

Odluka / rješenje: Odluka o usvajanju ustavne tužbe

Odluka Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda može se ispitivati sa stajališta ustavnosti i zakonitosti postupka i načina donošenja, ali u različitim stupnjevima i sa stajališta ispunjavanja uvjeta propisanih člankom 5. stavkom 1. Ustavnog zakona, što ovisi o naravi samog propisanog uvjeta.

Provjera kvalifikacije da se osoba koja se kandidira za suca Ustavnog suda u pravnoj struci "istakla znanstvenim ili stručnim radom ili svojim javnim djelovanjem" ograničena je na provjeru jesu li u kandidaturi sadržane činjenice iz kojih se može izvesti zaključak o ispunjavanju tog uvjeta. Ocjena o tome jesu li te činjenice dostatne da dovedu do zaključka o kandidatu koji se u pravnoj struci istaknuo znanstvenim ili stručnim radom ili svojim javnim djelovanjem, kao i sama ocjena tih činjenica u isključivoj su nadležnosti Hrvatskog sabora.

O načinu na koji će utvrđivati ispunjavanje uvjeta od najmanje 15 godina "radnog iskustva u pravnoj struci" odlučuje sam Hrvatski sabor. Kontrola je ograničena samo na pitanje je li nadležni odbor Hrvatskog sabora mogao, iz svih uz prijavu dostavljenih dokumenata, a sagledavajući ih kao jednu cjelinu, utvrditi tu činjenicu.

Ustavno pravo iz članka 54. stavka 2. Ustava implicira načelo jednakosti, no ima i postupovni aspekt pa ga treba razmatrati zajedno s odredbama Ustava koje u svojoj ukupnosti znače "pravnu zaštitu". U tom dijelu ima dva aspekta: pozitivni, koji dovodi do zahtjeva za djelotvornim osiguravanjem pravne zaštite svakom pojedincu-natjecatelju koji je pojedinačnim aktom, donesenim u natječajnom postupku za određeno radno mjesto ili dužnost, neosnovano stavljen u nejednak položaj u odnosu na druge natjecatelje iako ispunjava sve propisane uvjete natječaja, i negativni, koji dovodi do zahtjeva za djelotvornim sprječavanjem neosnovanih prigovora drugih natjecatelja prema svakom onom pojedincu-natjecatelju koji je u natječajnom postupku za određeno radno mjesto ili dužnost ispunjavao sve propisane uvjete natječaja te je za to radno mjesto ili dužnost izabran u skladu sa zakonom, pod uvjetima koji su jednako važili za sve natjecatelje.

Objave: NN 65/09

Zaključak:

Zahtjev za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina iz članka 66. ZUS-a povodom Odluke Hrvatskog sabora o izboru tri suca Ustavnog suda Republike Hrvatske, klasa: 021-13/08-08/20 od 9. svibnja 2008.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica Suda, te suci Marko Babić, Snježana Bagić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Aldo Radolović, Duška Šarin, Miroslav Šeparović i Nevenka Šernhorst, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenula S. B. iz Z., na sjednici održanoj 30. travnja 2009., donio

je

ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Ukida se presuda Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Zpa-13/2008-29 od 15. listopada 2008. godine.

III. Rješenje broj: U-III-443/2009 od 4. veljače 2009. stavlja se izvan snage.

IV. Ova odluka objavit će se u "Narodnim novinama".

O b r a z l o ž e n j e

1. Podnositeljica je podnijela ustavnu tužbu protiv presude Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Zpa-13/2008-29 od 15. listopada 2008. kojom je uvažen zahtjev mr. sc. M. J. za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina iz članka 66. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj 53/91., 9/92. i 77/92., u daljnjem tekstu: ZUS) i poništena Odluka Hrvatskog sabora o izboru tri suca Ustavnog suda Republike Hrvatske, klasa: 021-13/08-08/20 od 9. svibnja 2008., u dijelu u kojem je za sutkinju Ustavnog suda Republike Hrvatske izabrana podnositeljica ustavne tužbe (u daljnjem tekstu: Odluka Hrvatskog sabora).

U konkretnom slučaju, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora uputio je javni poziv za podnošenje kandidature za tri suca Ustavnog suda Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 26/08.). Kandidaturu je podnijelo 19 kandidata u odnosu na koje je Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora jednoglasno zaključio da svi ispunjavaju propisane uvjete za suce Ustavnog suda. Nakon obavljenog javnog razgovora s kandidatima, taj je Odbor tajnim glasovanjem utvrdio užu listu s 4 kandidata koje će predložiti Hrvatskom saboru i po toj osnovi Hrvatskom saboru podnio Prijedlog odluke o izboru tri suca Ustavnog suda navodeći da sva 4 predložena kandidata ispunjavaju propisane uvjete za suce Ustavnog suda.

Između predložena 4 kandidata Hrvatski sabor je tajnim glasovanjem za suce Ustavnog suda izabrao S. B., doc. dr. sc. M. J. i dr. sc. D. Š. Neizabrana kandidatkinja mr. sc. M. J., sutkinja Upravnog suda Republike Hrvatske, podnijela je Upravnom sudu zahtjev za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina iz članka 66. ZUS-a, tvrdeći da su joj Odlukom Hrvatskog sabora povrijeđena ustavna prava zajamčena člankom 44. u vezi s člankom 54. stavkom 2. Ustava, jer je Hrvatski sabor za sutkinju Ustavnog suda izabrao kandidatkinju koja nije dokazala da ima najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci, što je uvjet za izbor suca Ustavnog suda propisan člankom 5. stavkom 1. Ustavnog zakona o Upravnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Ustavni zakon). Upravni sud je zahtjev neizabrane kandidatkinje mr. sc. M. J. prihvatio i poništio osporenu Odluku Hrvatskog sabora u dijelu u kojem je za sutkinju Ustavnog suda izabrana S. B.

U ovom ustavnosudskom postupku Ustavni sud odlučuje o ustavnoj tužbi koju je podnijela izabrana sutkinja Ustavnog suda S. B. protiv navedene presude Upravnog suda.

2. Podnositeljica ustavne tužbe smatra da su joj presudom Upravnog suda povrijeđena ustavna prava zajamčena drugim dijelom odredbe članka 54. stavka 2. Ustava (svakomu je pod jednakim uvjetima dostupno svako radno mjesto i dužnost) u vezi s ustavnim jamstvom jednakosti svih pred zakonom, propisanim člankom 14. stavkom 2. Ustava, u okviru načela vladavine prava propisanog člankom 3. Ustava. Navodi podnositeljice ustavne tužbe u konačnici su usmjereni prema povredi njezinog ustavnog prava na rad, zajamčenog člankom 54. stavkom 1. Ustava.

Prema mišljenju podnositeljice Upravni sud se protivno Ustavu i zakonu "upustio u ispitivanje (navodne) materijalne povrede zakona (navodno) učinjene Odlukom Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda". Ovu tvrdnju podnositeljica obrazlaže navodima da je odluka Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda politički akt vlasti ("akt vladanja") koji najviše zakonodavno i predstavničko tijelo Republike Hrvatske donosi neposredno na temelju ustavnih ovlaštenja, te da se kontrola takvih akata može provoditi samo u dijelu koji se odnosi na postupak njihova donošenja (tzv. kontrola formalne ustavnosti). Pritom se podnositeljica poziva na stajalište Ustavnog suda izraženo u brojnim odlukama, npr. U-III-437/1996, U-III-620/1998 koje glasi:

"Iako Odluka DSV-a pripada u krug tzv. akata vladanja, ona je istodobno i pravno vezani akt državnog tijela koje je u postupku imenovanja vezano postupovnim pravilima, te kao i svi ostali akti vladanja bilo kojeg državnog tijela podliježe ocijeni ustavnosti i zakonitosti sa stajališta ustavnosti i zakonitosti postupka i načina donošenja."

Podnositeljica smatra da praksa Ustavnog suda jasno pokazuje da je čak i kod akata vladanja koji nemaju izrazito političku narav, kao što su odluke Državnog sudbenog vijeća, ustavnosudska kontrola ograničena samo na poštivanje postupovnih pravila, to jest na kontrolu načina i postupka donošenja tih akata.

S obzirom na navedeno, a i na činjenicu da Upravni sud, za razliku od Ustavnog suda, nije ustavna institucija, podnositeljica smatra da kontrola političkih akata vladanja koju provodi Upravni sud na temelju zakonske ovlasti iz članka 66. ZUS-a ne smije prelaziti granice do kojih je i samom Ustavnom sudu dopušteno kontrolirati takve političke akte. U konkretnom slučaju Upravni sud je, prema mišljenju podnositeljice, prekoračio te granice i upustio se u dokazivanje i ispitivanje je li Hrvatski sabor pravilno protumačio i primijenio materijalne odredbe članka 5. Ustavnog zakona. Podnositeljica smatra da je isključivo Hrvatski sabor ovlašten, kroz parlamentarnu praksu, tumačiti što se ima smatrati "istaknutim znanstvenim ili stručnim radom", "istaknutim javnim djelovanjem" i "radnim iskustvom u pravnoj struci" i što će smatrati dokazom ispunjavanja tih uvjeta, pa treća osoba nije ovlaštena tvrditi niti je Upravni sud ovlašten presuditi da su toj trećoj osobi neposredno povrijeđena njezina ustavna prava zbog toga što se ne slaže s tumačenjem tih neodređenih pravnih pojmova koje je dao Hrvatski sabor.

Nadalje, podnositeljica ističe da se u postupku iz članka 66. ZUS-a ne radi o upravnoj stvari u kojoj Upravni sud ispituje (ne)zakonitost, već (ne)ustavnost pojedinačnih akata (u smislu povreda ustavnih prava), što je izvorna ustavna nadležnost Ustavnog suda. Stoga smatra da Upravni sud u tom postupku ne smije imati veće ovlasti od onih koje prema Ustavu ima Ustavni sud u ispitivanju povreda ustavnih prava u pojedinačnim slučajevima. Budući da Ustavni sud ima isključivo ovlast ukidanja neustavnih pojedinačnih akata, prema mišljenju podnositeljice, ustavnopravno je neprihvatljivo i nedopušteno da Upravni sud sam sebi daje veće ovlasti u zaštiti prava građana no što ih ima Ustavni sud po sili samog Ustava. U tom smislu, izreku presude o poništavanju dijela Odluke Hrvatskog sabora smatra ustavnopravno neprihvatljivom.

Podnositeljica ukazuje i na nedostatak aktivne legitimacije mr. sc. M. J. u konkretnoj stvari, odnosno na nedostatak obrazloženja Upravnog suda zbog čega priznaje mr. sc. M. J. aktivnu legitimaciju za podnošenje zahtjeva. Podnositeljica smatra da Odluka Hrvatskog sabora ni na koji način ne utječe na osobnu pravnu situaciju mr. sc. M. J., jer se i prema ocjeni samog Upravnog suda presudom ne mijenja njezin pravni status neizabrane kandidatkinje u postupku izbora sudaca Ustavnog suda. Smatrajući da mr. sc. M. J. Odlukom Hrvatskog sabora očito nije povrijeđeno kakvo pravo ili neposredni osobni interes utemeljen na zakonu, podnositeljica smatra da je Upravni sud mr. sc. M. J. u konkretnom slučaju zapravo dao ovlasti državnog odvjetnika, budući da prema odredbi članka 2. stavka 4. ZUS-a u slučaju kad je povrijeđen zakon u korist pojedinca upravni spor može pokrenuti samo nadležni državni odvjetnik.

3. U pravodobnoj dopuni ustavne tužbe od 18. veljače 2009. podnositeljica ističe i povredu ustavnog prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava.

Prema mišljenju podnositeljice, Upravni sud je bio dužan razmotriti dokumentaciju svih 19 kandidata i utvrditi koju i kakvu dokumentaciju je Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora priznavao kao dokaz o radnom iskustvu u pravnoj struci. Budući da je Upravni sud razmatrao jedino kandidaturu podnositeljice, time je podnositeljica dovedena u neravnopravan položaj u odnosu na sve druge kandidate koji nisu priložili potvrde poslodavaca kao dodatni dokaz, a pozvani su na javni razgovor.

Podnositeljica nadalje ističe da joj je bilo uskraćeno pravo očitovanja na podneske mr. sc. M. J. koje je dostavila Upravnom sudu tijekom upravnosudskog postupka.

Citirajući novinske članke iz kojih je prema mišljenju podnositeljice razvidno da je mr. sc. M. J. zbog svog položaja sutkinje Upravnog suda imala povlašten položaj u upravnosudskom postupku, podnositeljica izražava sumnju u nepristranost Upravnog suda.

3.1. Uz dopunu ustavne tužbe podnositeljica je, samoinicijativno, dostavila:

- potvrdu gđe L. T. A. koja je u doba rada podnositeljice ustavne tužbe u Međunarodnom vijeću za rehabilitaciju žrtava mučenja (International Rehabilitation Council Centre for Torture Victims, RCT-IRCT), danskoj međunarodnoj humanitarnoj

organizaciji, predstavništvu Zagreb (u daljnjem tekstu: međunarodna humanitarna organizacija) bila ovlaštena zastupnik te međunarodne organizacije i voditeljica projekta, te

- potvrdu Z. b. d.d. o poslovima koje je obavljala za vrijeme rada u banci.

3.2. U drugoj dopuni ustavne tužbe od 3. ožujka 2009., također pravodobnoj, podnositeljica opisuje navodni utjecaj mr. sc. M. J., kao sutkinje Upravnog suda, na rad Upravnog suda u njezinu predmetu.

4. Upravni sud je osporenom presudom, nakon provedenog postupka u kojem je pribavio očitovanje Hrvatskog sabora, podnositeljice ustavne tužbe, te dr. sc. M. J. i dr. sc. D. Š., uvažio zahtjev mr. sc. M. J. podnesen na temelju članka 66. ZUS-a i poništio Odluku Hrvatskog sabora u dijelu u kojem je za sutkinju Ustavnog suda izabrana podnositeljica ustavne tužbe.

Tumačeći odredbe Ustavnog zakona kojima su propisani uvjeti za izbor sudaca Ustavnog suda te postupak izbora, Upravni sud je zaključio da Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora može sačiniti listu samo od onih kandidata koji su dostavili potpunu dokumentaciju kojom dokazuju da ispunjavaju uvjete za suca Ustavnog suda.

Upravni sud je utvrdio da je Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora, a slijedom njega i Hrvatski sabor, glede ispunjavanja uvjeta S. B. za sutkinju Ustavnog suda, imao u vidu samo potvrdu Ureda za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske, kojom se potvrđuje da S. B., zaposlena u Uredu za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, na radnom mjestu predstojnice Ureda na neodređeno vrijeme od 18. veljače 2004., na dan 28. travnja 2008. ima ukupno 15 godina, 9 mjeseci i 26 dana radnog staža. Prema stajalištu Upravnog suda iz te potvrde "ne može se iščitati da S. B. ispunjava uvjete iz članka 5. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, tj. da je diplomirani pravnik s najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci".

Naime, Upravni sud smatra da ta potvrda služi kao dokaz o ispunjavanju uvjeta radnog iskustva u pravnoj struci stečenog u "Uredu za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske u razdoblju od 18. veljače 2004. do 28. travnja 2008.", dok je za ostali radni staž podnositeljica trebala pridonijeti potvrde njezinih ranijih poslodavaca, osobito međunarodne humanitarne organizacije i Z. b. d.d. Prema stajalištu Upravnog suda, radna knjižica, presliku koje je uz prijavu priložila podnositeljica, "nije dokaz o tome da se radi o ostvarenom radnom stažu u pravnoj struci, jer je uz radnu knjižicu trebalo priložiti potvrde od svih poslodavaca kod kojih je navedena kandidatkinja bila zaposlena, a u kojim potvrdama se mora naznačiti na kojim poslovima je ista radila, tj. da li se radi o ostvarenom radnom stažu u pravnoj struci".

Budući da je takav dokaz podnositeljica ustavne tužbe dostavila samo za rad u "Vladi, Hrvatskom saboru i Ustavnom sudu", a ne i za rad kod ostalih poslodavaca navedenih u radnoj knjižici, Upravni sud "nije mogao ocijeniti je li rad S. B. kod ostalih poslodavaca ostvaren u pravnoj struci". Slijedom toga, Upravni sud smatra da ni Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora nije mogao zaključiti da podnositeljica ispunjava uvjete za suca Ustavnog suda u smislu članka 5. Ustavnog

zakona.

Time su, prema ocjeni Upravnog suda, povrijeđena ustavna prava podnositeljice zahtjeva mr. sc. M. J., zajamčena člankom 44. u svezi s člankom 54. stavkom 2. Ustava (svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe i svatko slobodno bira poziv i zaposlenje i svakomu je pod jednakim uvjetima dostupno svako radno mjesto i dužnost).

Pored navedenog, Upravni sud je izrazio stajalište da tražene uvjete kandidati prijavljeni na natječaj moraju ispunjavati i o tome priložiti dokaze najkasnije do posljednjeg dana roka za podnošenje prijave na natječaj.

Zaključno, očitujući se o aktivnoj legitimaciji podnositeljice zahtjeva mr. sc. M. J., Upravni sud je naveo da je ona "neovisno o činjenici da se ovom odlukom ne mijenja njezin pravni status neizabranog kandidata, aktivno legitimirana za podnošenje zahtjeva u konkretnoj stvari, pa je s obzirom na navedeno trebalo temeljem članka 66. Zakona o upravnim sporovima, a odgovarajućom primjenom članaka 39. stavak 2. i 40. stavka 1. istog Zakona zahtjev uvažiti i Odluku Hrvatskog sabora od 9. svibnja 2008. godine u osporenom dijelu poništiti."

5. Ustavni sud je od Hrvatskog sabora zatražio očitovanje na navode ustavne tužbe, kao i dokumentaciju Hrvatskog sabora koja se odnosi na izbor sudaca Ustavnog suda od 1999. do danas.

U svom očitovanju Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora ističe da je glede ispunjavanja uvjeta podnositeljice za sutkinju Ustavnog suda imao u vidu cjelokupnu dokumentaciju koju je podnositeljica priložila uz prijavu, uključujući i radnu knjižicu, koja je javna isprava.

Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora ističe da niti u jednom pozivu nadležnog Odbora Hrvatskog sabora za predlaganje kandidata za izbor sudaca Ustavnog suda, počevši od onog objavljenog u "Narodnim novinama", broj 127/00., nije bilo izrijekom navedeno koju su dokumentaciju, osim životopisa, kandidati dužni podnijeti za dokazivanje najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci, odnosno nisu bili taksativno navedeni prilozi koji moraju biti dostavljeni uz prijedlog u smislu članka 6. stavka 2. Ustavnog zakona.

Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora u svim je postupcima izbora sudaca Ustavnog suda, provedenima od 2000/2001 do danas, utvrđivao pravovaljanim i candidature onih kandidata koji su priložili samo radnu knjižicu ili njezinu presliku i onih koji su priložili samo potvrde poslodavaca i onih koji su priložili oboje, u cijelosti ili djelomično.

Nadalje, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora ističe da je Upravni sud osporenu presudu donio nakon razmatranja samo natječajne dokumentacije kandidatkinje S. B., a da nije razmatrao dokumentaciju ostalih 18 kandidata, čije je candidature nadležni Odbor Hrvatskog sabora također utvrdio pravovaljanima. Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora smatra da bi Upravni sud - da je to učinio - utvrdio da je 7 kandidata podnijelo samo

izvornike ili preslike radnih knjižica, 7 kandidata samo potvrde poslodavaca, a 5 kandidata podnijelo je i izvornike ili preslike radnih knjižica i sve ili samo neke potvrde poslodavaca. Nadležni Odbor Hrvatskog sabora sve je takve kandidature utvrdio pravovaljanima.

Za Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora nije bilo razloga koji bi doveli u sumnju podatke koje je podnositeljica navela u svom životopisu glede poslova koje je obavljala u Z. b. i međunarodnoj humanitarnoj organizaciji, a koje je Upravni sud doveo u pitanje. Da je Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora smatrao potrebnim ispitati mogu li se poslovi koje je podnositeljica obavljala u Z. b. i međunarodnoj humanitarnoj organizaciji smatrati radnim iskustvom u pravnoj struci, onda bi zatražio i posebne dokaze o tome.

Konačno, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora ukazao je i na dokumente Komisije za demokraciju putem prava (Venecijanske komisije) Vijeća Europe, koji sadrže smjernice i preporuke za izbor sudaca ustavnih sudova, a koje je Hrvatski sabor "dosada uvažavao i uvažavat će ubuduće".

Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora posebno ističe da je zbog ovog slučaja, u povodu predstojećeg izbora tri suca Ustavnog suda, Hrvatski sabor po prvi put u svojoj parlamentarnoj praksi u Pozivu od 10. veljače 2009. ("Narodne novine", broj 18/09.) izrijekom i taksativno naveo koju dokumentaciju kandidati moraju priložiti. No, smatra da ta promjena parlamentarne prakse ni na koji način neće utjecati na ovlasti i dužnosti Hrvatskog sabora da odredbe članka 5. stavka 1. Ustavnog zakona tumači i primjenjuje u skladu sa svrhom ustavnog sudovanja i specifičnim zadaćama ustavnih sudaca.

6. Ustavni sud je ustavnu tužbu i dopune dostavio na očitovanje zainteresiranoj osobi mr. sc. M. J. U očitovanju na navode ustavne tužbe mr. sc. M. J. navodi da se podnositeljica neosnovano poziva na povredu ustavnih prava, jer je u postupku pred Upravnom sudom utvrđeno da nije dokazala ispunjavanje jednog od uvjeta za suca Ustavnog suda, propisanog člankom 5. stavkom 1. Ustavnog zakona. Mr. sc. M. J. smatra da su upravo njoj, kao kandidatkinji koja je ušla u uži izbor ali nije izabrana za sutkinju Ustavnog suda, povrijeđena ustavna prava odlukom Hrvatskog sabora o izboru kandidatkinje koja nije dokazala ispunjavanje uvjeta. Smatra da je u tom smislu i osporena presuda Upravnog suda bila "jedino moguća".

Vezano uz navode ustavne tužbe da je Upravni sud prekoračio svoje ovlasti poništavajući "akt vladanja" Hrvatskog sabora, mr. sc. M. J. smatra da je Odluka Hrvatskog sabora pojedinačni akt kojim može biti povrijeđeno neko ustavom zajamčeno pravo ili sloboda te da je prema članku 66. ZUS-a Upravni sud nadležan odlučivati o povredi ustavnog prava počinjenoj pojedinačnim aktom bez obzira na donositelja akta. Pritom smatra da nadležnost Upravnog suda ne može biti ograničena samo na ispitivanje povrede pravila postupka.

"Teoriju" o aktu vladanja, koju prema njezinom mišljenju podnositeljica pokušava primijeniti i na izbor sudaca Ustavnog suda, mr. sc. M. J. smatra neodrživom i neprihvatljivom, jer se kod izbora sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske ne radi o neposrednoj primjeni Ustava, već se radi o "itekako propisanim uvjetima i postupku koji se mora provesti da bi se mogao provesti izbor sudaca Ustavnog suda". Smatra

da se izbor sudaca Ustavnog suda ne može i ne smije podvesti pod akt vladanja koji ne bi podlijegao sudskoj kontroli.

Nadalje, smatra da Upravni sud nije neovlašteno "prigrabio" izvornu ustavnu ovlast Hrvatskog sabora da autonomno tumači što se smatra radnim iskustvom u pravnoj struci, jer u svojoj presudi nije dao nikakvo tumačenje odredbe članka 5. Ustavnog zakona, već je jedino konstatirao da podnositeljica nije dokazala da ima najmanje 15 godina radnog iskustva u struci. Pritom smatra da Upravni sud ne poistovjećuje radno iskustvo u pravnoj struci s radnim stažem u pravnoj struci, već iznosi da je radna knjižica samo dokaz o radnom stažu, ali ne i dokaz o tome koje je poslove neka osoba obavljala.

Očitujući se na dopune ustavne tužbe, mr. sc. M. J. ističe da je podnositeljica potvrde koje je dostavila uz dopunu od 3. ožujka 2009. trebala dostaviti do posljednjeg dana roka za predaju kandidatura.

7.1. Ustavni sud je tijekom ustavnosudskog postupka zatražio stručna mišljenja prof. dr. sc. B. B., prof. dr. sc. A. B., prof. dr. sc. B. B., doc. dr. sc. S. B., prof. dr. sc. R. B., prof. dr. sc. O. C., prof. dr. sc. P. K., prof. dr. sc. I. K., prof. dr. sc. J. K., prof. dr. sc. Z. L., prof. dr. sc. A. L., prof. dr. sc. D. L., mr. sc. Z. M., mr. sc. H. M., prof. dr. sc. B. S., prof. dr. sc. S. S. i M. Ž.

Stručna mišljenja dostavili su prof. dr. sc. B. B., doc. dr. sc. S. B., prof. dr. sc. I. K., prof. dr. sc. Z. L., mr. sc. Z. M., mr. sc. H. M., prof. dr. sc. B. S. i M. Ž.

7.2. Ustavni sud je zatražio očitovanja od Hrvatske narodne banke, Središnjeg državnog ureda za upravu, Hrvatske odvjetničke komore, Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske, Državnog zavoda za statistiku, Z. b. d.d. i Danskog Crvenog križa. Sve su institucije dostavile svoja očitovanja, osim Danskog Crvenog križa kojemu dopis Ustavnog suda nije mogao biti uručen, jer se ne nalazi na adresi navedenoj u Registru stranih udruga Središnjeg državnog ureda za upravu.

7.3. Od Upravnog suda Republike Hrvatske pribavljen je spis broj: Zpa-13/2008, a od Hrvatskog sabora dokumentacija o izboru sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske 2002., 2007. i 2008. godine i zapisnik s 12. sjednice Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora od 7. svibnja 2008. godine.

Ustavna tužba je osnovana.

8. Ustavni sud je, na prijedlog podnositeljice ustavne tužbe, rješenjem broj: U-III-443/2009 od 4. veljače 2009. privremeno odgodio pravne učinke osporene presude Upravnog suda, ocijenivši da osporena presuda zahtijeva detaljno ispitivanje granica i opsega sudske kontrole akata o izboru državnih dužnosnika koje Hrvatski sabor donosi neposredno na temelju ustavnih ovlasti i u tom smislu ima šire značenje koje prelazi okvire pojedinačnog slučaja.

Sukladno tome, a s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja, u ovom ustavnosudskom postupku bilo je potrebno odgovoriti na sljedeća načelna pitanja:

8.1. Može li se Odluka Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda pobijati pred Upravnim sudom Republike Hrvatske?

8.2. Ako može, do koje je granice sudska provjera dopuštena?

8.3. Je li dopuštena sudska provjera kvalifikacije da se osoba koja se kandidira za suca Ustavnog suda "... u struci istakla znanstvenim ili stručnim radom ili svojim javnim djelovanjem"?

8.4. Što je "radno iskustvo u pravnoj struci" i kako se ono dokazuje?

8.5. U kom času moraju biti ispunjeni uvjeti za suca Ustavnog suda?

NAČELNA PRAVNA STAJALIŠTA USTAVNOG SUDA

Ad 8.1.) *Može li se Odluka Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske pobijati pred Upravnim sudom Republike Hrvatske?*

a) Hrvatski sabor predstavničko je tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj (članak 70. Ustava). Hrvatski sabor samostalno odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj (članak 2. stavak 4. alineja 1. Ustava), te je ovlašten donositi akte političke naravi.

Na temelju prava i ovlaštenja utvrđenih Ustavom i Poslovníkom Hrvatskog sabora ("Narodne novine", broj 6/02. - pročišćeni tekst, 41/02., 91/03., 58/04., 69/07., 39/08. i 86/08., u daljnjem tekstu: Poslovník) Hrvatski sabor donosi Ustav, zakone, državni proračun, odluke, deklaracije i druge akte utvrđene Ustavom i člankom 116. Poslovníka. Odlukom, kao aktom ostvarivanja prava Sabora, odlučuje se, između ostalog, o izboru odnosno imenovanju, razrješenju i opozivu (članak 118. Poslovníka).

Hrvatski sabor bira suce Ustavnog suda (članak 125. Ustava). Uvjeti za izbor, kao i postupak izbora sudaca Ustavnog suda propisani su Ustavnim zakonom, koji ima pravnu snagu samog Ustava, budući da je donesen na način i u postupku propisanom za promjenu Ustava. Odluku o izboru sudaca Ustavnog suda, dakle, Hrvatski sabor donosi na osnovi izravnih ustavnih ovlasti i po proceduri koja je također ustavne naravi. U tom smislu Ustavni sud ocjenjuje netočnima navode mr. sc. M. J. da se kod izbora sudaca Ustavnog suda ne radi o neposrednoj primjeni ustavnih odredbi.

Ustavni sud primjećuje da ni Ustav ni mjerodavni zakoni ne propisuju izrijeckom pravno sredstvo protiv akata izbora ili imenovanja najviših državnih odnosno pravosudnih dužnosnika niti propisuju krug ovlaštenika na podnošenje pravnog sredstva protiv njih. S druge strane, oni ga izrijeckom ni ne isključuju. U tom smislu treba podsjetiti na novo pravno stajalište Europskog suda za ljudska prava, prvi put izraženo u presudi Velikog vijeća u predmetu *Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske* od 19. travnja 2007. (zahtjev br. 63235/00), koje glasi:

"61. Sud priznaje državni interes u kontroli pristupa sudu kad se radi o određenim

kategorijama osoblja (staff). Međutim, primarno je na državama ugovornicama, osobito nacionalnim zakonodavcima, a ne na Sudu, da izriekom identificiraju ona područja javnih službi (public service) koja uključuju vršenje diskrecijskih ovlasti pripadajućih državnom suverenitetu, gdje se od interesa pojedinca mora odustati. ...

62. Da sažmemo, s ciljem da tužene države budu sposobne pred Sudom odgovarati zbog isključenja zaštite sadržane u članku 6. u vezi s podnositeljevim statusom kao javnog službenika (civil servant), moraju biti ispunjena dva uvjeta. Prvo, država mora u svom nacionalnom pravu izriekom isključiti pristup sudu za službu (post) ili kategoriju osoblja koja je u pitanju. Drugo, isključenje mora biti opravdano po objektivnim osnovama u interesu države. ... Na tuženoj je vladi da demonstrira, prvo, da podnositelj javni službenik nema pravo na pristup sudu po nacionalnom pravu, i, drugo, da je isključenje prava zajamčenih člankom 6. za javnog službenika opravdano."

Navedena pravna stajališta Europski sud za ljudska prava ponovio je i u presudi *Olujić protiv Hrvatske* od 5. veljače 2009. (zahtjev br. 22330/05), u kojoj je iznova istaknuo da se "članak 6. ne primjenjuje samo na slučajeve gdje je domaće pravo izriekom isključilo pristup sudu za kategorije osoblja o kojima je riječ, a gdje je isključenje opravdano objektivnim interesima države." (§ 34.)

S tim u vezi, Ustavni sud podsjeća da je - u nedostatku izričite pravne norme koja bi isključivala upravnosudsku zaštitu protiv odluke Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda - rješenjem broj: U-III-1923/2002 od 13. prosinca 2002. prvi put ustanovio nadležnost Upravnog suda za ispitivanje eventualnih povreda ustavnih prava počinjenih odlukom Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda pozivom na članak 66. ZUS-a. Istim je rješenjem na posredan način priznao i aktivnu legitimaciju za podnošenje zahtjeva iz članka 66. ZUS-a osobama koje su sudjelovale kao kandidati u istom postupku izbora za suce Ustavnog suda. Tim je rješenjem Ustavni sud ujedno priznao ustavnoj tužbi, kao sredstvu ustavnopravne zaštite, svojstvo supsidijarnosti u odnosu na odluke Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda. Istovjetno stajalište Ustavni sud je ponovo izrazio u rješenju broj: U-III-2419/2008 od 25. rujna 2008. godine.

U svjetlu takvih okolnosti Ustavni sud u ovom ustavnosudskom postupku nije posebno razmatrao dijelove ustavne tužbe u kojima podnositeljica osporava aktivnu legitimaciju mr. sc. M. J. za podnošenje zahtjeva iz članka 66. ZUS-a Upravnom sudu, jer ona za Ustavni sud nije sporna.

Ustavni sud primjećuje, međutim, da postoje ozbiljni razlozi koji bi mogli potaknuti Ustavni sud na eventualno preispitivanje sadašnjeg pravnog stajališta o prihvatljivosti upravnosudske zaštite protiv odluka najviših državnih tijela o imenovanju državnih dužnosnika, s obzirom da bi ustavna tužba mogla biti dostatno i djelotvorno pravno sredstvo u takvim slučajevima. To proizlazi iz već spomenute presude Europskog suda za ljudska prava u slučaju *Olujić protiv Hrvatske*, u kojoj je Europski sud iznio stajalište da isključenje sudske zaštite pred redovnim sudovima ne čini pristup sudu apsolutno isključenim "budući da je podnositelj bio ovlašten podnijeti ustavnu tužbu protiv odluke Državnog sudbenog vijeća i Županijskog doma", te je "sud ispitao meritum tih tužbi. ... Po toj osnovi, Sud smatra da okvir nadzora Ustavnog suda u konkretnom slučaju, te njegova ovlast da ukine odluke, ukazuje da je podnositelju

osiguran pristup sudu po domaćem pravu, koji zadovoljava Eskelinen test." (§§ 36. i 37.).

Na potrebu eventualnog preispitivanja sadašnjeg pravnog stajališta Ustavnog suda o osnovanosti upravnosudske zaštite protiv odluka Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda ukazuje i novije mišljenje Venecijanske komisije Vijeća Europe izraženo u povodu novele Zakona o Ustavnom sudu Armenije: "*Odluku o povredi postupka imenovanja suca Ustavnog suda (članak 14.7.7) trebao bi donijeti sam Sud, a ne redovni sud (bez sudjelovanja suca o kojem je riječ).*" (CDL-AD(2006)017 Opinion on amendments to the law on the Constitutional Court of Armeni, u: *Vademecum on Constitutional Justice*, 11. V. 2007. - CDL-JU(2007)012, str. 9). Ustavni sud pritom podsjeća da dokumente Venecijanske komisije Europski sud za ljudska prava smatra izvorom prava (primjerice, u predmetima *Apostol v. Gruzija* /28. studenoga 2006./, *Oya Ataman v. Turska* /5. prosinca 2006./, *Georgian Labour Party v. Gruzija* /8. srpnja 2008./; *Yumak i Sadak protiv Turske - Veliko vijeće* /8. srpnja 2008./; *Melnychenko v. Ukrajina* /19. listopada 2004./; *Russian Conservative Party of Entrepreneurs i drugi v. Rusija* /11. siječnja 2007./; *Sukhovetsky v. Ukrajina* /28. ožujka 2006./; *Hirst v. Ujedinjeno Kraljevstvo (br. 2) - Veliko vijeće* /6. listopada 2005./, i dr.).

Navedena stajališta Europskog suda za ljudska prava i Venecijanske komisije Vijeća Europe, međutim, nisu primjenjiva u ovom ustavnosudskom postupku. Naime, sve dok se pravno stajalište Ustavnog suda u tom pitanju ne promijeni, odnosno sve dok upravnosudsku zaštitu protiv odluka o izboru, imenovanju ili razrješenju najviših državnih dužnosnika izriekom ne isključi sam zakonodavac u skladu s navedenim presudama Europskog suda za ljudska prava, stajališta o nadležnosti Upravnog suda za kontrolu odluka najviših tijela državne vlasti o izboru, imenovanju ili razrješenju onih državnih dužnosnika u odnosu na koje je Ustavni sud u svojoj praksi ustanovio upravnosudsku nadležnost, dužni su poštivati svi, pa i sam Ustavni sud.

b) Drugačija je pravna situacija, međutim, kad je riječ o opsegu ovlasti Upravnog suda u postupcima kontrole tih akata. Iako je određen broj stranaka u postupku provedenom pred Upravnim sudom na temelju članka 66. ZUS-a već podnosio ustavne tužbe protiv presuda Upravnog suda u tim postupcima, podnositeljica ustavne tužbe prva je prigovorila postupanju Upravnog suda koji u tim postupcima poništava "konačne pojedinačne akte protiv kojih nema druge pravne zaštite" zbog povrede "ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina".

Ustavni sud je stoga u ovom postupku ispitao je li poništavanje pojedinačnih akata iz članka 66. ZUS-a u postupku pred Upravnim sudom načelno u skladu s načelom vladavine prava, osobito s aspekta jedinstvenosti i pravne konzistentnosti unutarnjeg pravnog poretka.

Članak 66. ZUS-a glasi:

O zahtjevu za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom a nije osigurana druga sudska zaštita odlučuje sud nadležan za upravne sporove odgovarajućom primjenom ovoga zakona.

Članak 66. ZUS-a ne uređuje upravni spor niti se u tom postupku pred Upravnim sudom kontrolira zakonitost upravnih ni bilo kojih drugih konačnih pojedinačnih akata protiv kojih u pravnom poretku Republike Hrvatske nema druge sudske zaštite. Glavno i jedino pitanje u tom postupku jest kontrola pojedinačnih akata s aspekta eventualnih povreda "ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina". S obzirom na navedeno, u postupku iz članka 66. ZUS-a pravila tog zakona samo se odgovarajuće primjenjuju.

Ne ulazeći u razloge koji su doveli do takve situacije, Ustavni sud podsjeća da je kontrola iz članka 66. ZUS-a zadržana i nakon što je u ustavnom poretku Republike Hrvatske Ustavni sud postao nadležan za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom putem instituta ustavne tužbe. Upravni sud je u takvim okolnostima dužan primjenjivati članak 66. ZUS-a vodeći računa o temeljnim postulatima pozitivnog ustavnog poretka Republike Hrvatske. Na to ga izrijekom obvezuje i članak 118. stavak 1. Ustava koji propisuje da "sudovi sude na temelju Ustava i zakona".

Konkretno, provodeći postupak iz članka 66. ZUS-a Upravni sud je dužan uvažavati činjenicu da je Ustavni sud od prosinca 1990. godine jedino Ustavom ovlašteno tijelo za ispitivanje eventualnih povreda ustavnih prava u pojedinačnim slučajevima i za ukidanje pojedinačnih akata nadležnih tijela državne i javne vlasti kojima su ta prava povrijeđena.

Sukladno navedenom, Upravni sud prekoračuje granice Ustava kad u postupku iz članka 66. ZUS-a u "odgovarajućoj primjeni" tog zakona poništava (anulira) osporene pojedinačne akte, jer anulacijske ovlasti u postupcima zaštite ljudskih prava nema nijedno tijelo u državi, pa ni Ustavni sud.

Načelno, dakle, nijedno tijelo u državi nije ovlašteno poništavati odluke Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda, ali ni druge pojedinačne akte iz članka 66. ZUS-a, jer je ustavotvorac u postupcima koji se vode zbog povreda ustavnih prava pojedinačnim aktima iz članka 128. alineje 4. Ustava i članka 62. stavka 1. Ustavnog zakona ovlast ograničio na ukidanje (kasaciju) tih akata.

Zaključno, anulacija pojedinačnih akata iz članka 66. ZUS-a u dosadašnjoj se praksi Upravnog suda provodila neposrednom, a ne odgovarajućom primjenom tog zakona, čime je Upravni sud postupao protivno ustavnom načelu da sudovi sude na temelju zakona, ali i na temelju Ustava.

Ad 8.2.) Do koje je granice sudska provjera odluke Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda dopuštena?

Odgovor na to pitanje ovisi o utvrđenju pravne naravi odluke Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda.

a) Podnositeljica se u ustavnoj tužbi poziva na ustaljeno stajalište Ustavnog suda o aktima vladanja, ističući da se ustavnosudska kontrola pojedinačnih akata o imenovanju državnih dužnosnika može provoditi samo u dijelu koji se odnosi na postupak i način njihova donošenja (tzv. kontrola formalne ustavnosti).

Ustavni sud je u dosadašnjoj praksi, koju je izgradio na konkretnim slučajevima imenovanja sudaca u postupku pred Državnim sudbenim vijećem sredinom 1990-ih godina, doista polazio od stajališta da takvi pojedinačni akti pripadaju u krug tzv. akata vladanja. U mnogobrojnim je odlukama Ustavni sud dosada utvrđivao da su ti pojedinačni akti pravno vezani samo postupovnim pravilima, pa kao i svi ostali akti vladanja bilo kojeg državnog tijela podliježu ocjeni ustavnosti i zakonitosti samo sa stajališta ustavnosti i zakonitosti postupka i načina donošenja. To svoje stajalište Ustavni sud je izrazio, primjerice, u odlukama U-III-437/1996., U-III-94/1998, U-III-95/1998, U-III-620/1998, U-III-176/1998, U-III-237/1999, U-III-993/1999 i dr.

Ni znanstvenici koji su Ustavnom sudu dostavili svoja stručna mišljenja ne otklanjaju dopustivost sudskog ispitivanja takvih odluka, ali ga većinom ograničavaju na kontrolu postupovnog (proceduralnog) dijela izbora sudaca Ustavnog suda.

b) Ustavni sud ocjenjuje da je zbog otklanjanja mogućih dvojbi potrebno detaljnije obrazložiti njegovo stajalište o tzv. aktima vladanja.

Neovisno o terminološkim prijeporima vezanim uz njihov naziv, nije sporno da politički akti izbora ili imenovanja postoje u svakom suvremenom demokratskom pravnom poretku. Riječ je najčešće o aktima izbora ili imenovanja koje donose najviša politička tijela u državi neposrednom primjenom mjerodavnih odredaba Ustava u konkretnim i posebno određenim nespornim situacijama (primjerice, rješenje o imenovanju predsjednika Vlade ili rješenje o imenovanju članova Vlade iz članka 109. stavka 5. Ustava).

S druge strane, nije sporno da su i akti o izboru predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske (članak 118. stavak 2. Ustava), sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske (članak 125. stavak 1. Ustava) ili glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske (članak 124. stavak 2. Ustava) političke naravi. Međutim, oni su ujedno i pravno vezani akti, jer kandidati za te državne odnosno pravosudne dužnosti prethodno moraju ispuniti Ustavom i/ili zakonom propisane uvjete u vezi sa stručnim kvalifikacijama, a u pojedinim državama i u vezi sa starosnom dobi. Stoga su ti akti politički, ali je njihovo donošenje uvjetovano ispunjenjem propisanih pravnih pretpostavki.

Sukladno navedenom, akti izbora ili imenovanja iz prve spomenute skupine, koji ne pretpostavljaju prethodno ispunjenje zakonom propisanih uvjeta stručnih ili drugih kvalifikacija za obnašanje određenih državnih dužnosti, nedvojbeno podliježu ustavnosudskoj kontroli samo sa stajališta ustavnosti i zakonitosti postupka i načina njihova donošenja. Nasuprot tome, akti izbora ili imenovanja iz druge spomenute skupine, koji pretpostavljaju prethodno ispunjenje zakonom propisanih uvjeta stručnih ili drugih kvalifikacija za obnašanje određenih državnih dužnosti, podliježu ustavnosudskoj kontroli ne samo sa stajališta ustavnosti i zakonitosti postupka i načina njihova donošenja, već i u dijelu koji odgovara na pitanje: ispunjava li kandidat Ustavom i/ili zakonom propisane uvjete za obnašanje dotične državne odnosno pravosudne dužnosti.

Odluka Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda pripada toj drugoj skupini akata koji su po svojoj naravi pravno-politički. Njihovu narav određuje članak 125. stavak 1. Ustava i članak 5. stavak 1. Ustavnog zakona.

Članak 125. stavak 1. Ustava glasi:

Ustavni sud Republike Hrvatske čini trinaest sudaca koje bira Hrvatski sabor, na vrijeme od osam godina iz reda istaknutih pravnika, osobito sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti.

Članak 5. Ustavnog zakona glasi:

(1) Za suca Ustavnog suda može se izabrati osobu koja je hrvatski državljanin, diplomirani pravnik s najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci koja se u toj struci istakla znanstvenim ili stručnim radom ili svojim javnim djelovanjem.

(2) Osoba koja je stekla doktorat pravnih znanosti i ispunjava druge uvjete iz stavka 1. ovoga članka može se izabrati za suca Ustavnog suda ako ima najmanje 12 godina radnog iskustva u pravnoj struci.

c) S druge strane, postupak izbora sudaca Ustavnog suda propisan je člankom 125. stavkom 2. Ustava i člankom 6. Ustavnog zakona.

Članak 125. stavak 2. Ustava glasi:

Postupak kandidiranja sudaca Ustavnog suda i predlaganja za izbor Hrvatskom saboru provodi odbor Hrvatskoga sabora, nadležan za Ustav.

Članak 6. Ustavnog zakona glasi:

(1) Postupak izbora sudaca Ustavnog suda pokreće odbor Hrvatskoga sabora nadležan za Ustav (u daljnjem tekstu: nadležni odbor) objavom poziva u "Narodnim novinama" pravosudnim institucijama, pravnim fakultetima, odvjetničkoj komori, pravničkim udrugama, političkim strankama, drugim pravnim osobama i pojedincima da predlože kandidate za izbor jednog ili više sudaca Ustavnog suda (u daljnjem tekstu: poziv). Pojedinaac može i sam sebe predložiti kao kandidata.

(2) U pozivu se navode uvjeti za izbor sudaca Ustavnog suda određeni Ustavom i ovim Ustavnim zakonom, rok za podnošenje prijedloga kandidata nadležnom odboru, te priloge koji moraju biti dostavljeni uz prijedlog.

(3) Nakon proteka roka iz stavka 2. ovoga članka, nadležni odbor ispituje ispunjavaju li kandidati uvjete za izbor sudaca Ustavnog suda utvrđene Ustavom i ovim Ustavnim zakonom i nepravovaljane kandidature odbacuje.

(4) Nadležni odbor obavlja javni razgovor sa svakim kandidatom koji ispunjava uvjete za izbor za suca Ustavnog suda i na temelju prikupljenih podataka i rezultata razgovora sastavlja listu kandidata koji ulaze u uži izbor za suce Ustavnog suda. Lista kandidata u pravilu sadržava više kandidata od broja sudaca Ustavnog suda koji se bira.

(5) Nadležni odbor, uz svoj prijedlog, dostavlja Hrvatskom saboru listu svih kandidata koji ispunjavaju uvjete za izbor suca Ustavnog suda. Prijedlog nadležnog odbora

mora sadržavati obrazloženje iz kojeg je razvidno zašto je odbor pojedinom kandidatu dao prednost pred ostalim kandidatima.

(6) Zastupnici Hrvatskoga sabora glasuju pojedinačno o svakom predloženom kandidatu.

(7) Predloženi kandidat za suca Ustavnog suda smatra se izabranim sucem Ustavnog suda ako za njega glasuje većina od ukupnog broja zastupnika Hrvatskoga sabora.

Članak 6. stavci 6. i 7. u svezi s drugom rečenicom stavka 4. istog članka Ustavnog zakona razrađeni su u članku 231. stavku 1. Poslovnika Hrvatskog sabora koji glasi:

Tajno glasovanje provodi se u pravilu kod izbora, odnosno imenovanja u slučaju kada je broj predloženih kandidata veći od broja koji se bira, odnosno imenuje.

d) Nesporno je da se odluka Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda može ispitivati sa stajališta ustavnosti i zakonitosti postupka i načina donošenja, ali u različitim stupnjevima i sa stajališta ispunjavanja uvjeta propisanih člankom 5. stavkom 1. Ustavnog zakona, što ovisi o naravi samog propisanog uvjeta (hrvatski državljanin, diplomirani pravnik, najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci, u pravnoj struci istaknuti znanstveni ili stručni rad ili u pravnoj struci istaknuto javno djelovanje).

Ako su ispunjeni navedeni uvjeti propisani člankom 5. stavkom 1. Ustavnog zakona, politička volja izražena tijekom glasovanja ne može biti predmetom ni sudske ni ustavnosudske kontrole.

Ispunjavanje uvjeta koji se odnose na hrvatsko državljanstvo i zvanje diplomiranog pravника dokazuje se odgovarajućim javnim ispravama. O načinu na koji se dokazuje ispunjavanje ostalih uvjeta iz članka 5. stavka 1. Ustavnog zakona Ustavni sud se očituje u nastavku.

Ad 8.3.) *Je li dopuštena provjera kvalifikacije da se osoba koja se kandidira za suca Ustavnog suda u pravnoj struci "istakla znanstvenim ili stručnim radom ili svojim javnim djelovanjem"?*

Prema stajalištu Ustavnog suda, riječ je u prvom redu o vrijednosnoj ocjeni Hrvatskog sabora. Takva kvalitativna provjera stoga zahtijeva nužan pravni oprez, jer može doći u koliziju s političkom voljom parlamenta izraženom tijekom glasovanja o kandidatu za suca Ustavnog suda. Ona ne smije uzurpirati volju i nadležnost parlamenta te se mora ograničiti samo na provjeru jesu li u kandidaturi sadržane činjenice iz kojih se može izvesti zaključak da je kandidat osoba koja se u pravnoj struci istaknula znanstvenim ili stručnim radom ili svojim javnim djelovanjem (primjerice, objava stručnih članaka, sudjelovanje na domaćim i inozemnim stručnim skupovima). Ocjena o tome jesu li te činjenice dostatne da dovedu do zaključka o kandidatu koji se u pravnoj struci istaknuo znanstvenim ili stručnim radom ili svojim javnim djelovanjem, kao i sama ocjena tih činjenica u isključivoj su nadležnosti Hrvatskog sabora. To proizlazi iz članka 6. stavka 5. Ustavnog zakona prema kojem prijedlog nadležnog odbora Hrvatskog sabora mora sadržavati obrazloženje iz kojeg je

razvidno zašto je pojedinom kandidatu dao prednost pred ostalim kandidatima.

Ad 8.4.) Što je "radno iskustvo u pravnoj struci" i kako se ono dokazuje?

Pojam "radno iskustvo u pravnoj struci" pravno je neodređen. Pitanje dokazivanja tog iskustva u postupku izbora sudaca Ustavnog suda bilo je jedino sporno pitanje u postupku pred Upravnim sudom koji je prethodio ovom ustavnosudskom postupku.

Ustavni sud dužan je u prvom redu istaknuti da pojmovi "radno iskustvo" i "radni staž" nisu istoznačnice.

Ustavni sud primjećuje da je radno iskustvo u pravnoj struci moguće i izvan radnog staža koji se dokazuje radnom knjižicom. S druge strane, radni staž upisan u radnoj knjižici sam po sebi ne dokazuje i "radno iskustvo u pravnoj struci" (primjerice, moguće je da netko, iako diplomirani pravnik, bude zaposlen u nekom trgovačkom društvu ili ustanovi, ali ne kao pravnik, odnosno da obavlja posao niže stručne sprema koji nije povezan s pravnom strukom).

U odnosu na radno iskustvo u pravnoj struci Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora u svom se očitovanju dostavljenom Ustavnom sudu pozvao na smjernice za izbor sudaca ustavnih sudova sadržane u mjerodavnim dokumentima Venecijanske komisije Vijeća Europe (The Composition of Constitutional Courts, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Science and technique of democracy, No. 20, Strasbourg : Council of Europe Publishing, December 1997. - CDL-STD(1997)020; Vademecum on Constitutional Justice, 11. V. 2007. - CDL-JU(2007)012). Te smjernice ukazuju na različite kvalifikacije sudaca ustavnih sudova od onih sudaca redovnih sudova, ali i na potrebu širokog raspona pravničkog iskustva u sastavu ustavnih sudova. Konkretno, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora pozvao se na mišljenje Venecijanske komisije CDL-AD(2006)006 (Opinion on the Two Draft Laws amending Law NO. 47/1992 on the organisation and functioning of the Constitutional Court of Romania; dio navoda i u: Vademecum on Constitutional Justice, 11. V. 2007. - CDL-JU(2007)012, str. 7.), u kojem se ističe da *"stvaranje specijaliziranog Ustavnog suda kako ga je osmislio Kelsen i koji je prvi primijenjen u austrijskom Ustavu iz 1920., počiva na priznavanju da je poništavanje akata Parlamenta, koji predstavlja suverenitet naroda, različito u naravi od redovne građanske, kaznene ili upravne jurisdikcije. Sastav specijaliziranih ustavnih sudova je različit od onog redovnog sudstva jer ustavni sud treba dodatni legitimitet (...). Što taj sastav više izražava različite struje društva viši će biti njegov legitimitet."* (točka 14. mišljenja.) Stoga se zahtijeva *"širi raspon iskustva za suce ustavnog suda od onog samo sudačkog ili državnoodvjetničkog, pa treba uključiti znanstvenike ili profesore možda čak i pravnike koji imaju iskustva u različitim područjima prava (npr. međunarodno pravo)." (točka 19. mišljenja.)*

I znanstvenici koji su za potrebe ovog postupka dostavili svoja stručna mišljenja Ustavnom sudu zalažu se za širenje pojma "radnog iskustva" i "pravne struke" u smislu članka 5. stavka 1. Ustavnog zakona.

Ustavni sud navedena stajališta i smjernice smatra izrazom suvremene evolucije pravničkih zanimanja koja odgovaraju onome o čemu sudac Ustavnog suda odlučuje.

Sukladno tome, "radno iskustvo u pravnoj struci" pri izboru sudaca Ustavnog suda ne bi se smjelo ograničiti na klasične pravne poslove u okviru pravosuđa. Drugim riječima, "radnim iskustvom u pravnoj struci" u smislu članka 5. stavka 1. Ustavnog zakona treba se smatrati svaki oblik obavljanja pravnih poslova neovisno o osnovi rada i osobi poslodavca.

O načinu na koji će utvrđivati ispunjavanje uvjeta od najmanje 15 godina "radnog iskustva u pravnoj struci" odlučuje sam Hrvatski sabor, u prvom redu određujući u Pozivu dokumentaciju koju kandidati trebaju priložiti kao dokaz o ispunjavanju tog uvjeta i ocjenjujući njezinu dokaznu vrijednost. Ako u Pozivu ne bi bila izrijekom navedena dokumentacija koju su kandidati dužni priložiti radi dokazivanja da imaju najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci, kontrola mora biti ograničena samo na pitanje je li Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora mogao, iz svih uz prijavu dostavljenih dokumenata, a sagledavajući ih kao jednu cjelinu, utvrditi tu činjenicu.

Ad 8.5.) U kom času moraju biti ispunjeni uvjeti za suca Ustavnog suda Republike Hrvatske?

Ustavni sud je u odluci U-III-1626/2005 od 13. srpnja 2005. ("Narodne novine", broj 90/05.) izrazio stajalište da je - u odnosu na pitanje dana mjerodavnog za ocjenu ispunjavaju li kandidati uvjete naznačene u natječaju - mjerodavan posljednji dan roka za podnošenje prijave na natječaj. U tom smislu Ustavni sud prihvaća stajalište Upravnog suda da i uvjeti za suca Ustavnog suda moraju biti ispunjeni "najkasnije do posljednjeg dana roka za podnošenje prijave na natječaj".

To znači da činjenice o kojima ovisi ispunjavanje uvjeta za suca Ustavnog suda moraju stvarno postojati u trenutku zaključenja natječaja te moraju biti u prijavi na odgovarajući način prezentirane.

PRIMJENA NAČELNIH PRAVNIH STAJALIŠTA USTAVNOG SUDA NA KONKRETAN SLUČAJ

9. Ustavni sud je u ustavnosudskom postupku konkretan slučaj podnositeljice ustavne tužbe ispitao u svjetlu načelnih pravnih stajališta koja je utvrdio u točki 8. obrazloženja ove odluke.

Iz zapisnika s 12. sjednice Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora od 7. svibnja 2008. razvidne su sljedeće činjenice:

- u povodu Poziva Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora od 26. veljače 2008. ("Narodne novine", broj 26/08.) 19 kandidata podnijelo je prijave za izbor tri suca Ustavnog suda;
- Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora nije odbacio nijednu prijavu, već je prijave svih 19 kandidata utvrdio pravovaljanima - *"jednoglasno donio zaključak da svi kandidati ispunjavaju uvjete za suce propisane člankom 5. Ustavnog zakona"*;
- Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora tajnim je glasovanjem u užu izbor za tri suca Ustavnog suda predložio 4 kandidata: S. B. (6 glasova), doc. dr. sc. M. J. (6 glasova), mr. sc. M. J. (6 glasova) i dr. sc. D. Š. (6 glasova).

Hrvatski sabor je između tih 4 kandidata birao tri suca Ustavnog suda. Tajnim su glasovanjem zastupnici Hrvatskog sabora za suce Ustavnog suda izabrali S. B. (78 glasova), doc. dr. sc. M. J. (78 glasova) i dr. sc. D. Š. (78 glasova).

Četvrta kandidatkinja mr. sc. M. J. nije izabrana, jer je dobila najmanje zastupničkih glasova (4 glasa), odnosno broj glasova koji nije bio dostatan za izbor suca Ustavnog suda u smislu članka 5. stavka 7. Ustavnog zakona.

Postupak i način izbora, uključujući glasovanje i broj glasova zastupnika koje je dobio svaki pojedini kandidat za suca Ustavnog suda, nije bio sporan niti osporavan u postupku pred Upravnim sudom koji je pokrenula neizabrana kandidatkinja mr.sc. M. J. na temelju članka 66. ZUS-a. Stoga postupovni aspekt provedenih izbora nije bio predmet upravnosudskog postupka, pa nije predmet ni ovog ustavnosudskog postupka.

10. U postupku pred Upravnim sudom bilo je sporno samo jedno pitanje: je li podnositeljica dokazala da je na dan 29. travnja 2008. (to jest, posljednji dan roka za podnošenje prijave za suca Ustavnog suda) imala najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci u smislu članka 5. stavka 1. Ustavnog zakona?

Upravni sud poništio je Odluku Hrvatskog sabora o izboru podnositeljice za sutkinju Ustavnog suda ocijenivši da nije dostavila dostatnu dokumentaciju kojom bi dokazala ispunjavanje uvjeta o najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci u smislu članka 5. stavka 1. Ustavnog zakona iz sljedećih razloga:

"Naime, iz dokumentacije o ostvarenom stažu u struci koju je priložila S. B. uz prijavu na natječaj nije razvidno da ista ispunjava uvjet za izbor suca Ustavnog suda u pogledu ostvarenog staža u pravnoj struci.

Radna knjižica u kojoj je naveden cjelokupni radni staž S. B. nije dokaz o tome da se radi o ostvarenom radnom stažu u pravnoj struci, jer je uz radnu knjižicu trebalo priložiti potvrde od svih poslodavaca kod kojih je navedena kandidatkinja bila zaposlena, a u kojim potvrdama se mora naznačiti na kojim poslovima je ista radila, tj. da li se radi o ostvarenom radnom stažu u pravnoj struci."

Sukladno tome, Upravni sud smatra da je kandidat za suca Ustavnog suda obavezan uz prijavu i životopis priložiti i potvrde svih poslodavca kod kojih je dotada radio, a u kojim se potvrdama mora naznačiti na kojim je poslovima kandidat radio, to jest je li riječ o ostvarenom radnom iskustvu u pravnoj struci.

Iz tog se stajališta Upravnog suda zaključuje i to, da kao dokaz ispunjavanja navedenog uvjeta ne bi bila valjana ni potvrda poslodavca u kojoj nije naznačeno na kojim je poslovima kandidat radio, to jest je li riječ o ostvarenom radnom iskustvu u pravnoj struci.

11. Prvo pitanje na koje je Ustavni sud u ovom dijelu ustavnosudskog postupka morao odgovoriti jest sljedeće: je li postojala pravna obveza kandidata u izborima za suce Ustavnog suda (po Pozivu od 26. veljače 2008.) da uz prijavu i životopis prilože i potvrde svih poslodavca kod kojih su dotada radili?

Odgovor je negativan: kandidati koji su se prijavili za izbor sudaca Ustavnog suda u povodu Poziva za izbor tri suca Ustavnog suda Republike Hrvatske od 26. veljače 2008. nisu imali pravnu obvezu uz prijavu i životopis priložiti i potvrde svih poslodavca kod kojih su dotada radili.

Nepostojanje navedene pravne obveze proizlazi iz sljedećih činjenica:

- obveza da kandidat za suca Ustavnog suda uz prijavu i životopis priloži i posebne potvrde svih poslodavaca kod kojih je radio nije propisana ni u Ustavu ni u Ustavnom zakonu;

- u Pozivu za izbor tri suca Ustavnog suda Republike Hrvatske od 26. veljače 2008. Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora nije zatražio dostavu potvrda poslodavaca kod kojih su kandidati dotada radili, već je naveo uobičajenu i uopćenu formulaciju da "kandidati uz životopis trebaju priložiti dokumentaciju o ispunjenju Ustavnim zakonom propisanih uvjeta".

12. U Ad 8.4.) obrazloženja ove odluke izraženo je načelno pravno stajalište da o načinu na koji će utvrđivati ispunjavanje uvjeta od najmanje 15 godina "radnog iskustva u pravnoj struci" odlučuje sam Hrvatski sabor.

Stoga, pozivajući se na načelna pravna stajališta izražena u istoj točki obrazloženja ove odluke, Ustavni sud utvrđuje da se sudska ocjena o valjanosti priložene dokumentacije, kao dokaza o ispunjavanju uvjeta o najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci u smislu članka 5. stavka 1. Ustavnog zakona, ne može smatrati prihvatljivom ako se pri toj ocjeni nije na odgovarajući način uvažila i cjelokupna dotadašnja praksa Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora u tom pitanju.

Ustavni sud u tom smislu utvrđuje da Upravni sud tijekom upravnosudskog postupka nije zatražio na uvid dokumentaciju Hrvatskog sabora o dotada provedenim izborima za suce Ustavnog suda niti je na bilo koji način razmotrio dokumentaciju koju su uz svoje prijave priložili drugi kandidati za suce Ustavnog suda (u istom, ali i u prethodno provedenim postupcima izbora sudaca Ustavnog suda, počevši od 2002.), a koje je Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora utvrdio pravovaljanima, priznajući im dokaznu snagu u postupku utvrđivanja ispunjavaju li kandidati uvjete iz članka 5. stavka 1. Ustavnog zakona.

Da je to učinio, Upravni sud bi utvrdio da je pri izboru sudaca Ustavnog suda 2007. odnosno 2008. godine od većeg broja kandidata (22 odnosno 19) više od 50% kandidata svoje "radno iskustvo u pravnoj struci" dokazivalo samo podacima iz radne knjižice. Formalne potvrde poslodavaca priložilo je u oba izbora samo 25% kandidata.

Sukladno tome, parlamentarna je praksa u svim dosada provedenim postupcima izbora sudaca Ustavnog suda, počevši od 2002. godine, bila dosljedna, jasna i određena: Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora u svim postupcima za izbor sudaca Ustavnog suda, dosada provedenima na temelju Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu

Republike Hrvatske ("Narodne novine, broj 29/02), nikada nije zahtijevao dokumentaciju koju u osporenoj presudi zahtijeva Upravni sud u odnosu na podnositeljicu ustavne tužbe.

Štoviše, kad bi se prihvatila stajališta Upravnog suda izražena u osporenoj presudi, tada bi bio ništetan ili barem upitan izbor svih sudaca Ustavnog suda koji su svoje "radno iskustvo u pravnoj struci" dokumentirali samo podacima iz radne knjižice ili podacima iz radne knjižice i potvrdama samo pojedinih poslodavaca kod kojih su dotada radili odnosno potvrdama samo pojedinih poslodavaca u kojima je sadržan i dodatni opis pravnih poslova koje su kandidati konkretno obavljali na svojim dotadašnjim radnim mjestima ili dužnostima.

Prema ocjeni Ustavnog suda, Upravni sud je svojim tumačenjem da se "radno iskustvo u pravnoj struci" mora dokazivati samo potvrdama poslodavaca - u kojima moraju biti opisani svi pravni poslovi koje je kandidat obavljao na pojedinom radnom mjestu ili dužnosti - prešao ustavnopravno dopuštene granice sudske kontrole odluka Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda, jer taj sud za valjanost kandidature konstituirao dokaz koji nije propisan ni u Ustavu ni u Ustavnom zakonu ni u bilo kojem drugom propisu, a nije ga tražio ni Hrvatski sabor ni u ovom ni u drugim prethodnim postupcima izbora sudaca Ustavnog suda.

U takvim okolnostima - u odnosu na podnositeljicu ustavne tužbe - nije ni dopušteno ni ustavnopravno prihvatljivo stavljati joj na teret činjenicu što uz prijavu, životopis i radnu knjižicu nije priložila i potvrde svih poslodavaca kod kojih je dotada radila, a ponajmanje joj se može stavljati na teret činjenica što u potvrdi poslodavca koju je priložila (potvrda Ureda za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske) poslodavac nije opisao pravne poslove koje je ona konkretno obavljala obnašajući dužnost predstojnice Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske. Ispunjenje tog dodatnog zahtjeva Upravnog suda, usmjereno je, naime, prema poslodavcu, a ne kandidatu (u konkretnom slučaju podnositeljici ustavne tužbe).

Osporenom je presudom Upravni sud, dakle, učinio dvije povrede Ustava:

- prvo, oduzeo je pravo Hrvatskom saboru kao nadležnom izbornom tijelu da određuje dokumentaciju koju kandidat za suca Ustavnog suda treba priložiti uz prijavu i da jedini ocjenjuje dokaznu valjanost zatražene i priložene dokumentacije u odnosu na ispunjavanje uvjeta "radnog iskustva u pravnoj struci";

- drugo, podnositeljicu ustavne tužbe stavio je u nejednak položaj pred zakonom u odnosu na dostupnost dužnosti suca Ustavnog suda (članak 54. stavak 2. u vezi s člankom 14. stavkom 2. Ustava).

Nadležni je Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora, naime, u tumačenju i primjeni članka 5. stavka 1. Ustavnog zakona prema svim kandidatima postupao jednako, jer im je standardizacijom parlamentarne prakse u pogledu tražene dokumentacije i njezina sadržaja osiguravao jednake uvjete natjecanja. Stoga osporena presuda Upravnog suda predstavlja grubo miješanje u izvorne ovlasti Hrvatskog sabora. S druge strane, konstituiranjem samo za podnositeljicu ustavne tužbe obveze koju ne određuje ni Ustav ni Ustavni zakon, pa niti Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora u svom Pozivu za izbor tri suca

Ustavnog suda Republike Hrvatske od 26. veljače 2008. – Upravni sud neovlašteno zadire u Ustavom joj zajamčeno pravo na dostupnost dužnosti suca Ustavnog suda pod jednakim uvjetima za sve.

13. Ustavni sud je u Ad 8.4.) obrazloženja ove odluke već obrazložio da pojmovi "radno iskustvo" i "radni staž" nisu istoznačnice u pravnom smislu.

Nasuprot tome, Upravni sud u osporenoj presudi na više mjesta ta dva pravna pojma pogrešno poistovjećuje ("... rečena potvrda služi kao dokaz o ispunjavanju uvjeta radnog iskustva u pravnoj struci stečenog u Uredu za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade... dok bi za ostali radni staž....", "...iz dokumentacije o ostvarenom stažu u struci ... nije razvidno da ista ispunjava uvjete za izbor suca Ustavnog suda u pogledu ostvarenog staža u pravnoj struci", "radna knjižica ... nije dokaz o tome da se radi o ostvarenom radnom stažu u pravnoj struci...").

Nadalje, Upravni sud pogrešno utvrđuje da je podnositeljica stjecala radno iskustvo u pravnoj struci u "Uredu za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade", te da je dokaz o radnom iskustvu u pravnoj struci dostavila "za svoj rad samo u Vladi Republike Hrvatske, Hrvatskom saboru i Ustavnom sudu RH".

Očito miješanje dvaju pravnih instituta ("radnog staža" i "radnog iskustva"), koje je razvidno u cijelom tekstu obrazloženja osporene presude, a koje je u upravnosudskom postupku bilo pravno relevantno, kao i netočnosti u činjenicama sadržane u presudi, pobuđuju daljnju sumnju da Upravni sud nije s dostatnom pažnjom ispitao bit spora o kojem je odlučivao.

Nesporno je, naime, da je podnositeljica ustavne tužbe na dan 29. svibnja 2008. imala najmanje 15 godina "radnog staža". Nesporno je i to, da je duljinu svoga "radnog staža" u cijelosti dokazala.

14. Pravno pitanje u upravnosudskoj kontroli odluke Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda trebalo je, u konkretnom slučaju, biti sljedeće: je li Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora mogao na temelju dokumentacije koju mu je podnositeljica dostavila 29. svibnja 2008. zaključiti da je podnositeljica dokazala da je na dan 29. svibnja 2008. imala najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci?

a) Uvidom u dokumentaciju koja se nalazi u spisu predmeta, Ustavni sud je utvrdio da je podnositeljica u svojoj prijavi za izbor suca Ustavnog suda podnijela sedam isprava:

- ovjerenu presliku domovnice,
- ovjerenu presliku diplome Pravnog fakulteta u S.,
- presliku radne knjižice,
- potvrdu Ureda za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske o navršenim godinama radnog staža u struci,
- ovjerenu presliku svjedodžbe o položenom pravosudnom ispitu,
- životopis s prilogom,
- uvjerenje Općinskog kaznenog suda u Zagrebu da se protiv nje ne vodi kazneni postupak.

b) Razmatranjem dokumentacije koju je podnositeljica podnijela uz prijavu Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora, a uvažavajući dotadašnju ustaljenu parlamentarnu praksu i stajališta Venecijanske komisije Vijeća Europe, Ustavni sud ocjenjuje da je podnositeljčina prijava s priloženom dokumentacijom bila dostatna Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora za utvrđenje da je podnositeljica na dan 29. travnja 2008. ispunjavala uvjet od najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci.

Dokumentacija navedena u točkama 7.1. i 7.2. obrazloženja ove odluke potvrđuje takvu ocjenu Ustavnog suda.

U tom smislu Ustavni sud prihvaća obrazloženje Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora da nije smatrao potrebnim tražiti dodatne posebne potvrde u svezi s uvjetom radnog iskustva u pravnoj struci od podnositeljice.

Hrvatski sabor je prihvaćanjem kao valjane dokumentacije koju je dala podnositeljica pravilno zaključio da je ona u toj dokumentaciji dokazala da je na dan 29. travnja 2008. ispunjavala tražene uvjete.

Prema ocjeni Ustavnog suda, Upravni sud nije proveo valjani postupak provjere činjenica iz podnositeljčine prijave koje je mr. sc. M. J. osporavala u svom zahtjevu podnesenom na temelju članka 66. ZUS-a. Da je to učinio, Upravni sud ne bi imao ni ustavnopravno prihvatljivih ni pravno osnovanih razloga ne pokloniti vjeru sadržaju podnositeljčine prijave i životopisa, a napose sadržaju ovjerene preslike radne knjižice koja je, kao javna isprava, dokaz uobičajeno rabljen u izboru sudaca Ustavnog suda 2002., 2007. i 2008. godine, pa ni pravne osnove ni racionalnog razloga zaključiti da su mr. sc. M. J. Odlukom Hrvatskog sabora o izboru podnositeljice ustavne tužbe za sutkinju Ustavnog suda povrijeđena ustavna prava.

OCJENA USTAVNOG SUDA

15. Mjerodavne odredbe članka 54. Ustava glase:

Svatko ima pravo na rad

... svakomu je pod jednakim uvjetima dostupno svako radno mjesto i dužnost.

Ustavna je obveza Ustavnog suda zaštita ustavnih prava podnositelja ustavnih tužbi u slučajevima kad su ta prava povrijeđena presudom suda ili drugim pojedinačnim aktom nadležnog tijela državne ili javne vlasti. Ustaljeno je stajalište Ustavnog suda da je zadaća u prvom redu nadležnih tijela državne i javne vlasti da tumače i primjenjuju pravo. Uloga Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takvog tumačenja odnosno primjene prava suglasni s Ustavom i jesu li u konkretnom slučaju doveli do povrede ustavnih prava podnositelja ustavne tužbe. U postupcima pokrenutim ustavnom tužbom, Ustavni sud se u pravilu ne upušta u ispitivanje činjenica, jer njegova zadaća nije bavljenje pogreškama o činjenicama ili o pravu, osim ako i u mjeri u kojoj te pogreške mogu povrijediti ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom.

a) U konkretnom slučaju, pogreške Upravnog suda učinjene tijekom provedbe upravnosudskog postupka, rezultat kojih je razvidan u izreci i obrazloženju osporene presude, a koje su navedene u prethodnim točkama obrazloženja ove odluke, neposredno su dovele do povrede ustavnog prava podnositeljice ustavne tužbe na dostupnost joj dužnosti suca Ustavnog suda pod jednakim uvjetima za sve (drugi dio odredbe članka 54. stavka 2. Ustava).

Nakon detaljne provjere razloga zbog kojih je Upravni sud ukinuo Odluku Hrvatskog sabora o izboru podnositeljice ustavne tužbe za sutkinju Ustavnog suda, Ustavni sud je ocijenio da podnositeljica ima pravovaljano svojstvo sutkinje Ustavnog suda od dana stupanja na dužnost, budući da je na tu dužnost izabrana pod jednakim uvjetima kao i ostali kandidati, a nadležni Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora prethodno je valjano, na temelju priložene dokumentacije, utvrdio da je na dan 29. svibnja 2008. podnositeljica ispunjavala sve uvjete propisane člankom 5. stavkom 1. Ustavnog zakona.

Stoga se podnositeljica ustavne tužbe osnovano pozvala na povredu ustavnog jamstva dostupnosti dužnosti sutkinje Ustavnog suda pod jednakim uvjetima za sve, propisanog drugim dijelom odredbe članka 54. stavka 2. Ustava, jer je to jamstvo u svjetlu okolnosti konkretnog slučaja povrijeđeno na njezinu štetu osporenim presudom Upravnog suda.

U smislu drugog dijela odredbe članka 54. stavka 2. Ustava svakome pripada pravo da se pod jednakim uvjetima natječe za svako radno mjesto ili dužnost i da nadležno izborno tijelo u propisanom postupku odluči o njezinoj/njegovoj prijavi (to se jamstvo po naravi stvari ne odnosi na imenovanja isključivo političke naravi, o čemu je Ustavni sud izrazio stajalište u Ad 8.2.b) obrazloženja ove odluke).

Ustavna odredba o dostupnosti svakog radnog mjesta i dužnosti "pod jednakim uvjetima" u biti implicira načelo jednakosti odnosno jednakog tretmana prema svim osobama u ostvarivanju njihova prava na zapošljavanje na odgovarajućim radnim mjestima i dužnostima. Težište je jamstva iz drugog dijela odredbe članka 54. stavka 2. Ustava, dakle, na jednakim uvjetima koji se moraju osigurati svima koji ispunjavaju propisane uvjete za dotično radno mjesto ili dužnost, pa to jamstvo u prvom redu treba razmatrati zajedno s odredbama Ustava koje jamče jednakost svih pred zakonom i zabranjuju diskriminaciju po bilo kojoj osnovi (članak 14. stavci 1. i 2. Ustava).

To ustavno jamstvo, međutim, ima i svoj postupovni aspekt. Ono je povezano i s onim odredbama Ustava koje u svojoj ukupnosti jamče "pravnu zaštitu". To su u prvom redu ustavne odredbe u kojima je sadržano pravo na žalbu (članak 18. stavak 1. Ustava), sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti (članak 19. stavak 2. Ustava) te pravo pristupa sudu i druga ustavna prava koja proizlaze iz temeljnog ljudskog prava na pravično suđenje (članak 29. stavak 1. Ustava).

Ustavno jamstvo iz drugog dijela odredbe članka 54. stavka 2. Ustava zajedno s ustavnim jamstvima "pravne zaštite" ima dva aspekta: pozitivni, koji dovodi do zahtjeva za djelotvornim osiguravanjem pravne zaštite svakom pojedincu-natjecatelju koji je pojedinačnim aktom, donesenim u natjecajnom postupku za određeno radno

mjesto ili dužnost, neosnovano stavljen u nejednak položaj u odnosu na druge natjecatelje iako ispunjava sve propisane uvjete natječaja, i negativni, koji dovodi do zahtjeva za djelotvornim sprječavanjem neosnovanih prigovora drugih natjecatelja prema svakom onom pojedincu-natjecatelju koji je u natječajnom postupku za određeno radno mjesto ili dužnost ispunjavao sve propisane uvjete natječaja te je za to radno mjesto ili dužnost izabran u skladu sa zakonom, pod uvjetima koji su jednako važili za sve natjecatelje.

Osporenom presudom, kojom je poništena Odluka Hrvatskog sabora o izboru podnositeljice ustavne tužbe za sutkinju Ustavnog suda, Upravni sud je povrijedio navedeno ustavno jamstvo u prvom redu u njegovu negativnom aspektu. On nije podnositeljici ustavne tužbe osigurao djelotvornu sudsku zaštitu protiv neosnovanih prigovora neizabrane kandidatkinje u istom natječajnom postupku.

Zaključno, Upravni sud je osporenom presudom odrekao valjanost jednoglasno donesenom zaključku Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora da podnositeljica ustavne tužbe ispunjava sve Ustavnim zakonom propisane uvjete za sutkinju Ustavnog suda, s posljedicom neosnovanog oduzimanja podnositeljici ustavne tužbe dužnosničkog položaja sutkinje Ustavnog suda, unatoč tome što je navedeni zaključak nadležnog parlamentarnog odbora bio utemeljen na pravilno utvrđenim činjenicama i unatoč tome što su u postupku izbora sudaca Ustavnog suda bili osigurani jednaki uvjeti za sve natjecatelje.

b) Ustavni sud smatra potrebnim istaknuti i sljedeće: osporenom presudom Upravnog suda podnositeljici ustavne tužbe nije oduzet samo dužnosnički položaj sutkinje Ustavnog suda, već posljedično i njezino pravo na rad zajamčeno člankom 54. stavkom 1. Ustava.

Prema ustaljenom stajalištu Ustavnog suda, pod ustavnim pravom na rad smatra se pravo pojedinca da mu radni odnos ne prestane na način suprotan od onog utvrđenog mjerodavnim zakonom.

Ustavni sud ponavlja da je u konkretnom slučaju Hrvatski sabor izabrao podnositeljicu ustavne tužbe za sutkinju Ustavnog suda u pravilno provedenom postupku i pravilnom primjenom mjerodavnih odredbi Ustava i Ustavnog zakona. Na temelju Odluke Hrvatskog sabora podnositeljica je dana 27. svibnja 2008. zasnovala radni odnos u Ustavnom sudu, pa osporena presuda Upravnog suda, kojom se poništava dio Odluke Hrvatskog sabora koji se odnosi na podnositeljicu ustavne tužbe, ima izravan i neposredan učinak na njezin radnopravni status.

S aspekta zaštite ustavnog prava na rad ustavnopravno je irelevantna činjenica da podnositeljica osporenom presudom Upravnog suda gubi i status državnog dužnosnika izabranog od najvišeg tijela državne vlasti (Hrvatskog sabora), jer samim gubitkom statusa - a bez istodobnog gubitka radnog mjesta odnosno zaposlenja - ustavno pravo na rad ne bi moglo biti povrijeđeno.

U provedenom je postupku Ustavni sud nespornim utvrdio da je Upravni sud u postupku provedenom na temelju članka 66. ZUS-a izveo pogrešan zaključak o dokazima koje kandidati za suce Ustavnog suda moraju priložiti uz svoju prijavu i životopise. Taj pogrešni zaključak Upravnog suda neposredno je doveo i do povrede

ustavnog prava podnositeljice ustavne tužbe na rad zajamčenog člankom 54. stavkom 1. Ustava, jer je poništenje Odluke Hrvatskog sabora u cijelosti i isključivo zasnovano na njemu.

16. Ustavni sud na kraju smatra potrebnim istaknuti da zbog utvrđenja povreda ustavnih prava podnositeljice ustavne tužbe zajamčenih člankom 54. stavcima 1. i 2. Ustava nije smatrao potrebnim posebno ispitivati navodnu povredu ustavnog prava podnositeljice na pravično suđenje pred Upravnim sudom, zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava, vezanu uz tvrdnje podnositeljice o povredi jednakosti sredstava u postupku pred Upravnim sudom na njezinu štetu. Ustavni sud u ovom ustavnosudskom postupku nije ispitivao ni tvrdnje podnositeljice o navodnim pritiscima mr. sc. M. J., sutkinje Upravnog suda, koje je ona navodno činila tijekom provedbe upravnosudskog postupka kao stranka u tom postupku.

Posebno ispitivanje navedenih prigovora Ustavni sud nije smatrao nužnim ni s obzirom na činjenicu da je o ustavnoj tužbi odlučio u meritumu, što se obrazlaže u sljedećoj točki.

17. Mjerodavne odredbe članka 76. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona glase:

(1) Odlukom kojom se ustavna tužba usvaja, Ustavni sud ukida osporavani akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo.

(2) Ako su nadležno sudbeno ... tijelo, ... dužni umjesto akta koji je ukinut odlukom iz stavka 1. ovoga članka donijeti novi akt, Ustavni sud predmet vraća na ponovni postupak tijelu koje je donijelo ukinuti akt. (...)

S obzirom na osobite okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud ne smatra da je Upravni sud dužan umjesto osporene presude donijeti novu, jer je Ustavni sud donio meritornu odluku o povredi ustavnih prava podnositeljice ustavne tužbe. Vraćanje na ponovni postupak cjelokupnog predmeta Upravnom sudu ponovo bi otvorilo pravnu mogućnost da nezadovoljna stranka, nakon provedbe upravnosudskog postupka u skladu s člankom 66. ZUS-a, podnese ustavnu tužbu i pokrene postupak pred Ustavnim sudom u istoj ustavnosudskoj stvari o kojoj je ovom odlukom meritorno odlučeno. U svjetlu okolnosti konkretnog slučaja, takvo rješenje nema racionalni temelj ni razumno opravdanje, osobito stoga što je prema članku 77. stavku 2. Ustavnog zakona Upravni sud obvezan *"pri donošenju novog akta iz članka 76. stavka 2. ovoga Ustavnog zakona, ... poštivati pravna stajališta Ustavnog suda izražena u odluci kojom se ukida akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo podnositelja ustavne tužbe"*.

Konačno, meritorna odluka Ustavnog suda u svjetlu osobitih okolnosti konkretnog slučaja u skladu je i s mišljenjem Venecijanske komisije Vijeća Europe o ulozi ustavnih sudova u sporovima o izboru ili imenovanju ustavnih sudaca, navedenim u Ad 8.1.a) obrazloženja ove odluke.

18. Slijedom navedenog, Ustavni sud je na temelju članaka 73. i 76. Ustavnog zakona odlučio kao pod točkama I. i II. izreke ove odluke.

Rješenjem Ustavnog suda broj: U-III-443/2009 od 4. veljače 2009. privremeno su

odgođeni pravni učinci osporene presude Upravnog suda, broj: Zpa-13/2008 od 15. listopada 2008. godine, do donošenja odluke o ustavnoj tužbi podnositeljice. Ovom je odlukom o ustavnoj tužbi podnositeljice meritorno odlučeno, pa je riješeno kao pod točkom III. izreke ove odluke.

Objava ove odluke u "Narodnim novinama" temelji se na članku 29. stavku 1. Ustavnog zakona.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-III-443/2009
Zagreb, 30. travnja 2009.

PREDSJEDNICA
dr. sc. Jasna Omejec, v. r.

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 99/99., 29/02. i 49/02 - pročišćeni tekst, dalje u tekstu: Ustavni zakon) i članaka 50. i 51. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske („Narodne novine“ broju 181/03.) prilažem sljedeće

IZDOJENO MIŠLJENJE

uz Odluku broj U-III-443/2009 od 30. travnja 2009. godine

U ovome sam predmetu glasovao protiv odluke o usvajanju ustavne tužbe jer nisam suglasan s time da se presuda Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Zpa-13/2008 od 15. listopada 2008. godine, osporena ustavnom tužbom, ukine bez da se predmet vrati na ponovno odlučivanje Upravnom sudu Republike Hrvatske.

Većina sudaca Ustavnog suda smatra da bi „...vraćanje na ponovni postupak ... Upravnom sudu ponovno otvorilo pravnu mogućnost da nezadovoljna stranka, nakon provedbe upravnosudskog postupka u skladu s člankom 66. ZUS-a, podnese ustavnu tužbu i pokrene postupak pred Ustavnim sudom u istoj upravnosudskoj stvari o kojoj je ovom odlukom meritorno odlučeno. U svjetlu okolnosti konkretnog slučaja, takvo rješenje nema racionalni temelj ... osobito stoga što je prema članku 77. stavku 2. Ustavnog zakona Upravni sud obavezan >pri donošenju novog akta iz članka 76. stavka 2. ovoga Ustavnog zakona, ... poštivati pravna stajališta Ustavnog suda izražena u odluci kojom se ukida akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo podnositelja ustavne tužbe<. Konačno, meritorna odluka Ustavnog suda u svjetlu osobitih okolnosti konkretnog slučaja, u skladu je i s mišljenjem Venecijanske komisije Vijeća Europe o ulozi ustavnih sudova u sporovima o izboru ili imenovanju ustavnih sudaca.“ (točka 17. obrazloženja odluke).

Takvo pravno stajalište nije prihvatljivo.

Ustavni sud je u svojem dosadašnjem odlučivanju o povredama ustavnih prava počinjenih odlukama Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda jasno

odredio put ustavnopravne zaštite. On se, uz ostalo, sastoji od „primarne“ nadležnosti Upravnog suda Republike Hrvatske za eventualne zahtjeve osoba koje su se kandidirale u postupku izbora za suca Ustavnog suda koji se podnose prema članku 66. Zakona o upravnim sporovima, te potom supsidijarne, funkcionalno „nadređene“ nadležnosti Ustavnog suda u odnosu na odluke Upravnog suda Republike Hrvatske povodom takvih zahtjeva (v. toč. 8.1.a. odluke). Bez obzira na to što Ustavni sud nema ustavnu poziciju najvišeg tijela sudbene vlasti, u takvoj situaciji - koja je ustavnopravno problematična ali nije predmet našeg razmatranja - time je između njega i Upravnog suda Republike Hrvatske uspostavljen odnos faktične hijerarhije između tijela sudbene vlasti. U takvom odnosu Ustavni sud mora obratiti posebnu pozornost na to da u primjeni svojih kontrolnih ovlasti ne preispituje eventualne povrede zakona „nižeg“ (Upravnog) suda nego samo eventualne povrede Ustava. To posebice vrijedi u slučajevima u kojima se javljaju pitanja o pogrešnom ili nepotpunom utvrđivanju činjeničnog stanja uslijed proizvoljne ili samovoljne primjene odredbi o dokazivanju pred „nižim“ sudbenim tijelom. Premda takva primjena nesumnjivo predstavlja povredu ustavnog prava na pravični postupak koja može dovesti i do povrede drugih ustavnih prava, ipak Ustavni sud u njezinom ispitivanju ne smije napustiti načelo sudske suzdržljivosti i zanemariti postulat *stroge ograničenosti opsega svoje kontrole*. U nj spada i zahtjev da se ograničeno tumače ovlasti koje Ustavni zakon daje Ustavnom sudu u slučaju kada utvrdi da ustavnu tužbu treba usvojiti.

Ako odredba članka 76. stavka 1. Ustavnog zakona znači da u takvom slučaju Ustavni sud u odluci kojim se ustavna tužba usvaja, „ukida osporavani akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo“ onda to može značiti samo njegovu tzv. kasatornu a ne i revizijsku ovlast.

Kasacijom se, kao što je poznato, određuje prestanak učinaka sadržanih u pojedinačnom aktu (presudi) kojim je povrijeđeno ustavno pravo. No, pri tome ostaje otvoreno pitanje ispravne primjene zakona na kojem je sporni akt bio utemeljen. Njega, teoretski, može riješiti sam Ustavni sud ili (sudbeno) tijelo koje ga je donijelo. U prvom slučaju Ustavni sud implicite stiže revizijske ovlasti jer može odluku nižeg državnog tijela preinačiti, zamijeniti svojom a u drugom slučaju zadržava samo ograničene, kasacijske jer ukinuti akt vraća „nižem“ sudbenom tijelu na ponovno odlučivanje.

Kako sadašnji tekst citirane odredbe Ustavnog zakona osim ukidanja ne predviđa vraćanje ukinutog akta nadležnom državnom tijelu na ponovno odlučivanje, većina sudaca Ustavnog suda je u konkretnom slučaju ocijenila da to nije *svrhovito*.

No takva ocjena nije točna, niti iz pravnih razloga, niti razloga svrhovitosti.

Pravni razlozi. Većina sudaca Ustavnog suda u ovom predmetu ocijenila je da je Upravni sud Republike Hrvatske svojim pogreškama učinjenim „tijekom provedbe upravnosudskog postupka“ (točka 15.a) povrijedio ustavno pravo podnositeljice ustavne tužbe na dostupnost joj dužnosti suca Ustavnog suda pod jednakom uvjetima za sve (ustavno pravo iz članka 54. stavka 2. Ustava). Pogreške „tijekom provedbe upravnosudskog postupka“ jesu povrede odredaba *sudskog postupka*, koje se u hrvatskom pravnom poretku mogu sankcionirati samo *ukidanjem* presude kojoj su prethodile i vraćanjem ukinutog pravosudnog akta na ponovno odlučivanje nižem

sudbenom tijelu (za razliku od *poništanja* upravnih akata u upravnom odnosno upravnosudskom postupku). Naime, ukidanjem spornog akta, tj. određivanjem prestanka njegovog učinka, još se ne rješava pitanje ispravne primjene propisa na kojem je bio utemeljen, pa niže *sudbeno* tijelo mora umjesto pravosudnog akta koji je ukinut donijeti, ispravnom primjenom propisa, novi akt. To je upravo slučaj iz članka 76. stavka 2. Ustavnog zakona, koja se u ovom predmetu treba primijeniti zajedno s odredbom iz stavka 1. Ona propisuje da Ustavni sud predmet mora vratiti („...*Ustavni sud vraća...*“) na ponovni postupak tijelu koje je donijelo ukinuti akt, „*ako su nadležno sudbeno ili upravno tijelo... dužni umjesto akta koji je ukinut donijeti novi akt*“.

Premda odredba stavka 1. članka 76. Ustavnog zakona Ustavnom sudu ostavlja razinu autoriteta s koje može bilo ukinuti spornu odluku, bilo ukinuti je i vratiti predmet „nižem“ državnom tijelu na ponovno odlučivanje, ipak ga ona ne oslobađa standarda kasacije u *sudskom* postupku. Hrvatsko sudsko postupovno pravo uvijek propisuje da su umjesto ukinutoga, niži sudovi dužni donijeti novi akt. Ono to čini zato što tradicionalno smatra da i niža sudbena tijela, po svojem sastavu i jamstvenim formama postupka kojeg provode, pružaju dovoljne mogućnosti valjanog saniranja počinjenih postupovnih pogreški te da nije potrebno da takve pogreške, u pravilu, popravljaju viša sudbena tijela (drugačija je u tom pogledu pozicija upravnih tijela). Odstupiti od toga, uvesti revizijsku ovlast „višeg sudbenog tijela“ umjesto kasacijske, znači odstupiti od ustaljenog standarda rješavanja pravnih sporova unutar pravno određenog područja sudbene vlasti redovnih sudova i Upravnog suda Republike Hrvatske. To narušava načelo pravne sigurnosti kao jedne od sastavnica ustavnog načela vladavine prava.

Kao što je sam Ustavni sud višekratno isticao, vladavina prava je vladavina *po pravu*, koja uz zahtjev za ustavnošću i zakonitošću, sadrži i dopunske zahtjeve koji se tiču zakona i njihova sadržaja – a posljedično i sudskih presuda i njihova sadržaja. Kao što se u pogledu zakona u sustavu vladavine prava traži da budu opći i jednaki za sve te da imaju posljedice koje su izvjesne za adresate i primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje (v. npr. odluku i rješenje Ustavnog suda broj: U-I-659/1994 od 15. ožujka 2000., NN 31/00), tako se i za sudske odluke - pa i odluke Ustavnog suda - treba tražiti da imaju posljedice koje su izvjesne za stranke odnosno procesne sudionike i koje su primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u konkretnom slučaju. A u konkretnom slučaju, legitimna očekivanja stranka, utemeljena na dosadašnjoj praksi Ustavnog suda, mogu predstavljati samo odbijanje ustavne tužbe ili njezino usvajanje *s ukidanjem i vraćanjem* predmeta Upravnom sudu Republike Hrvatske na ponovno odlučivanje, a ne i faktično preinačenje presude Upravnog suda Republike Hrvatske, bez obzira što se ono nalazi u odluci koja se naziva „ukidanjem“. To vrijedi tim više što je i sam Europski sud za ljudska prava u predmetu *Olujić protiv Hrvatske* (presuda od 5. veljače 2009.) iznio stajalište, uz ostalo, da „...*okvir nadzora Ustavnog suda u konkretnom slučaju, te njegova ovlast da ukine odluke, ukazuje da je podnositelju osiguran [zadovoljavajući] pristup sudu po domaćem pravu*“ (§§ 36. i 37). Iz te ocjene Europskog suda za ljudska prava slijedi pravno stajalište da su za učinkovitost ustavne tužbe kao specifičnog pravnog sredstva u hrvatskom pravu dostatne kasatorne ovlasti Ustavnog suda. Stoga Ustavnom sudu nije bilo potrebno da svoje ovlasti u ovome predmetu proširuje na revizijske.

Razlozi svrhovitosti. Ako se i zanemari pitanje smije li se u sudskom ili u

ustavnosudskom postupku o nekom važnom pitanju provedbe postupka (kao što je dužnost sudbenog tijela da sanira procesne povrede zbog kojih mu je ukinuta njegova odluka) rješavati po diskrecijskoj ocjeni ili takvo pitanje ne može biti predmet slobodnog odlučivanja, spomenuti razlozi svrhovitosti da se nakon usvajanja ustavne tužbe i ukidanja presude u ovome slučaju predmet ne vrati Upravnom sudu Republike Hrvatske na ponovno odlučivanje, nisu prihvatljivi. Većina sudaca Ustavnog suda u ovoj odluci smatra da bi vraćanje predmeta na ponovni postupak Upravnom sudu Republike Hrvatske otvorilo pravnu mogućnost da nezadovoljna stranka nakon ponovljenog postupka prema članku 66. ZUSa ponovi ustavnu tužbu pred Ustavnim sudom u istoj stvari o kojoj je meritorno odlučeno te da takvo rješenje ne bi imalo „razumno opravdanje“ jer je Upravni sud Republike Hrvatske pri donošenju novog akta vezan na pravna stajališta Ustavnog suda.

Takva hipoteza međutim, nije dobra premisa za zaključak o svrhovitosti usvojenog rješenja. Ona ga u *cijelosti* čini ovisnim od budućih neizvjesnih događaja i ponašanja sudionika u postupku pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, pa se po svojem sadržaju približava fikciji. Na fikcijama se međutim, ne može temeljiti prosudba svrhovitosti. Prosudba svrhovitosti, poznato je, može biti izbor između jedne između više mogućnosti koja najbolje odgovara potrebama konkretnog pitanja, pri čemu međutim, bilo koji od razloga na kojem bi se takva ocjena temeljila (politički, društveni, sigurnosni, socijalni, gospodarski i dr.) mora biti objektivno provjerljiv.

Naprotiv, upravo se kod prosudbe svrhovitosti ukidanja osporene presude bez njezinog vraćanja ili s vraćanjem na ponovljeni postupak politički i društveni razlozi u ovome predmetu protive rješenju kojem se priklonila većina sudaca: ako Ustavni sud, zabacujući uobičajeni način postupanja prilikom ukidanja neustavnog pojedinačnog akta, bez valjanog pravnog razloga, odstupi od svoje prakse i standardnog načina postupanja, proširujući svoju nadležnost na račun nadležnosti jedinog upravnog sudišta u zemlji, ali ne u bilo kojem predmetu, nego u predmetu svoje sutkinje, podnositeljice ustavne tužbe, onda se ne može izbjeći pitanje kojeg može postaviti svaki prosječni motritelj njegove prakse: nije li se na taj način sam pretvorio u „sud u vlastitoj parnici“. Kada je već u rimskom pravu o tome postojalo negativno mišljenje (*judex qui litem suam fecit*) onda ga ne bismo smjeli zabaciti niti danas.

U Zagrebu, 4. svibnja 2009.

dr. sc. Davor Krapac, v. r.
Sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 49/02.-pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) i članaka 50. i 51. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 181/03.) prilažem sljedeće

IZDVOJENO MIŠLJENJE

uz odluku broj: U-III-443/2009 od 30. travnja 2009. godine

U ovome sam predmetu glasovala protiv odluke o usvajanju ustavne tužbe jer smatram da Ustavni sud nije mogao donijeti meritornu odluku, odnosno utvrditi povredu ustavnih prava podnositeljice ustavne tužbe i ukinuti presudu Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Zpa-13/2008 od 15. listopada 2008. godine, ne vraćajući je Upravnom sudu Republike Hrvatske na ponovno odlučivanje.

Razlozi zbog kojih Ustavni sud, odnosno većina sudaca, smatra da se u konkretnom slučaju može donijeti navedena odluka pozivom na odredbe članka 76. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona navedeni su u točki 17. obrazloženja odluke:

S obzirom na osobite okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud ne smatra da je Upravni sud dužan umjesto osporene presude donijeti novu, jer je Ustavni sud donio meritornu odluku o povredi ustavnih prava podnositeljice ustavne tužbe. Vraćanje na ponovni postupak cjelokupnog predmeta Upravnom sudu ponovo bi otvorilo pravnu mogućnost da nezadovoljna stranka, nakon provedbe upravnosudskog postupka u skladu s člankom 66. ZUS-a, podnese ustavnu tužbu i pokrene postupak pred Ustavnim sudom u istoj ustavnosudskoj stvari o kojoj je ovom odlukom meritorno odlučeno. U svjetlu okolnosti konkretnog slučaja, takvo rješenje nema racionalni temelj ni razumno opravdanje, osobito stoga što je prema članku 77. stavku 2. Ustavnog zakona Upravni sud obvezan "pri donošenju novog akta iz članka 76. stavka 2. ovoga Ustavnog zakona, ... poštivati pravna stajališta Ustavnog suda izražena u odluci kojom se ukida akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo podnositelja ustavne tužbe".

Suprotno razlozima ovog dijela obrazloženja smatram da su upravo osobite okolnosti konkretnog slučaja (činjenica da je podnositeljica sutkinja Ustavnog suda) nalagale da se, po (eventualnom) utvrđenju povrede ustavnih prava učinjenih tijekom upravnosudskog postupka, predmet vrati tome sudu na ponovni postupak kako bi upravo taj sud u ponovljenom postupku otklonio povrede utvrđene odlukom Ustavnog suda.

Naime, u točki 15. obrazloženja odluke navodi se ustaljeno stajalište Ustavnog suda da se:

„u postupcima pokrenutim ustavnom tužbom, Ustavni sud u pravilu ne upušta u ispitivanje činjenica, jer njegova zadaća nije bavljenje pogreškama o činjenicama ili pravu, osim ako i u mjeri u kojoj te pogreške mogu povrijediti ljudska prava i temeljne slobode“.

Ustavni sud jest utvrdio povrede ustavnih prava (točka 15a.):

U konkretnom slučaju, pogreške Upravnog suda učinjene tijekom provedbe upravnosudskog postupka, rezultat kojih je razvidan u izreci i obrazloženju osporene presude, a koje su navedene u prethodnim točkama obrazloženja ove odluke, neposredno su dovele do povrede ustavnog prava podnositeljice ustavne tužbe na dostupnost joj dužnosti suca Ustavnog suda pod jednakim uvjetima za sve (drugi dio odredbe članka 54. stavka 2. Ustava).

Smatram nespornim da nadležnost Upravnog suda kada odlučuje o zahtjevu za zaštitu Ustavom zajamčenih prava i sloboda čovjeka i građanina iz članka 66. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj 53/91., 9/92. i 77/92., u daljnjem tekstu: ZUS) predstavlja posebnu nadležnost različitu od „redovite“ nadležnosti toga suda da po tužbi u upravnome sporu odlučuje jesu li upravna tijela pri donošenju osporenih odluka povrijedila odredbe mjerodavnih propisa (u bitnom odlučuje o zakonitosti osporenih odluka).

Stoga se i nadležnost Upravnog suda kada odlučuje o zahtjevu iz članka 66. ZUS-a odnosi na utvrđivanje postojanja povrede nekog Ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina (u konkretnom slučaju na utvrđivanje je li odlukom Hrvatskog sabora povrijeđeno pravo iz članka 54. stavka 1. Ustava o dostupnosti svakome pod jednakim uvjetima svakog radnog mjesta i dužnosti i to u odnosu na obje zainteresirane osobe – kako podnositeljicu zahtjeva tako i osobu zbog čijeg izbora ona smatra da joj je to pravo povrijeđeno pa se postupanje Upravnog suda ne može ograničiti samo na utvrđivanje ispunjava li samo jedan kandidat uvjete iz članka 5. stavka 1. Ustavnog zakona).

Također, činjenica jest da nadležnost Upravnog suda da po članku 66. ZUS-a odlučuje o zahtjevu za zaštitu Ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom, a nije osigurana druga sudska zaštita, dovodi do izvjesne paralelne nadležnosti Upravnog i Ustavnog suda pri odlučivanju o povredi Ustavom utvrđenih temeljenih prava i sloboda.

Međutim, ova paralelna nadležnost već dugo postoji u našem pravnom sustavu (dakako da se o njegovoj primjerenosti može i treba raspravljati) pa se u praksi (koju je svojim odlukama potvrdio i ovaj Sud) inaguriralo pravilo da osoba koja smatra da joj je pojedinačnim aktom povrijeđeno neko Ustavom zajamčeno pravo ili sloboda, a koja nema osiguran drugi put sudske zaštite mora, prije podnošenja tužbe Ustavnom sudu, zatražiti zaštitu svojih prava pred Upravnim sudom podnošenjem zahtjeva iz članka 66. ZUS-a. U protivnom, Ustavni sud je takove ustavne tužbe odbacivao zbog neiscrpljivanja dopuštenog pravog puta.

Također, kada je odlučujući o ustavnoj tužbi Ustavni sud utvrdio povrede ustavnih prava (i to neovisno radi li se o odluci u upravnom sporu ili po zahtjevu iz članka 66. ZUS-a), vraćao je predmet donositelju osporenog akta na ponovni postupak radi otklanjanja utvrđenih nedostataka i donošenja nove odluke.

Na temelju svega navedenog, smatram da Ustavni sud niti u ovom slučaju nije mogao sam otkloniti utvrđene povrede i predmet meritorno riješiti, već ga je bio dužan vratiti Upravnom sudu na ponovni postupak.

Smatram da su osobito „osobite okolnosti konkretnog slučaja“ nalagale jednako postupanje kao i u svim dosadašnjim slučajevima, uključujući i one podnesene protiv odluka Upravnog suda donesenih po zahtjevu iz članka 66. ZUS-a. Jer, upravo kad Sud „sudi sam sebi u vlastitoj stvari“ dužni smo inzistirati na dosljednosti i jednakom postupanju prema svima. U protivnom, drugi opravdano mogu postaviti pitanje zašto nije i u svim drugim sličnim slučajevima, u kojima je Ustavni sud utvrdio povredu ustavnog prava, bilo racionalno i razumno njihovu ustavnu tužbu meritorno riješiti,

već je predmet vraćan donositelju osporenog akta na ponovni postupak.

U Zagrebu, 7. svibnja 2009.

Snježana Bagić, v. r.
sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske