

Copyright © 2002.
JADRANKO CRNIĆ

Recenzenti:
SMILJKO SOKOL
BRANKO SMERDEL

Urednica
VESNA GRUBIĆ

Jadranko Crnić

KOMENTAR USTAVNOGA ZAKONA O USTAVNOM SUDU REPUBLIKE HRVATSKE



NARODNE NOVINE d.d.

Zagreb, listopad 2002.

naravi propis iz članka 128. podstavka 1. i 2. Ustava, koji podliježe ocjeni ustavnosti⁶². To je ujedno pitanje nadležnosti Ustavnog suda.

b) O nadležnosti Ustavnog suda

Ustavne odredbe o nadležnosti Ustavnog suda

“Članak 128. (129, PT)

Ustavni sud Republike Hrvatske:

✓ odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom,

✓ odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom,

– može ocjenjivati ustavnost zakona te ustavnost i zakonitost drugih propisa koji su prestali važiti ako od tog prestanka do podnošenja zahtjeva ili prijedloga za pokretanje postupka nije prošlo više od godinu dana,

– odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeni Ustavom Republike Hrvatske,

– prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor,

– rješava sukob nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti,

– odlučuje, u skladu s Ustavom, o odgovornosti Predsjednika Republike,

– nadzire ustavnost programa i djelovanja političkih stranaka i može, u skladu s Ustavom, zabraniti njihov rad,

– nadzire ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma i rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova,

– obavlja druge poslove određene Ustavom.”

“Članak 129. (130, PT)

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.”

U druge poslove određene Ustavom spada:

1) dužnost predsjednika Ustavnog suda da primi svečanu prisegu predsjednika Republike kojom se predsjednik Republike obvezuje na vjernost Ustavu (članak 94. stavak 6. Ustava);

2) donošenje odluke o nastupu okolnosti iz članka 96. stavak 2. Ustava, prema kome u slučaju duže spriječenosti uslijed bolesti ili nesposobnosti predsjednika Re-

publike, a posebno ako Predsjednik Republike nije u stanju odlučiti o povjeravanju dužnosti privremenom zamjeniku, predsjednik Hrvatskog sabora preuzima dužnost privremenog predsjednika Republike;

3) donošenje odluke u primjeni članka 96. stavak 3. Ustava, prema kome

“U slučaju smrti, ostavke koja se podnosi predsjedniku Ustavnog suda Republike Hrvatske i o kojoj se obavještava predsjednik Hrvatskoga sabora, ili kada Ustavni sud utvrdi razloge za prestanak mandata Predsjednika Republike, dužnost privremenog predsjednika Republike po sili Ustava preuzima predsjednik Hrvatskoga sabora.”

4) prethodno odobrenje Ustavnog suda o pritvoru ili pokretanju kaznenog postupka protiv predsjednika Republike (članak 105. Ustava);

5) donošenje odluke o žalbi koju protiv odluke o razrješenju sudačke dužnosti podnese Ustavnom sudu razriješeni sudac (članak 122. stavak 4. Ustava);

6) donošenje odluke o žalbi protiv odluke Državnog sudbenog vijeća o stegovnoj odgovornosti suca (članak 122. stavak 5. Ustava).

O nadležnosti Ustavnog suda da odlučuje o suglasnosti zakona s međunarodnim ugovorom Ustavni je sud prvo neizravno (npr. u odlukama U-I-920/1995. i U-I-950/1996), a zatim i izravno zauzeo ustavnom interpretacijom stajalište da ima pravo odlučivati o suglasnosti zakona s međunarodnim ugovorom. Pozvao se na načelo vladavine prava. O tome Sokol navodi i sljedeće:

“Ustav Republike Hrvatske ne propisuje odnosno ne daje izrijekom pravo Ustavnom sudu da odlučuje o suglasnosti zakona s međunarodnim ugovorima, ali u članku 140. određuje da su međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona.

Polazeći od takve ustavne situacije, a pozivom na načelo vladavine prava iz članka 3. Ustava, Ustavni se sud u odluci (U-I-745/1999) (Nar. nov. 112. od 15. 11. 2000.), kojom je ukinuo nekoliko članaka Zakona o izvlaštenju, uputio u ocjenu osporenih članaka s člankom 6. st. 1. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda vodeći pritom i računa kako je ta odredba Konvencije interpretirana i primijenjena u praksi Europske komisije za ljudska prava i Europskog suda za ljudska prava. Prethodno, Sud je pošao od pretpostavke: “Ako je odlučivanje Ustavnog suda o suglasnosti zakona s Ustavom i drugih propisa s Ustavom i zakonom u biti odlučivanje o suglasnosti propisa nižeg ranga s propisom višeg ranga i s Ustavom kao propisom najvišeg ranga, tada je ovlast Ustavnog suda da ocjenjuje suglasnost zakona s međunarodnim ugovorom logična posljedica ustavne odredbe da je potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovor dio unutarnjeg pravnog poretka i da je po svojoj pravnoj snazi iznad zakona.

Utvrdivši nesuglasnost ocjenjivanih odredbi Zakona o izvlaštenju s odredbama iz čl. 6. st. 1. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, Sud je isključivo zbog tog razloga, i u tome je precedentna važnost ove odluke, ukinuo dotične zakonske odredbe.”⁶³

⁶² V. o tome Barislay Barić: Struktura prava. Informator, Zagreb, 1994., str. 97. 101.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2222

Ustavni sud Republike Hrvatske u sastavu Smiljko Sokol, predsjednik Suda te suci Marijan Hranjski, Petar Klarić, Jurica Malčić, Ivan Matija, Ivan Mrkonjić, Jasna Omejec, Emilija Rajić, Vice Vukojević i Milan Vuković, odlučujući u povodu prijedloga više podnositelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, na sjednici održanoj 8. studenoga 2000. godine, donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukidaju članak 22., članak 25. točka 7. i članak 36. stavak 3. Zakona o izvlaštenju (»Narodne novine«, broj 9/94 i 35/94).

II. Ukinute odredbe prestaju važiti na dan 31. prosinca 2001. godine.

Obrazloženje

1. Hrvatski pravni centar iz Zagreba podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom odredbi članka 22., članka 25. točke 7. i članka 36. stavka 3. Zakona o izvlaštenju (dalje: ZI).

Osporavane odredbe glase:

»Članak 22.

Rješenje o prijedlogu za izvlaštenje donosi nadležno tijelo na čijem se području nalazi nekretnina za koju se predlaže izvlaštenje.

Prije donošenja rješenja o izvlaštenju, nadležno tijelo saslušat će vlasnika nekretnine.

Nadležno tijelo dužno je poučiti vlasnika nekretnine da može podnijeti zahtjev za izvlaštenje preostalog dijela nekretnine u smislu članka 7. ovoga Zakona i ovu pouku obvezno unosi u zapisnik.

Ako je u postupku utvrđeno kao neprijeporno i ako se vlasnik nekretnine ne protivi izvlaštenju, nadležno tijelo mora istovremeno održati i raspravu za sporazumno određivanje naknade za nekretninu koja je predmetom izvlaštenja.

Članak 25. točka 7.

Rješenje kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje, pored ostalog sadrži:

7. obvezu korisnika izvlaštenja glede naknade za izvlašteni nekretninu: bliža oznaka odgovarajuće nekretnine (članak 32.), odnosno novčani iznos tržišne vrijednosti s određivanjem roka predaje u posjed, odnosno isplate koji ne može biti duži od 15 dana od pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, ili naznačenje nagodbe u smislu članka 23. ovoga Zakona, ukoliko je sklopljena.

Članak 36. stavak 3.

O naknadi iz stavka 2. ovoga članka odlučit će nadležno tijelo, ukoliko o tome već nije odlučilo u rješenju o izvlaštenju nekretnine.«

2. Ispravak ZI (»Narodne novine«, broj 35/94), koji se, između ostalog, odnosi na osporavanu odredbu članka 36. stavka 3. ZI, sadrži jedino jezičnu ispravku, prema kojoj umjesto riječi »odlučio« treba stajati riječ »odlučilo«.

3. Podnositelj smatra da su osporavane odredbe ZI, kojima se utvrđuje nadležnost upravnog tijela za odlučivanje o prijedlogu za izvlaštenje i o naknadi za izvlašteni nekretninu, odnosno imovinu (ako nije postignuta nagodba), a da pri tome nije predviđena mogućnost sudske kontrole, odnosno zaštite građanskog prava pred sudom koji ispunjava postupovnu pravnu zahtjeve, u suprotnosti s odredbama članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola broj 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine«, broj 18/97, dalje: Konvencija).

Međutim, podnositelj nadalje navodi da »okolnost što je odlučivanje o određenom građanskom pravu, odnosno obvezi, prema unutarnjem pravu države članice eventualno u nadležnosti upravnih tijela, odnosno tijela koje ne ispunjava zahtjeve članka 6. Konvencije, ne može isključiti primjenu tog članka. Ipak, u praksi je kovencijskih organa došao do izražaja stav da se ne radi o povredi Europske konvencije (...) ako je predviđena naknadna kontrola od strane tijela, tribunala koji udovoljava tim kriterijima.«

Podnositelj ističe da takva suprotnost istodobno ima i značenje povrede odredbi članka 1. i članka 2. sl. e) i lj) Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (»Narodne novine«, broj 65/91, 34/92 i 68/95) te odredbi članka 3., 5. i 134. Ustava Republike Hrvatske (dalje: Ustav).

4. Analizirajući odredbe Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine«, broj 53/91, 9/92 i 77/92, dalje: ZUS), koje su mjerodavne za postupak pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, podnositelj izvodi zaključak da se taj Sud, kada odlučuje po pravilima o upravnom sporu, ne može smatrati tribunalom (sudom), u smislu odredbe članka 6. Konvencije.

Ovo zbog toga što Upravni sud Republike Hrvatske, u pravilu, rješava predmet (upravni spor) na temelju činjenica utvrđenih u upravnom postupku. Podnositelj ističe da je koncepcija upravnog spora u našem zakonodavstvu (u pravilu) koncepcija spora o zakonitosti upravnog akta. Također, Upravni sud Republike Hrvatske nije dužan u svakom slučaju održati usmenu raspravu, već tek iznimno kada procijeni da je to potrebno zbog prirode spora ili na zahtjev stranaka (kojim zahtjevom taj Sud nije vezan).

5. Temeljem navedenog, podnositelj predlaže pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom osporavanih odredbi Zakona i njihovo ukidanje.

6. Prijedlog je dostavljen radi odgovora Hrvatskom državnom saboru, Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja i Ministarstvu pravosuđa.

Hrvatski državni sabor dostavio je Ustavnom sudu obavijest prema kojoj je predmet upućen Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav.

Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja obavijestilo je Ustavni sud da je provođenje osporavanog Zakona u nadležnosti Ministarstva pravosuđa, temeljem članka 15. tada važećeg Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija (»Narodne novine«, broj 48/99).

Ministarstvo pravosuđa (Uprava za građansko pravo) dostavilo je stručno mišljenje od 28. listopada 1999. kojim, međutim, u cijelosti osporava navode podnositelja, smatrajući da osporavane odredbe Zakona nisu u nesuglasnosti s Ustavom i navedenim međunarodnim dokumentima.

Prijedlog je osnovan.

7. Odlučivanje o podnositeljevu prijedlogu podrazumijevalo je da Ustavni sud odgovori na sljedeća ključna pitanja:

– je li Ustavni sud nadležan ocjenjivati suglasnost zakona s međunarodnim ugovorom;

– koje zahtjeve, jamstva i prava sadrži odredba iz stavka 1. članka 6. Konvencije glede postupka u kojem se odlučuje o građanskim pravima i obvezama;

– utvrđuju li se u postupku izvlaštenja građanska prava i obveze, što je pretpostavka primjene odredbe iz stavka 1. članka 6. Konvencije;

– udovoljava li hrvatsko pravno uređenje instituta izvlaštenja postupkovnopravnim zahtjevima iz stavka 1. članka 6. Konvencije?

1. U odredbama Ustava i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske («Narodne novine», broj 99/99 – dalje: Ustavni zakon) nije izričekom predviđena ovlast Ustavnog suda da ispituje i ocjenjuje suglasnost zakona s međunarodnim ugovorom.

Prema odredbi iz članka 125. Ustava Ustavni sud odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom i suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Iz te odredbe, kao i odredbe iz članka 5. Ustava, proizlazi da Ustavni sud ima pravo i dužnost brinuti se o međusobnoj usklađenosti propisa različite pravne snage koji čine pravni poredak države te da rangovnu ljestvicu propisa, od viših prema nižima, čine Ustav, zakoni i drugi propisi.

U pravni poredak Republike Hrvatske Ustav uključuje, međutim, još jednu kategoriju propisa. Naime, prema odredbi iz članka 134. Ustava međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni (ratificirani) u skladu s Ustavom i objavljeni, čine dio unutarnjeg pravnog poretka, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Prema tome, potpunu, Ustavom utvrđenu rangovnu ljestvicu propisa u pravnom poretku Republike Hrvatske činili bi Ustav, međunarodni ugovor, zakon i drugi (podzakonski) propisi.

Ako je odlučivanje Ustavnoga suda o suglasnosti zakona s Ustavom i drugih propisa s Ustavom i zakonom u biti odlučivanje o suglasnosti propisa nižeg ranga s propisom višeg ranga i s Ustavom kao propisom najvišeg ranga, tada je ovlast Ustavnog suda da ocjenjuje suglasnost zakona s međunarodnim ugovorom logična posljedica ustavne odredbe da je potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovor dio unutarnjeg pravnog poretka i da je po svojoj pravnoj snazi iznad zakona.

Republika Hrvatska je ratificirala Konvenciju 17. listopada 1997. godine i, kao što je uvodno navedeno, objavila je u »Narodnim novinama«, broj 18/97 – dodatak: Međunarodni ugovori, od 28. listopada 1997. Potrebno je, međutim, napomenuti da je Konvencija inkorporirana u pravni poredak Republike Hrvatske znatno ranije, točnije 1991. godine, donošenjem već spomenutog Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (članci 1. i 2.).

U dosadašnjoj praksi Ustavni je sud neizravno prihvatio svoju nadležnost da ocjenjuje suglasnost zakona s međunarodnim ugovorom, ističući da nesuglasnost zakona s odredbama međunarodnog prava predstavlja povredu načela vladavine prava iz članka 3. Ustava (npr. odluke broj: U-I-920/1995, U-I-950/1996, U-I-262/1998, U-I-322/1998 – »Narodne novine«, broj 98/98).

2. Prema odredbi stavka 1. članka 6. Konvencije »Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj«.

Iz navedene odredbe proizlaze za osobu o čijem se građanskom pravu ili obvezi odlučuje sljedeća postupkovnopravna jamstva odnosno prava:

2.1. Pravo da o građanskom pravu odnosno obvezi odluči zakonom ustanovljen, neovisan i nepristran sud.

U praksi Europske komisije za ljudska prava i Europskoga suda za ljudska prava prihvaćeno je tumačenje da sud koji odlučuje o građanskom pravu odnosno obvezi mora imati ovlast samostalnog utvrđivanja činjenica odnosno samostalnog izvodenja i ocjenjivanja dokaza, ukratko, da mora biti sud pune jurisdikcije (vidi npr. presude Europskog suda za ljudska prava u slučajevima *Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije* iz 1981. i *Ettl protiv Austrije* iz 1987. objavljene u PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Series A., Vol. 43 (1981.) i Vol. 117 (1987.).

Zahtjevu neovisnosti tijela koje odlučuje o građanskom pravu odnosno obvezi, prema ustaljenoj praksi Europske komisije i Europskoga suda, upravna tijela u pravilu ne udovoljavaju. Obrazlaže se to vezanošću nižih upravnih tijela za upute viših upravnih tijela, hijerarhijski ustrojenom odgovornošću u obavljanju upravnih djelatnosti te odgovornošću upravnih tijela odnosno izvršne vlasti zakonodavnoj vlasti. No, valja napomenuti da je u praksi Europske komisije i Europskoga suda prihvaćeno i tumačenje prema kojemu se ne radi o povredi Konvencije ako o građanskim pravima i obvezama odlučuje tijelo koje ne udovoljava zahtjevima iz stavka 1. članka 6. Konvencije, ako je osigurano naknadno preispitivanje odluke od strane tijela koje tim zahtjevima udovoljava, konkretno, od strane suda pune jurisdikcije («subsequent control by a judicial body that has full jurisdiction» – presuda *Albert i Le Compte protiv Belgije*, PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Series A., Vol. 58 (1983.), t. 29, str. 16).

2.2. Pravo da postupak u kojem se odlučuje o građanskom pravu odnosno obvezi bude pravičan.

Prema praksi Europske komisije i Europskoga suda pravičnost postupka zahtijeva da on, između ostaloga, bude usmen i kontradiktoran (npr. presuda *Fredin protiv Švedske*, PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Series A., Vol. 283 (1994.), t. 21-22, str. 10-11).

2.3. Pravo da postupak u pravilu bude javan i da odluka obvezatno bude javno objavljena.

2.4. Pravo na donošenje odluke u razumnom roku.

3. Pretpostavka za primjenu odredbe stavka 1. članka 6. Konvencije je da se radi o odlučivanju o građanskim pravima i obvezama (civil rights and obligations). Praksa Europskoga suda pokazuje da se taj pojam shvaća relativno široko, pa se područje primjene spomenute odredbe odnosi ne samo na klasične građanskopravne postupke, nego i sve one čiji se ishod izravno odnosi na neko građansko pravo ili obvezu u smislu ustaljenog kontinentalnoeuropskog shvaćanja. Nevažno je pri tome primjetljivo li se propisi privatnopravne ili javnopravne naravi, sudjeluju li u postupku fizičke osobe ili pravne osobe privatnog ili javnog prava (npr. država), kao ni to u čijoj je nadležnosti prema unutarnjem pravu odlučivanje o pojedinom pravu. Prema toj praksi odlučivanje o izvlaštenju, uključujući i odlučivanje o naknadi za izvlaštenje nekretninu, smatra se odlučivanjem o građanskom pravu odnosno obvezi u smislu članka 6. Konvencije.

Nedvojbeno je da je i prema propisima hrvatskog prava odlučivanje o izvlaštenju, kako u potpunom tako i nepotpunom (osnivanje služnosti ili zakupa), odlučivanje o građanskom pravu odnosno obvezi. Riječ je o oduzimanju ili ograničavanju prava vlasništva koje je u sustavu građanskog prava temeljno subjektivno građansko pravo. Njegova nepovredivost uvrštena je u najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava). Budući da se vlasništvo jamči Ustavom (članak 48.), izvlaštenje ne bi bilo moguće bez posebne ustavne odredbe kojom se, pod određenim pretpostavkama, iznimno dopušta njegovo oduzimanje i ograničavanje. Prema odredbi stavka 1.

članka 50. Ustava, kao ustavnoj osnovi izvlaštenja, ovo je moguće pod pretpostavkom da je uređeno zakonom, da je u interesu Republike Hrvatske i da se vlasniku isplati naknada u visini tržišne vrijednosti.

4. Uspoređujući naprijed utvrđena postupovnoppravna jamstva i zahtjeve iz stavka 1. članka 6. Konvencije s rješenjima iz hrvatskih propisa o izvlaštenju, Sud nalazi da ona, u dijelu koji se odnosi na tijela koja odlučuju o izvlaštenju i njihove ovlasti u postupku, ne udovoljavaju zahtjevima Konvencije.

U postupku izvlaštenja, u njegovu mogućem ukupnom trajanju, sudjeluju i odlučuju dva tijela državne vlasti.

Prema odredbi članka 22. ZI odluku o izvlaštenju donosi nadležno upravno tijelo (prema članku 13. ZI to je županijski ured odnosno ured Grada Zagreba za imovinskopravne poslove). Ako između korisnika nezlaštenja i vlasnika nekretnine ne bi bila postignuta nagodba o obliku i visini naknade za izvlaštenu nekretninu, to isto tijelo, prema odredbama članka 25., točke 7. i 36. stavka 3., odlučuje i o naknadi.

Protiv rješenja o izvlaštenju, budući da se radi o upravnom aktu, a ZI nije predvidio sudsku zaštitu izvan upravnog spora, moguće je pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Hrvatske (članci 7. i 9. ZUS). Sukladno ustavnom jamstvu sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti (članak 19. stavak 2.), smisao i svrha tog postupka je pobijanje upravnog akta pred sudom zbog njegove nezakonitosti.

Izloženo zakonodavno rješenje o postupku izvlaštenja, naime, da odluku o izvlaštenju donosi upravno tijelo, a da sud nadzire njezinu zakonitost, moglo bi odgovarati zahtjevima iz članka 6. stavka 1. Konvencije samo pod uvjetom da je Upravni sud Hrvatske doista sud pune jurisdikcije.

Dvije su pretpostavke da bi se Upravni sud mogao smatrati sudom pune jurisdikcije:

Prvo, da ima pravo i dužnost samostalno izvesti i ocijeniti dokaze, drugim riječima samostalno utvrditi činjenično stanje kad god stranka pobija pravilnost i potpunost njegova utvrđenja u upravnom postupku, neovisno o tome odlučuje li o zakonitosti upravnog akta ili izravno odlučuje o pravu tužitelja na koje se upravni akt odnosi;

Drugo, da ima pravo i dužnost odrediti i održati usmenu i kontradiktornu raspravu kad god je riječ o tužbi protiv upravnog akta kojim je odlučeno o nekom građanskom pravu ili obvezi odnosno da je svakako dužan održati raspravu kad to stranka u postupku zahtijeva.

Nakon uvida i raščlambе odgovarajućih odredaba ZUS Ustavni je sud utvrdio da Upravni sud Hrvatske ne ispunjava u zadovoljavajućoj mjeri nijednu od navedenih pretpostavaka.

Što se tiče utvrđivanja činjeničnog stanja Upravni ih sud u pravilu ne utvrđuje već, prema odredbi stavka 1. članka 39. ZUS, rješava spor na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Vežanost Upravnog suda na činjenično stanje u upravnom postupku primjereno je temeljnoj karakteristici upravnog spora kao spora o zakonitosti upravnog akta.

Potrebno je napomenuti da samo u nekoliko zakonom predviđenih situacija Upravni sud može, ako se na to odluči, i sam utvrđivati činjenično stanje. Tako prema odredbi stavka 3., članka 39. ZUS Upravni sud može sam utvrđivati činjenično stanje i na njegovoj podlozi donijeti presudu odnosno rješenje:

– ako bi poništenje osporenog upravnog akta i ponovno vođenje postupka kod nadležnog tijela izazvalo za tužitelja štetu koja bi se teško mogla popraviti ili

– ako je na temelju javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očito da je činjenično stanje drukčije od onoga utvrđenog u upravnom postupku ili

– ako je u istom sporu već jednom poništen upravni akt, a nadležno tijelo nije postupilo po presudi.

Upravni bi sud također i u slučaju tzv. »šutnje administracije« imao priliku, ako se odluči uvažiti tužbu i presudom riješiti upravnu stvar (umjesto da vrati predmet tuženoj strani i odredi u kojem smislu ima donijeti rješenje), samostalno utvrditi činjenično stanje (članak 42. stavak 5. ZUS).

Što se pak tiče druge pretpostavke tj. održavanja usmene i kontradiktorne rasprave u postupku odlučivanja, Upravni je sud također ne ispunjava. Naime, prema odredbi članka 34. stavka 1. ZUS, Upravni sud o upravnim sporovima rješava u nejavnoj sjednici. Istina, Upravni sud može odlučiti, sam ili na prijedlog stranke, da održi usmenu raspravu ako ocijeni da to zahtijeva složenost spora ili bolje razjašnjenje stvari. Pri tome, međutim, nije dužan udovoljiti prijedlogu stranke za održavanjem rasprave.

Polazeći od spomenute odredbe članka 34. stavka 1. ZUS Republika Hrvatska je u članku 4. Zakona o potvrđivanju Konvencije stavila rezervu glede održavanja javne rasprave zajamčene člankom 6. stavkom 1. Konvencije kad Upravni sud odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata, navodeći da se rezerva odnosi upravo na tu odredbu ZUS. Tom rezervom pokriven je, međutim, samo zahtjev za održavanje javne rasprave iz članka 6. stavka 1. Konvencije, s kojom je povezana i usmenost rasprave, ali ne i zahtjev za kontradiktornost rasprave.

8. Na osnovi izloženog Ustavni sud utvrđuje da su odredbe članka 22., članka 25. točke 7. i članka 36. stavka 3. protivne odredbi iz članka 6. stavka 1. Konvencije, a time istodobno i odredbama članka 3., 5. i 134. Ustava Republike Hrvatske.

9. Odluka Ustavnog suda donesena je temeljem odredbe članka 53. stavka 1. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-745/1999
Zagreb, 8. studenoga 2000.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednik
dr. sc. Smiljko Sokol, v. r.