvatski sabor do danas nije donio zakon kojim bi se, na osnovi druge rečenice članka 106. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske ('Narodne novine' broj 113/00., 28/01.), uredilo ustrojstvo i djelokrug Ureda predsjednika Republike Hrvatske.

Sukladno tome, predsjednik Republike Hrvatske do danas nije donio ni pravilnik iz druge rečenice članka 106. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske ('Narodne novine', broj 113/00., 28/01.), kojemu je svrha razraditi odredbe zakona o ustrojstvu i djelokrugu Ureda predsjednika Republike Hrvatske.

Sažeto, propuštanje zakonskog uređenja ustrojstva i djelokruga Ureda predsjednika Republike Hrvatske na temelju druge rečenice članka 106. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske neprekidno traje dulje od sedam godina, računajući od isteka dvogodišnjeg roka za njegovo donošenje propisanog člankom 3. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske ('Narodne novine', broj 28/01.).

b) Postupanje predsjednika Republike Hrvatske

5. Pozivom na članak 106. Ustava Republike Hrvatske ('Narodne novine', broj 113/00., 28/01.), predsjednik Republike Hrvatske donio je 12. siječnja 2004. Odluku o dopuni Odluke o Uredu predsjednika Republike Hrvatske ('Narodne novine', broj 80/00.). Odluka je objavljena u 'Narodnim novinama', broj 6 od 16. siječnja 2004.

5.1. Pozivom na članak 106. Ustava Republike Hrvatske ('Narodne novine', broj 113/00., 28/01.), predsjednik Republike Hrvatske donio je 19. travnja 2005. Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o Uredu predsjednika Republike Hrvatske ('Narodne novine', broj 80/00. i 6/04.). Odluka je objavljena u 'Narodnim novinama', broj 54 od 27. travnja 2005.

5.2. Pozivom na članak 106. Ustava Republike Hrvatske ('Narodne novine', broj 113/00., 28/01.), predsjednik Republike Hrvatske donio je 2. ožujka 2010. Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o Uredu predsjednika Republike Hrvatske ('Narodne novine', broj 80/00., 6/04. i 54/05). Odluka je objavljena u 'Narodnim novinama', broj 30 od 5. ožujka 2010., a stupila je na snagu danom objave.

II. UTVRĐENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

6. U okviru ustrojstva državne vlasti određenog Ustavom Republike Hrvatske i ustavnog položaja predsjednika Republike Hrvatske nesporna je potreba ustrojavanja Ureda predsjednika Republike Hrvatske radi obavljanja savjetodavnih i općih poslova iz djelokruga njegova rada, odnosno obavljanja savjetodavnih, administrativnih, stručnih i drugih poslova u pripremi i skrbi oko pripreme i provođenja odluka i akata koje on donosi te u obavljanju drugih Ustavom i zakonima utvrđenih mu ovlasti i obveza.

Druga rečenica članka 106. stavka 2. Ustava ('Narodne novine', broj 113/00., 28/01.) propisuje obvezu Hrvatskom saboru na donošenje zakona kojim će se urediti ustrojstvo i djelokrug Ureda predsjednika Republike Hrvatske.

U dosadašnjoj zakonodavnoj praksi Republike Hrvatske, međutim, taj zakon nikada nije donesen, a takvo stanje traje godinama.

7. Ustavni sud ne smatra potrebnim u ovom izvješću posebno razmatrati značenje propuštanja zakonodavnog tijela da postupi u skladu s ustavnom obvezom. U svjetlu osobitog ustavnog stanja nastalog dugogodišnjim nedonošenjem zakonskog akta dostatno je ukazati na zahtjev da svako djelovanje tijela državne vlasti mora biti uređeno pravnom normom, koji zahtjev proizlazi iz načela vladavine prava kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđene u članku 3. Ustava.

(...)

Ostajući u okvirima svoje nadležnosti, a vodeći se temeljnim obilježjima ustavnog uređenja najviših tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj i njihovim Ustavom utvrđenim položajem, Ustavni sud ograničava se na utvrđenje da je unutarne ustrojstvo najvišeg tijela državne vlasti, u pravilu, ustavni rezervat samog tog tijela.

8. Neovisno o rješenju koje će Hrvatski sabor izabrati (eventualna promjena članka 106. Ustava ili postupanje po njemu), a koji je izbor u njegovoj isključivoj nadležnosti, Ustavni sud ovim izvješćem, na temelju članka 128. alineje 5. Ustava Republike Hrvatske i članka 104. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, ističe potrebu bezodložnog rješenja uočenog problema.

9. Objava ovog izvješća u 'Narodnim novinama' temelji se na članku 29. stavku 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske."

Izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske 2010. godine, izmijenjen je stavak 2. prijašnjeg članka 106. i to na način da je novim stavkom 2. članka 107. propisano da Predsjednik Republike Hrvatske svojom odlukom uređuje ova pitanja.

Na taj način je glede ovog pitanja otklonjena neustavnost na koju je Ustavni sud ukazao u gore navedenom Izvješću.

2. Praćenje ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti nadzorom nad donošenjem propisa za izvršavanje ustava, zakona i drugih propisa

Nadzor nad donošenjem propisa za izvršavanje ustava, zakona i drugih propisa jedna je od nadležnosti USRH-a koju članak 129. Ustava podvodi pod alineju "obavlja druge poslove određene Ustavom". Baš zato je ova nadležnost kao tzv. drugi posao također regulirana Ustavom i to člankom 130. koji se u sadržajnom smislu u cijelosti odnosi na reguliranje ove djelatnosti. Sam način postupanja Ustavnog suda u ovim slučajevima nadzora uređen je normama članka 105. UZoUSRH-a. Njime je određeno postupanje u dva slučaja provođenja nadzora nad donošenjem propisa za izvršavanje Ustava, zakona i drugih propisa. Prvo, prema članku 105. stavku 1.,²⁶ radi se o situaciji "kad Ustavni sud utvrdi da nadležno tijelo nije donijelo propis za izvršenje odredaba Ustava, zakona i drugih propisa, a bilo je dužno takav propis donijeti, o tome će obavijestiti Vladu Republike Hrvatske." Drugo, prema stavku 2. istog članka "kad Ustavni sud utvrdi da Vlada Republike Hrvatske nije donijela propis za izvršenje odredaba Ustava, zakona i drugih propisa, o tome će obavijestiti Hrvatski sabor." Dakako, po prirodi stvari, ali i temeljem obveze utvrđene u stavku 3. ovog članka, izvješće o provedenom nadzoru u slučaju iz stavka 1. ovog članka dostavlja se u pisanom obliku predsjedniku Vlade Republike Hrvatske, a izvješće iz stavka 2. ovoga članka predsjedniku Hrvatskoga sabora.

Specifičnost ustavnopravne situacije koja nastaje kad u provedenom postupku nadzora nad donošenjem propisa za izvršenje Ustava, zakona i drugih propisa Ustavni sud utvrdi da nadležno tijelo nije donijelo takav propis, on je *volens nolens* utvrdio postojanje pravne praznine, a ako se radi o propisu za izvršenje Ustava, onda se u pravilu radi o zakonodavnom propustu. Navedene pravne praznine i zakonodavni propust po prirodi stvari imaju negativan utjecaj na ostvarivanje vladavine prava, a osobito njezinih sadržajnih elemenata izraženih u načelima ustavnosti i zakonitosti te pravne sigurnosti. Pogotovo teške posljedice po ova načela

²⁶ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 49/2002. - pročišćeni tekst

izaziva zakonodavni propust kada se ne donese propis (ustavni zakon ili zakon) za izvršavanje Ustava. Sama obveza donošenje propisa za izvršavanje Ustava, odnosno pojedinih njegovih odredaba, upućuje na zaključak da se radi o takvim odredbama Ustava koje nisu podesne za neposrednu primjenu. Nedonošenjem propisa za izvršenje Ustava *de facto* i *de iure* onemogućuje se njegova primjena i poštovanje, što za posljedicu ima povredu svih najviših vrednota ustavnog poretka, a osobito među njima vladavine prava te ustavnosti i zakonitosti i pravne sigurnosti.

Izvještavajući Vladu Republike Hrvatske odnosno Hrvatski sabor o provedenome nadzoru kojim je utvrdio da nadležna tijela nisu donijela odgovarajuće propise za izvršenje Ustava, zakona i drugih propisa, Ustavni sud istovremeno ova tijela upozorava: a) da postojanje pravnih praznina i zakonodavnih propusta koji dovode do poroznosti ustavnopravnog poretka kojom narušavaju njegovu konzistentnost, jedinstvenost, primjenjivost i djelotvornost, b) da su tako nastale pravne praznine i zakonodavni propusti stalni uzročnici povrede načela ustavnosti i zakonitosti, pravne sigurnosti i vladavine prava i kao načela i kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka, s kontinuiranim i razornim učinkom po njih i na cjelokupnu djelotvornost te stabilnost ustavnog pravnog poretka. Dakako, za svaki nedoneseni propis razmjerno njegovom položaju u hijerarhiji pravnog sustava, te uloge i značaja za izvršavanje višeg popisa zbog čega ga je trebalo donijeti, c) Ustavni sud nije nadležan izvorno odlučivati o postojanju pravnih praznina i zakonodavnih propusta ni ocjenjivati njihovu ustavnost i zakonitost, ali nadležan je postupiti prema njima i, kad utvrdi takvu situaciju, svojim izvješćima izvijestiti nadležna tijela čime će im, kao kreatorima zakonodavne politike i njezine provedbe, omogućiti da poduzmu odgovarajuće aktivnosti kako bi ispunila svoju ustavnu odnosno zakonsku obvezu i donijela propis potreban za izvršenje Ustava, zakona i drugog propisa. Time je svoju ulogu kao negativnog zakonodavca Ustavni sud ispunio kroz jedan specifični oblik ustavnosudskog aktivizma prema pozitivnom zakonodavcu.

Dosadašnja ustavnosudska praksa USRH-a uključuje i takve situacije kada on, pozivom na članak 130. Ustava u vezi s člankom 105. UZoUSR, podnosi Izvješće zbog nedonošenja propisa potrebnih za izvršenje viših pravnih akata ili njihovo donošenje nakon proteka utvrđenog roka. Ilustracije radi, podsjećam na Izvješće

Hrvatskom saboru broj: U-X-835/2005 od 24. veljače 2005. Tim Izvješćem Ustavni sud je, pored ostaloga, upozorio na to da se "podzakonski propisi često donose nakon proteka zakonom određenog roka za njihovo donošenje, a što nije u skladu s načelom ustavnosti i zakonitosti."

Unatoč činjenici da je USRH nadležna tijela već 2005. godine upozorio na pojavu neustavnosti i nezakonitosti koja nastaje zbog nedonošenja podzakonskih akata nakon proteka zakonom određenog roka za njihovo donošenje, takvih pojava neustavnosti i nezakonitosti ima (rjeđe) i dan danas. Tako je USRH na temelju ovlasti nadzora nad donošenjem propisa za izvršenje Ustava, zakona i drugih propisa, proveo nadzor i u predmetu broj: U-XA-4901/2022, na sjednici održanoj 23. svibnja 2023. donio Izvješće o utvrđenom propustu Ministarstva zdravstva da donese propis za izvršenje zakona, koje je dostavljeno Vladi Republike Hrvatske. U tom izvješću se navodi:

"1. Člankom 105. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ('Narodne novine' broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) propisana je nadležnost Ustavnog suda za provođenjem nadzora nad donošenjem propisa za izvršenje Ustava, zakona i drugih propisa.

2. Odvjetničko društvo Owens, Houška i partneri d.o.o. iz Zagreba, koje zastupa direktorica Nataša Owens, obratilo se Ustavnom sudu s prijedlogom "radi provođenja nadzora nad donošenjem propisa za izvršenje Ustava, zakona i drugih propisa". Predlagatelji navode da nadležni ministar nije donio niz pravilnika u smislu članka 256. stavka 1. Zakona o zdravstvenoj zaštiti ('Narodne novine' broj 100/18., 125/19., 133/20., 147/20., 136/21. i 119/22.; u daljnjem tekstu: ZoZZ) nužnih za provedbu tog zakona. Među ostalim, nije donesen ni pravilnik na temelju članka 100. stavka 4. ZoZZ-a kojim je ministar dužan urediti normative i standarde za ustroj zavoda i odjela u kliničkim bolničkim centrima i kliničkim bolnicama.

2.1. Članak 256. stavak 1. ZoZZ-a glasi:

'Članak 256.

(1) Pravilnike iz članka 23. stavka 2., članka 24. stavaka 2. i 3., članka 28. stavka 3., članka 31. stavka 4., članka 38. stavaka 10., 11. i 12., članka 39. stavka 2., članka 42. stavka 3., članka 50. stavka 6., članka 59. stavka 5., članka 62. stavka 2., članka 76. stavka 6., članka 77., članka 100. stavka 4., članka 101. stavka 2., članka 105., članka 107. stavaka 3. i 4., članka 108. stavka 5., članka 118. stavka 1., članka

122. stavaka 3. i 6., članka 123. stavka 4., članka 125. stavka 5., članka 130. stavka 3., članka 131. stavka 4., članka 138. stavka 5., članka 139. stavaka 1., 2. i 3., članka 143. stavka 11., članka 152. stavka 5., članka 157. stavka 5., članka 173. stavka 1., članka 174. stavaka 2. i 3., članka 177. stavka 13., članka 180. stavka 3., članka 181. stavka 4., članka 183. stavka 3., članka 184. stavka 7., članka 192. stavka 3., članka 194. stavka 1., članka 196. stavka 4., članka 207. stavka 2., članka 208. stavaka 9. i 10., članka 209. stavka 4., članka 218., članka 223. stavka 2., članka 229. stavka 3., članka 232. stavka 8., članka 234. stavka 2., članka 237. i članka 238. stavka 3. ovoga Zakona nadležni ministar donijet će u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

(...)'

3. Iz navedenog slijedi da je ministar nadležan za poslove zdravstva trebao donijeti posebne propise u roku od šest (6) mjeseci od dana stupanja na snagu ZoZZ-a, tj. najkasnije 1. srpnja 2019.

3.1. Ustavni sud utvrdio je da ministar nadležan za poslove zdravstva donio, u skladu s člankom 256. stavkom 1. ZoZZ-a, jedanaest pravilnika, no nakon 1. srpnja 2019. Također je utvrdio da ministar nadležan za poslove zdravstva nije donio sve pravilnike koje je bio dužan donijeti na temelju tog članka, među kojima ni normative i standarde za ustroj zavoda i odjela u kliničkim bolničkim centrima i kliničkim bolnicama prema članku 100. stavku 4. ZoZZ-a, što je navedeno u prijedlogu.

4. Iako je ZoZZ mijenjan i dopunjavan pet puta od donošenja i stupanja na snagu ZoZZ-a, zakonodavac nije navedenim izmjenama i dopunama produljio rok za donošenje navedenih pravilnika.

5. Mjerodavni dio članka 125.a Ustava²⁷ glasi:

'Članak 125.a

Ako Ustavni sud utvrdi da nadležno tijelo nije donijelo propis za izvršenje odredaba Ustava, zakona i drugih propisa, a bilo je dužno takav propis donijeti, o tome obavještava Vladu (...)'

Mjerodavni dio članka 105. Ustavnog zakona glasi:

'XII. NADZOR NAD DONOŠENJEM PROPISA ZA IZVRŠENJE USTAVA, ZAKONA I DRUGIH PROPISA

Članak 105.

(1) Kad Ustavni sud utvrdi da nadležno tijelo nije donijelo propis za izvršenje odredaba Ustava, zakona i drugih propisa, a bilo je dužno takav propis donijeti, o tome će obavijestiti Vladu Republike Hrvatske.

²⁷ Ovdje navedeni članak 125.a Ustava odgovara članku 130. Ustava Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 85/2010. - pročišćeni tekst

(...)

(3) Izvješće iz stavka 1. ovog članka dostavlja se u pisanom obliku predsjedniku Vlade Republike Hrvatske (...)

(...)'

Slijedom navedenog, na temelju članka 125.a Ustava i članka 105. stavaka 1. i 3. Ustavnog zakona, Ustavni sud o utvrđenom propustu ministra zdravstva izvješćuje Vladu Republike Hrvatske."

V. Umjesto zaključka

Potrebu da se kao posebna nadležnost Ustavnog suda propiše praćenje ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti i o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćivanja Hrvatskog sabora, hrvatski ustavotvorac je prihvatio polazeći od spoznaje da ustavnopravni poredak nije i nikada ne može biti savršen. Dakle, da je on ponekad manjkav, nedovršen, odnosno nesavršen. Razlozi takvom stanju ustavnopravnog poretka promatranog u njegovom formalno-pravnom izrazu su višeznačni. Od svih njih ukazat ću u ovom radu samo na dva. Prvi, objektivne naravi, koji proizlazi iz neprekidnog razvoja i usavršavanja društva te stvaranja novih potreba i odnosa u društvu, koje zahtijevaju u državama vladavine prava da se pravno reguliraju i uredi. Osnovu razvoja i društvenog napretka po ovom razlogu čini stvaranje i usvajanje novih tehničko-tehnoloških sredstava koji uvjetuju ne samo novu podjelu rada i na njoj uspostavljanje novih složenijih i suptilnijih odnosa među ljudima u proizvodnji i raspodjeli, već i uspostavljanje novih interesa, potreba i na njima utemeljenih oblika ponašanja u sveukupnosti sociološko-kulturoloških odnosa među ljudima. Najbolji primjeri koji ilustriraju ovaj razlog je stvaranje i upotreba novih informatičkih sredstava i tehnologija koje su dovelo do automatizacije, robotike i umjetne inteligencije. Drugi razlog je subjektivne prirode. On u svojoj potki uvijek ima ljudski faktor odnosno propust ljudi da zbog neznanja, nedovoljne informiranosti, nemogućnosti postizanja dogovora zbog različitih interesa, potreba pa i ideala treba li neko pitanje uopće pravno urediti, a onda posebno, ako postignu dogovor kako itd.

Sinergijski učinci ovih razloga na ustavnopravni poredak se vrlo često ispoljavaju kao zakonodavni propusti, zatim pravne praznine i/ili neusklađenost s ustavom zakona, odnosno neusklađenost s ustavom i zakonom drugog propisa bilo kao cjeline, bilo u pojedinim segmentima njihovog sadržaja. Potonje pitanje neusklađenosti zakona s ustavom, odnosno drugog propisa s Ustavom i zakonom, ustavni sudovi rješavaju ostvarujući svoju nadležnost odlučivanja o suglasnosti zakona s ustavom, odnosno suglasnosti drugih propisa s ustavom i zakonom. No, što činiti s postojanjem zakonodavnih propusta i pravnih praznina koje ne samo što negativno utječu na kvalitetu normativno-pravnog izraza ustavnopravnog poretka, već u pravilu istovremeno ukazuju na postojanje pojava neustavnosti i nezakonitosti. Ustavni sudovi su pozvani dati odgovor na ta pitanja kroz ostvarivanje svoje nadležnosti praćenja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti i o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvještavati nadležna tijela u legislativi da ih svojim djelovanjem u skladu s ustavom odnosno ustavom i zakonom otklone.

Zakonodavni propusti i pravne praznine, bez ikakve dvojbe, su prateća pojava svakog ustavnopravnog poretka - u većoj i/ili manjoj mjeri. One negativno djeluju kako na konzistentnost i koherentnost ustavnopravnog poretka, tako i na implementiranje njime propisane vladavine prava i pravne sigurnosti kroz ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti. Zakonodavni propusti i pravne praznine prate i egzistiraju u svakom ustavnopravnom poretku, neovisno o tome spominju li se one *expressis verbis* ili ne. Iako se one u hrvatskom ustavnopravnom poretku izrijeком ne spominju to, dakako, ne znači da hrvatski ustavotvorac nije svjestan činjenice o njihovom postojanju. Jedan od njegovih odgovora kako na njihovo postojanje reagirati je propisivanje nadležnosti USRH da prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti i o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor.

Ostvarujući ovu svoju nadležnost USRH otkiva postojanje zakonodavnih propusta i pravnih praznina. Razmatra, sagledava i utvrđuje njihov utjecaj na vladavinu prava i pravnu sigurnost kroz ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti. Ako i kada utvrdi da zakonodavni propust i/ili pravna praznina imaju takav utjecaj na ustavnopravni poredak da se to može i mora okvalificirati kao pojava neustavnosti i nezakonitosti, on će svojim izvješćem obavijestiti Hrvatski sabor. Obrazlažući svoje

izvješće USRH će izložiti stajališta i argumentaciju za njih na osnovu kojih temelji svoje utvrđenje o uočenoj pojavi neustavnosti i nezakonitosti.

Stajališta USRH-a su dragocjena za zakonodavno postupanje zakonodavca. Naprosto stoga što ona sama po sebi (per se) u supstancijalnom smislu čine (ili mogu činiti) osnovu za obrazloženje zbog čega neki zakon ili drugi propis treba donijeti ili kod već postojećeg učiniti njegovu izmjenu i/ili dopunu. S druge strane, ona mogu biti odlučna osnova na kojoj će se utemeljiti legitimni cilj koji zakonodavac želi postići donošenjem tog zakona odnosno drugog propisa i/ili izmjenom i dopunom postojećeg propisa koji je na snazi.

Razmatrajući, pak, izvješće i u njemu zauzeta stajališta USRH-a s aspekta njegovog utjecaja na pozitivnog zakonodavca možemo, bez pretenzije da damo sve odgovore u ovom radu, izvući nekoliko zaključaka. Prvo, USRH je ispunjenjem ove svoje nadležnosti u konkretnom slučaju u sinergiji sa zakonodavcem doprinio ostvarivanju ustavnog načela uzajamne suradnje. Drugo, *volens nolens*, Ustavni sud je utvrđujući konkretnu pojavu neustavnosti i nezakonitosti u stajalištima sadržanim u obrazloženju iskazao svoje aktivističko djelovanje. Ono mora biti utemeljeno, prije svega, na njegovom tumačenju ustavnih vrednota na kojima počiva ustavni poredak Republike Hrvatske i koje su osnova tumačenja Ustava, ali i tumačenja Ustava kao cjeline. U tom smislu, ovakav ustavnosudski aktivizam je opravdan, nužan i potreban jer je validna osnova pozitivnom zakonodavcu da sam otkloni uočene pojave neustavnosti i nezakonitosti. Istovremeno, usprkos izraženom ustavnosudskom aktivističkom djelovanju, USRH nije izašao iz okvira koji mu je propisanom nadležnošću utvrdio hrvatski ustavotvorac kao negativnom zakonodavcu. Moglo bi se reći da je u ostvarivanju svoje nadležnosti praćenja ustavnosti i zakonitosti i njegovog izvješćivanja zakonodavca o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti, USRH-u otvoren prostor da svojim aktivizmom djeluje ex ante na nositelje legislativne vlasti da iz ustavnopravnog poretka otklone pojave neustavnosti i nezakonitosti, i to za one koje kao takve postoje, ali za čije je otklanjanje baš ta vlast nadležna, a ne bilo koje drugo, Ustavom utvrđeno, državno tijelo.

LITERATURA

I. Knjige, znanstveni i stručni radovi

1. Arlović, M. Ustavnosudski aktivizam i europski pravni standardi, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1/2014.
2. Arlović, M. Međuodnos između pozitivnog i negativnog zakonodavca u Republici Hrvatskoj, Pravni vjesnik Pravnog fakulteta u Osijeku, br. 3-4./2015.
3. Arlović, M. Ustavni okvir djelovanja Ustavnog suda Republike Hrvatske za ispitivanje i ocjenjivanje ustavnosti pravnih praznina, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54., br. 1/2017.
4. Bačić, A. Hrvatska i izazovi konstitucionalizma, Split, 2011.
5. Bačić, A. i Bačić, P. Ustavna demokracija i sudovi, Split, 2009.
6. Borković, I. Upravno pravo, II. izdanje, Zagreb, 2002.
7. Häberle, P. Ustavna država, Zagreb, 2002.
8. Häberle, P. Uloga i utjecaj ustavnih sudova i komparativne perspektive, u Bačić A. i Bačić P., Ustavna demokracija i sudovi, Split, 2009.
9. Kelsen, H. Opća teorija prava i države, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1951.
10. Krbek, I. Ustavno sudovanje, JAZU, Zagreb, 1960.
11. Muhić, F. Teorija države i prava, Sarajevo, 1998.
12. Perić, B. Država i pravni sustav, Informator, Zagreb, 1994.
13. Smerdel, B. Ustavno uređenje europske Hrvatske, Zagreb, 2013.
14. Smerdel, B. Ustav Republike Hrvatske, s komentarom pod naslovom: Temeljne značajke ustavnog poretka Republike Hrvatske na dvadesetu obljetnicu "Božićnog ustava", Novi Informator, Zagreb, 2010.
15. Sokol, S. Ustavni sud Republike Hrvatske u zaštiti i promicanju vladavine prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 6/2001.
16. Šarin, D. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kroz odnos Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske na primjeru zaštite ljudsko prava na pristup sudu, na <https://hrcak.srce.hr/134195>
17. Vuković, Đ. Pravna država, Zgombić i Partneri, Zagreb, 2005.

II. Pravni akti, odluke i rješenja te izvješća USRH-a

A. Pravni propisi

1. Ustav Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 85/2010. - pročišćeni tekst
2. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 49/2002. - pročišćeni tekst
3. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda prema izmjenama Protokola br. 11, "Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/1997., 6/1999. - pročišćeni tekst i 8/1999. - ispravak

B. Odluke i rješenja te izvješća Ustavnog suda Republike Hrvatske

1. Rješenje broj: U-I-3789/2003 i dr. od 8. prosinca 2010., "Narodne novine" broj 142/10.
2. Izvješće broj: U-X-1457/2007 od 18. travnja 2007., "Narodne novine" broj 43/07.
3. Izvješće broj: U-X-2191/2007 od 20. lipnja 2007., "Narodne novine" broj 67/07.
4. Izvješće broj: U-X-2270/2010 od 12. svibnja 2010., "Narodne novine" broj 60/10.
5. Izvješće broj: U-XA-4901/2022 od 23. svibnja 2023., www.usud.hr