

Teodor Antić\*

## Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja – novi izvor prava?

Sadržaj

1. Uvod
2. Normativno uređenje vjerodostojnog tumačenja
3. Praksa Hrvatskoga sabora
4. Dvojbe vezane za sadržaj, pravnu narav i učinke odluke Hrvatskoga sabora o nedavanju vjerodostojnog tumačenja
5. Zaključak

### 1. Uvod

Vjerodostojno ili autentično tumačenje<sup>1</sup> zakona u pravnoj literaturi često se navodi kao jedan od izvora prava.<sup>2</sup> Kao razlozi za donošenje vjerodostojnog tumačenja navode se popunjavanje pravnih praznina ili otklanjanje nejasnoća i dvojbi u razumijevanju teksta zakona te osiguravanje njegovog jedinstvenog tumačenja i primjene.

Osnovno obilježje vjerodostojnog tumačenja zakona jest da ga donosi isto tijelo koje je donijelo zakon. Zbog toga je u pravnoj praksi općeprihvaćeno stajalište da ono ima jednaku pravnu snagu

---

\* Autor je doktor pravnih znanosti i glavni tajnik Ustavnog suda Republike Hrvatske. Sva mišljenja i stajališta iznesena u ovom članku ni na koji način ne predstavljaju mišljenje i stajalište Ustavnog suda Republike Hrvatske, već isključivo mišljenje i stajalište autora.

<sup>1</sup> Giunio primjećuje da bi u hrvatskom prijevodu izraza „autentično tumačenje” umjesto izraza „vjerodostojno tumačenje” bolje bilo koristiti izraz „izvorno tumačenje”, jer ta dva izraza u hrvatskom jeziku, iako su vrlo bliski i u određenom kontekstu mogu djelovati kao istoznačnice, ipak nisu uvijek sinonimi. U tom smislu tumačenje zakona je doista izvorno ako dolazi od zakonodavca. Međutim, vjerodostojnost tumačenja je *questio facti* odnosno pitanje individualne ocjene pa tako i sudsko tumačenje zakona također može biti vjerodostojno, iako nije izvorno. M. Giunio, *Vjerodostojno tumačenje kojim Hrvatski sabor tumači zakon*, Informator, Zagreb 5743-2009, s. 1. Ipak, s obzirom da se u hrvatskoj pravnoj praksi koristi izraz „vjerodostojno tumačenje”, u ovom radu koristi se dalje taj izraz u značenju autentičnog tumačenja.

<sup>2</sup> Primjerice: B. Perić, *Država i pravni sustav*, Zagreb 1994, s. 212, D. Vrban, *Uvod u državu i pravo*, Zagreb 1998, s. 81, F. Bačić, *Kazneno pravo – opći dio*, Zagreb 1998, s. 82, N. Visković, *Teorija države i prava*, Zagreb 2001, s. 246, M. Pavlović, *Tumačenje pravnih pravila (propisa) 2. dio*, Informator, Zagreb 5284-2004, s. 15.

kao i zakon, iako se ne donosi po istom postupku.<sup>3</sup> Po svojoj naravi vjerodostojno tumačenje tumači zakonsku odredbu od časa njezina stupanja na snagu, odnosno ima povratni učinak (*ex tunc*).

Takav položaj vjerodostojnog tumačenja u pravnom sustavu podvrgnut je ozbiljnoj kritici dijela pravne teorije. Prije svega, ističe se da ne postoji ustavno ovlaštenje odnosno pravna podloga za donošenje takvog akta. No osim toga, naglašava se da se praksom donošenja vjerodostojnog tumačenja narušava ustavno načelo diobe vlasti i vladavine prava, jer se njime zadire u nadležnost sudbene vlasti. Jednako tako, zamjera se zaobilaženje redovitog zakonodavnog postupka čime se omogućava promicanje konkretnih političkih interesa bez potrebne razine demokratske kontrole i bez participacije građana. Kao poseban problem ističe se retroaktivni učinak vjerodostojnog tumačenja, koji ga čini „*jačim od zakona*“. Konačno, ocjenjeno je da je vjerodostojno tumačenje bilo primjereno u političkim i pravnim sustavima u kojima je zakonodavno tijelo bilo dominantna grana vlasti koja na taj način kontrolira izvršnu i sudbenu vlast, ali da mu u pluralističkom demokratskom društvu više nema mjesta.<sup>4</sup>

Međutim, iako je riječ o nedvojbeno ozbiljnim i pravno-teorijski čvrsto utemeljenim kritikama, vjerodostojno tumačenje opstoji i danas u hrvatskom pravnom sustavu. Štoviše, Ustavni sud Republike Hrvatske potvrdio je legitimitet vjerodostojnog tumačenja zakona izrazivši pravno stajalište da iz ustavne ovlasti Hrvatskoga sabora na donošenje zakona proizlazi i njegova ovlast na donošenje vjerodostojnog tumačenja zakona te da postupak njegova donošenja mora biti uređen pravnom normom, ali ne mora biti istovjetan postupku donošenja zakona. Jednako tako, Ustavni sud smatra da je povratno djelovanje vjerodostojnog tumačenja samo prividno budući da ono samo utvrđuje koje značenje oko kojeg postoji pravna dvojba treba dati određenoj odredbi zakona. Pritom vjerodostojno tumačenje, da bi bilo u skladu s Ustavom, mora ostati u granicama zakonskog tumačenja (interpretativni zakon).<sup>5</sup>

U razdoblju od 1991. do danas Hrvatski sabor raspravljao je povodom inicijativa odnosno prijedloga za davanje vjerodostojnog tumačenja različitih zakona ukupno dvadeset četiri puta. Od toga u četrnaest postupaka donio je vjerodostojno tumačenje, dok je u preostalih deset postupaka donio odluku o nedavanju vjerodostojnog tumačenja.

Ne ulazeći u pravno-teorijsku analizu pravne naravi, značenja i učinaka vjerodostojnog tumačenja te ocjenu njegove dopustivosti u pluralističkom demokratskom društvu, ovaj rad usmjeren je prema pravnom aktu koji u praksi Hrvatski sabor donosi kad u postupku za davanje vjerodostojnog tumačenja utvrdi da ono nije potrebno.

<sup>3</sup> U tom smislu Udruga pravnika u gospodarstvu Zagreb, u svojem prijedlogu Ustavnom sudu Republike Hrvatske iz 2004. godine za ocjenu ustavnosti Vjerodostojnog tumačenja Zakona o zateznim kamatama (*Nar. nov.* 58/04), vjerodostojno tumačenje označava kao „zakon *sui generis*“ odnosno „parazakon“. Prema: M. Giunio, *Prijedlog za ocjenu zakonitosti i ustavnosti vjerodostojnog tumačenja članka 3. stavka 1. Zakona o zateznim kamatama* (*Nar. nov.*, br. 28/96), Informator, Zagreb 5242-2004, s. 8.

<sup>4</sup> Vidi: M. Giunio (bilj. 1), Lj. Valković, *Vjerodostojno (autentično) tumačenje zakona*, Informator, Zagreb 5317-2005, S. Rodin, *Demokratsko-pluralistička kritika instituta tzv. vjerodostojnog tumačenja*, Informator, Zagreb 5337-5338-2005.

<sup>5</sup> Odluke Ustavnog suda broj U-II-1265/2000 od 28. 09. 2004. (točka 5) i U-I-2488/2004 od 14. 11. 2007. (točke 5 – 7), dostupno na: [www.usud.hr](http://www.usud.hr), pristup: 15. 01. 2013.

U tom smislu prikazuje se postupak za donošenje vjerodostojnog tumačenja, razmatra se praksa Hrvatskoga sabora u predmetnim postupcima te se analizira forma, sadržaj, pravna narav i učinci akta kojim se ne prihvaća davanje vjerodostojnog tumačenja da bi se moglo zaključiti čini li on formalni izvor prava.

## 2. Normativno uređenje vjerodostojnog tumačenja

Vjerodostojno tumačenje zakona u Hrvatskoj normativno je uređeno Poslovníkom Hrvatskoga sabora<sup>6</sup> (u daljnjem tekstu: Poslovník).

U općim odredbama glave IX Poslovníka (Akti Sabora) člankom 119 propisano je da Hrvatski sabor, na temelju prava i ovlaštenja utvrđenih Ustavom Republike Hrvatske i Poslovníkom, donosi Ustav, zakone, državni proračun, odluke, deklaracije, rezolucije, povelje, preporuke i zaključke te daje vjerodostojna tumačenja zakona.

Postupak pripreme i davanja vjerodostojnog tumačenja zakona uređen je člancima 173 – 175 Poslovníka.

Prema tim odredbama prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona može podnijeti ovlaštení predlagatelj zakona.<sup>7</sup> U prijedlogu je potrebno navesti naziv zakona, naznaku njegove odredbe za koju se traži tumačenje i razloge za davanje tumačenja.

Prijedlog se podnosi predsjedniku Hrvatskoga sabora koji ga radi ocjene njegove osnovanosti upućuje Odboru za zakonodavstvo, matičnom radnom tijelu (ovisno o području kojem zakon pripada) i Vladi Republike Hrvatske (ako ona sama nije podnositelj prijedloga).

Matično radno tijelo i Vlada Republike Hrvatske dužni su dostaviti svoja mišljenja Odboru za zakonodavstvo u roku od 15 dana. Ako u tom roku matično radno tijelo i Vlada Republike Hrvatske ne dostave mišljenja, smatra se da su suglasni s prijedlogom.

Nakon što pribavi navedena mišljenja odnosno nakon isteka navedenog roka u kojem mišljenje nije dano, Odbor za zakonodavstvo ocjenjuje je li prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona osnovan. O svom stajalištu u roku od 15 dana izvješćuje Hrvatski sabor. Pritom, ako utvrdi da je prijedlog osnovan, Odbor za zakonodavstvo utvrđuje i prijedlog teksta vjerodostojnog tumačenja koji sa svojim izvješćem podnosi Hrvatskom saboru. Ako pak ocijeni da prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja nije osnovan, o tome također izvješćuje Hrvatski sabor.

Poslovníkom je propisano da povodom izvješća Odbora za zakonodavstvo kojim on ocjenjuje da prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja nije osnovan, Hrvatski sabor donosi odluku. Pritom Poslovníkom nisu određeni ni forma, ni sadržaj, a niti učinci te odluke.

<sup>6</sup> *Nar. nov.* 71/00, 129/00, 117/01, 6/02 – pročišćeni tekst, 41/02, 91/03, 58/04, 39/08, 86/08, 81/12 i 113/12.

<sup>7</sup> Pravo predlagati zakone ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika i radna tijela Hrvatskoga sabora te Vlada Republike Hrvatske (članak 85 Ustava Republike Hrvatske – pročišćeni tekst, *Nar. nov.* 85/10).

U praksi Hrvatski sabor u tim slučajevima donosio je odluke koje su u izreci glasile: „*Ne daje se vjerodostojno tumačenje članka (...) Zakona o (...)*“ i koje su bez iznimke sadržale kraće ili duže obrazloženje te bile objavljene u Narodnim novinama, službenom glasilu Republike Hrvatske.

### 3. Praksa Hrvatskoga sabora

S praksom donošenja odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja Hrvatski sabor započeo je 2002. godine. Od tada do danas donio je ukupno 10 takvih odluka.

1) *Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 30 stavka 1 točke 3 i stavka 2 te članka 41 stavka 1 Zakona o duhanu*<sup>8</sup>

Podnošenjem prijedloga za davanje vjerodostojnog tumačenja navedenih odredbi Zakona o duhanu<sup>9</sup> željelo se razjasniti da li ovlaštenje za podnošenje zahtjeva za razvrstavanje cigareta koje će se proizvoditi u Republici Hrvatskoj te nakon toga za upis u Upisnik o markama duhanskih proizvoda ima isključivo proizvođač duhanskih proizvoda.

Odlukom o nedavanju vjerodostojnog tumačenja uz opširno obrazloženje u kojem su citirane, analizirane, komparirane i protumačene brojne odredbe mjerodavnih propisa, utvrđeno je kako su odredbe čije se tumačenje traži nedvojbene u smislu da samo proizvođači duhanskih proizvoda upisani u Upisnik proizvođača duhanskih proizvoda mogu podnijeti prijavu za upis u Upisnik o markama duhanskih proizvoda koje proizvode u Republici Hrvatskoj te da stoga nema osnove za davanje vjerodostojnog tumačenja.

Hrvatski sabor u obrazloženju svoje odluke dao je, dakle, izričit odgovor na pitanje koje je u praksi stvaralo dvojbu u primjeni zakona, a koji odgovor je činjenično i pravno opširno razrađen. Na taj način Hrvatski sabor je svojim obrazloženjem *de facto* dao tumačenje koje je bilo traženo.

2) *Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 50 stavka 5 i članka 67 stavka 1 točke 3 Zakona o šumama*<sup>10</sup>

Prijedlogom za davanje vjerodostojnog tumačenja navedenih odredbi Zakona o šumama<sup>11</sup> tražilo se razjašnjenje pitanja da li se na lugare odnose odredbe Zakona o zaštiti osoba i imovine te da li Hrvatske šume d.o.o. mogu svojim aktom utvrditi namjenu i način korištenja sredstava za biološku reprodukciju šuma.

Obrazloženjem odluke utvrđen je stav da se odredbe Zakona o zaštiti osoba i stvari ne odnose na lugare te da Hrvatske šume d.o.o. mogu donijeti akt kojim će utvrditi namjenu i način raspoređivanja, odnosno korištenja sredstava za biološku reprodukciju šuma.

I u ovom slučaju svojim obrazloženjem Hrvatski sabor odgovorio je na izražene dvojbe i u stvari dao svoje tumačenje zakonskih odredbi.

<sup>8</sup> Nar. nov. 22/02.

<sup>9</sup> Nar. nov. 69/99.

<sup>10</sup> Nar. nov. 22/02.

<sup>11</sup> Nar. nov. 52/90, 5/91, 9/91, 61/91, 26/93, 76/93, 76/99 i 13/02.

*3) Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 3 stavka 1 točke 11 i stavka 12 Zakona o komunalnom gospodarstvu<sup>12</sup>*

Vjerodostojnim tumačenjem navedenih odredbi Zakona o komunalnom gospodarstvu<sup>13</sup> trebalo je razjasniti da li se poslovi u vezi s pogrebom ili kremiranjem umrle osobe kao što su njezino preuzimanje i prijenos, priprema za pokapanje ili kremiranje, prijevoz specijalnim vozilom od mjesta smrti do groblja i krematorija i slični poslovi smatraju komunalnim poslovima i u tom smislu mogu obavljati samo na temelju izdane koncesije ili su to poslovi koji se mogu obavljati slobodno na tržištu.

U obrazloženju odluke izražen je stav da nije riječ o komunalnim poslovima za obavljanje kod kojih je potrebna koncesija, već te poslove može obavljati fizička ili pravna osoba slobodno na tržištu, dakle bez koncesije.

Ovom odlukom o nedavanju vjerodostojnog tumačenja Hrvatski sabor ne samo da je dao tumačenje, već je stavom kojeg je utvrdio u njezinu obrazloženju u stvari izmijenio predmetnu odredbu Zakona, jer ju je protumačio potpuno suprotno njezinu stvarnom sadržaju.

Naime, predmetnim člankom Zakona nabrajaju se djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima te se svaka pojedina djelatnost posebno definira. Tako je predmetnom odredbom bilo izričito propisano da se pod obavljanjem pogrebnih poslova kao komunalne djelatnosti razumijeva preuzimanje, opremanje i prijevoz umrle osobe do mjesta ukopa ili kremiranja.

Navedena odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja u praksi dovela je do još većih nejasnoća i dvojbi u primjeni predmetnih zakonskih odredbi od onih koje su postojale prije njezina donošenja. Zbog suprotnosti stava izraženog u toj odluci sa sadržajem odredbe Zakona kao i upitnosti njegove formalnopravne snage i obveznosti, nadležno ministarstvo taj je stav ignoriralo te se u provedbi zakona i dalje obavljanje navedenih poslova smatralo komunalnom djelatnošću.<sup>14</sup>

*4) Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 84 stavka 1 točke 5 Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>15</sup>*

Podnošenjem prijedloga za davanje vjerodostojnog tumačenja navedene odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>16</sup> željelo se otkloniti dvojbu u njezinoj primjeni u slučaju istovremenog podnošenja ostavki većine članova predstavničkog tijela.

<sup>12</sup> Nar. nov. 150/02.

<sup>13</sup> Nar. nov. 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00 i 59/01.

<sup>14</sup> Izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu koje su kasnije uslijedile, predmetna zakonska odredba izmijenjena je na način da se pod prijevozom pokojnika razumijeva preuzimanje i prijevoz umrle osobe od mjesta smrti do mrtvačnice na groblju ili krematoriju (članak 1 stavak 7 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu, kojim se mijenja podstavak 2 dotadašnjeg članka 12, a koji je tim izmjenama i dopunama postao članak 10, Nar. nov. 82/04), što znači da je riječ o poslovima komunalne djelatnosti te se stoga mogu obavljati samo na temelju koncesije. Iz toga se posredno može zaključiti da je stajalište izraženo u obrazloženju odluke o nedavanju vjerodostojnog tumačenja bilo pogrešno.

<sup>15</sup> Nar. nov. 106/03.

<sup>16</sup> Nar. nov. 33/01 i 60/01.

Obrazloženjem odluke kojom je odlučio ne dati vjerodostojno tumačenje navedene zakonske odredbe Hrvatski sabor izrazio je stav da mandat zamjeniku člana predstavničkog tijela počinje teći od trenutka kad predlagatelj liste iz reda neizabranih kandidata utvrdi osobu zamjenika te se ne može smatrati da je predstavničko tijelo ostalo bez minimalnog broja članova potrebnih za rad i odlučivanje dok god ima dovoljan broj vijećnika, neovisno da li tu dužnost obnašaju kao izabrani članovi ili kao njihovi zamjenici. Stoga ne postoji osnova za raspuštanje predstavničkog tijela iz tog razloga dok god postoji mogućnost zamjenjivanja njegovih članova.

Dakle, i u ovom predmetu Hrvatski sabor svojom odlukom o nedavanju vjerodostojnog tumačenja izrazio je pravno stajalište kojim je razriješio dvojbu u primjeni zakona, a koje se stvarno nije moglo spoznati izravno iz predmetne zakonske odredbe.

*5) Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 4 u vezi sa člancima 15 i 16 Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor*<sup>17</sup>

Prijedlogom za davanje vjerodostojnog tumačenja navedene odredbe Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor<sup>18</sup> tražilo se otklanjanje dvojbi o pravu pripadnika nacionalnih manjina na biranje svojih zastupnika.

Iako je izrijekom odluke odbijeno davanje vjerodostojnog tumačenja, u opširnom obrazloženju nakon „(...) jezične, logične, sintetične, povijesne i teleološke raščlambe (...)“ zaključeno je kako je nedvojbeno da birači imaju pravo i dužnost glasovati samo jedanput, što znači da pripadnici nacionalne manjine mogu glasovati ili za jednu od općih listi u izbornoj jedinici ili za manjinsku listu u posebnoj izbornoj jedinici.

Stoga je više nego očito kako je tim obrazloženjem Hrvatski Sabor u stvari dao tumačenje predmetne zakonske odredbe.

*6) Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 19 Zakona o političkim strankama, članka 1 Zakona o izmjeni Zakona o političkim strankama, članka 2 Zakona o izmjenama Zakona o političkim strankama i članka 6 Zakona o izmjenama Zakona o političkim strankama*<sup>19</sup>

Prijedlogom za davanje vjerodostojnog tumačenja članka 19 Zakona o političkim strankama<sup>20</sup>, članka 1 Zakona o izmjeni Zakona o političkim strankama<sup>21</sup>, članka 2 Zakona o izmjenama Zakona o političkim strankama<sup>22</sup> i članka 6 Zakona o izmjenama Zakona o političkim strankama<sup>23</sup> bilo je zatraženo razjašnjenje dvojbe postoji li jednaka obveza osiguranja sredstava za rad zastupnicima nacionalnih manjina odnosno nezavisnim zastupnicima kao i zastupnicima političkih stranaka.

<sup>17</sup> Nar. nov. 167/03.

<sup>18</sup> Nar. nov. 116/99, 109/00, 53/03 i 69/03 - pročišćeni tekst.

<sup>19</sup> Nar. nov. 28/06.

<sup>20</sup> Nar. nov. 76/93.

<sup>21</sup> Nar. nov. 111/96.

<sup>22</sup> Nar. nov. 164/98.

<sup>23</sup> Nar. nov. 36/01

I ovu dvojbu Hrvatski sabor razriješio je davanjem izričitog potvrdnog odgovora u obrazloženju (za razliku od prethodnih primjera, ovaj puta vrlo kratkom) odluke o nedavanju vjerodostojnog tumačenja.

7) *Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 9c u vezi s člankom 9a stavkom 4 Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*<sup>24</sup>

Prijedlogom za davanje vjerodostojnog tumačenja članka 9c u vezi s člankom 9a stavkom 4 Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>25</sup> tražilo se tumačenje odredbi o zamjenjivanju člana predstavničkog tijela pripadnika nacionalne manjine, a vezano za obvezu osiguranja zastupljenosti nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Za razliku od prethodnih primjera, u obrazloženju ove odluke Hrvatski sabor nije se upustio u razjašnjenje izraženih dvojbi. Uz nešto malo (nepotrebnog) teksta kojim je samo naznačio i neke druge odredbe predmetnog Zakona koje treba imati u vidu, pomalo nespretnom formulacijom<sup>26</sup> jednostavno je utvrdio da nema potrebe davanja zatraženog vjerodostojnog tumačenja.

8) *Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 3 stavka 2 Zakona o privatizaciji Hrvatskih telekomunikacija d.d.*<sup>27</sup>

Prijedlogom za davanje vjerodostojnog tumačenja članka 3 stavka 2 Zakona o privatizaciji Hrvatskih telekomunikacija d.d.<sup>28</sup> tražio se odgovor na pitanje od kada hrvatski branitelji iz Domovinskog rata i članovi njihovih obitelji kao vlasnici određenog broja dionica trgovačkog društva Hrvatske telekomunikacije d.d. koje su im bile prenesene bez naknade, stječu pravo na dividendu.

U obrazloženju odluke o nedavanju vjerodostojnog tumačenja Hrvatski sabor dao je odgovor da navedeni ovlaštenici prava na dividendu to pravo imaju od trenutka osnivanja Fonda hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji. Hrvatski sabor time ne samo da je dao tumačenje, već je u stvari dopunio Zakon, jer se u njemu taj Fond i njegovo osnivanje uopće ne spominju.

9) *Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 41 stavka 1 i članka 42 Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*<sup>29</sup>

Prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja članka 41 stavka 1 i članka 42 Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima<sup>30</sup> odnosio se na odredbe koje uređuju pitanja poduzimanja

<sup>24</sup> Nar. nov. 28/06.

<sup>25</sup> Nar. nov. 33/01, 60/01, 10/02, 155/02, 45/03, 40/05 i 44/05 – pročišćeni tekst.

<sup>26</sup> Taj tekst glasi: „Uvažavajući temeljna načela izbornog sustava, cjeline ovoga Zakona i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina smatra se osnovanim nedavanje vjerodostojnog tumačenja navedenih odredbi ovoga Zakona.“

<sup>27</sup> Nar. nov. 28/06.

<sup>28</sup> Nar. nov. 65/99 i 68/01.

<sup>29</sup> Nar. nov. 90/10.

<sup>30</sup> Nar. nov. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09 i 153/09.

poslova koji premašuju okvir redovitoga upravljanja stvarju u suvlasništvu (izvanrednih poslova) te donošenja odluke o izvršavanju posjeda i vlasničkih ovlasti na stvari u suvlasništvu.

U obrazloženju odluke Hrvatski sabor nije se upustio u meritornu ocjenu i razjašnjenja već je samo utvrdio da odredbe čije se tumačenje tražilo nedvojbeno i razvidno utvrđuju što se smatra poslovima redovnog odnosno izvanrednog upravljanja te da stoga nema osnove za davanje zatraženog vjerodostojnog tumačenja.

*10) Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 15 stavka 2 Zakona o ravnopravnosti spolova<sup>31</sup>*

Prijedlogom za davanje vjerodostojnog tumačenja članka 15 stavka 2 Zakona o ravnopravnosti spolova<sup>32</sup> bilo je zatraženo razjašnjenje odredbe kojom je propisana obveza političkih stranaka i drugih ovlaštenih predlagatelja da uvedu posebne mjere radi osiguranja smanjenja neuravnotežene zastupljenosti muškaraca i žena na svojim listama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, članova u predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i članova u Europski parlament, a vezano za propisani rok u kojem treba postići povećanje zastupljenosti kandidata podzastupljenog spola [„(...) najkasnije prigodom provedbe trećih redovitih izbora od dana stupanja na snagu ovoga Zakona“].

U obrazloženju odluke Hrvatski sabor dao je pojašnjenje da navedenu zakonsku odredbu valja sagledati u smislu odredbi posebnih propisa kojima je uređena provedba izbora članova u predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, izbora zastupnika u Hrvatski sabor i izbora članova u Europski parlament, a kojima su utvrđena različita pravila za njihovo provođenje te navedeni izbori predstavljaju zasebne izborne institute. Zbog toga utvrđuje da nema osnove za davanje vjerodostojnog tumačenja.

No upućivanjem na druge mjerodavne zakone Hrvatski sabor opet je u stvari, barem načelno, dao svoje tumačenje predmetne zakonske odredbe.

#### **4. Dvojbe vezane za sadržaj, pravnu narav i učinke odluke Hrvatskoga sabora o nedavanju vjerodostojnog tumačenja**

Kao što je prethodno navedeno, kad Odbor za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora u propisanom postupku za davanje vjerodostojnog tumačenja jedne ili više odredbi nekog zakona ocjeni da prijedlog nije osnovan, o tome izvješćuje Hrvatski sabor. Povodom tog izvješća Hrvatski sabor donosi odluku.<sup>33</sup>

Iako je to sve što Poslovnik propisuje u odnosu na takvu situaciju, po naravi stvari riječ može biti samo o ocjeni činjenica o tome postoji li potreba za donošenjem vjerodostojnog tumačenja ili ta potreba ne postoji. U tom smislu Odbor za zakonodavstvo donosi ocjenu o neosnovanosti prijedloga za davanje vjerodostojnog tumačenja ako utvrdi da ne postoji neki od razloga za

<sup>31</sup> Nar. nov. 138/12.

<sup>32</sup> Nar. nov. 82/08.

<sup>33</sup> Vidi supra, poglavlje 2.



njegovo donošenje, dakle prije svega nejasnoća odnosno dvojba u tumačenju ili primjeni zakona odnosno pojedine njegove odredbe ili eventualno pravna praznina koju treba popuniti. Nakon donošenja te ocjene Odbor se više ne upušta u meritum odnosno u traženje značenja predmetne norme i davanje (u stvari predlaganje) njezinog tumačenja, jer je utvrdio da za to nema potrebe.

Međutim, formulacija izreke kao i sadržaj obrazloženja odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja koje je do sada donio Hrvatski sabor ukazuju na drukčiju praksu te otvaraju niz pravno-teorijskih, ali i praktičnih pitanja.

U odnosu na izreku odluke prije svega postavlja se pitanje da li se donošenjem tog akta postupak završava procesno ili meritorno?

Naime, riječ je o tome da se u propisanom postupku ocijenilo kako u konkretnom slučaju „*nema osnove*“ (zapravo nema potrebe) za davanje vjerodostojnog tumačenja, jer za to ne postoje razlozi. U procesnom smislu to znači da ne postoje pretpostavke za davanje vjerodostojnog tumačenja. Po pravnoj logici, iz takve ocjene slijedi zaključak da se tom odlukom Hrvatskoga sabora postupak za davanje vjerodostojnog tumačenja završava na formalnoj razini odnosno da je riječ o procesnom aktu. Stoga bi izreka te odluke umjesto: „*Ne daje se vjerodostojno tumačenje (...)*“ trebala glasiti: „*Odbacuje se prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja (...)*“.

Naime, iako odluku donosi Hrvatski sabor u posebnom postupku koji je uređen njegovim Poslovníkom, njezina forma nedvojbeno je analogna generalnoj formi akata koje donose tijela sudbene i upravne vlasti u različitim pravnim postupcima (uvod, izreka, obrazloženje). Stoga svakako ima mjesta i analognoj primjeni nekih drugih općih procesnih pravila koja se protežu kroz inače različite pravne postupke (obustava, odbacivanje, odbijanje ...).<sup>34</sup>

Drugo, svakako važnije pitanje vezano je za sadržaj obrazloženja odluke o nedavanju vjerodostojnog tumačenja.

Naime, izrekom odluke određuje se da se vjerodostojno tumačenje ne daje. Stoga obrazloženje odluke može sadržati samo tekst kojim se utvrđuje da ne postoje razlozi za donošenje vjerodostojnog tumačenja. Iako ne bi bilo potrebno navoditi ništa više od toga, u obrazloženju bi eventualno moglo biti navedeno još i to da u postupku nije utvrđena neujednačenost u tumačenju i primjeni predmetne zakonske odredbe kao ni u upravnoj i sudskoj praksi (što naravno podrazumijeva da je takvo istraživanje i provedeno) što dalje znači da nema niti dvojbi i nejasnoća.

Odbor u svom izvješću u kojem ocjenjuje da prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja nije osnovan niti Hrvatski sabor u obrazloženju odluke o nedavanju vjerodostojnog tumačenja nikako se ne bi smjeli upustiti u tumačenje zakonske odredbe čije je tumačenje traženo, jer je to suprotno izreci odluke.

<sup>34</sup> U tom smislu formulacija „ne daje se (...)“ koja se do sada koristila pravno više upućuje na odbijanje prijedloga, što bi bilo primjereno u slučaju da se ne prihvati neko konkretno ponuđeno tumačenje kojeg, međutim, u slučaju ocjene Odbora o neosnovanosti prijedloga za davanje vjerodostojnog tumačenja nema.

Međutim, kao što je prethodno prikazano u poglavlju 3, u osam od ukupno deset donesenih odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja Hrvatski sabor u obrazloženju tih odluka tumačio je značenje odredbi koje su bile predmetom postupka i to u nekim slučajevima vrlo detaljno i konkretno, a u jednom je primjeru svojim tumačenjem čak izmijenio predmetnu odredbu.

Na taj način Hrvatski sabor je odlukama o nedavanju vjerodostojnog tumačenja *de facto* dao tumačenje predmetnih zakonskih odredbi, samo što se ono ne nalazi u njihovoj izreci već u njihovom obrazloženju koje, međutim, izravno proturječi izreci.<sup>35</sup>

S obzirom na to otvara se čitav niz pitanja. Što znači takav akt u primjeni zakona odnosno što Hrvatski sabor tim aktom želi postići? Kakva je njegova pravna snaga odnosno kakav učinak ima tumačenje koje je izneseno u obrazloženju odluke čija izreka glasi da se tumačenje ne daje? Jesu li se tijela koja primjenjuju predmetni zakon dužna držati tog tumačenja ili nisu? Da li nepoštivanje tog tumačenja predstavlja nezakonito postupanje ili ipak ne?

Ako je cilj tog akta razrješenje dvojbe u tumačenju i primjeni zakonske odredbe, Hrvatski sabor to treba učiniti davanjem vjerodostojnog tumačenja, kad već formalno i stvarno ima takvu ovlast odnosno mogućnost, ma koliko ona pravno-teorijski bila dvojbena.<sup>36</sup>

Međutim, izrekom kojom ne daje vjerodostojno tumačenje zakonske odredbe, Hrvatski sabor istodobno odriče bilo kakvu pravnu snagu vlastitom tumačenju te odredbe sadržanom u obrazloženju. To tumačenje može imati određene učinke na konkretnu primjenu zakonske odredbe samo snagom svoje uvjerljivosti, ali se na njega nikako ne može formalno pozivati, jer ono ne može imati snagu obveznog apstraktnog i generalnog pravnog pravila.

Stoga ni sama odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja kao pravni akt, iako ju je donio Hrvatski sabor, nikako ne može biti formalni izvor prava.

To dalje znači da u primjeni predmetne zakonske odredbe u konkretnim slučajevima mogu postojati i tumačenja drukčija od onog izraženog u obrazloženju odluke Hrvatskoga sabora. U tom smislu akti koji bi se temeljili na tim drukčijim tumačenjima ne bi bili nezakoniti samo zato što se razlikuju od tumačenja danog u obrazloženju odluke Hrvatskog sabora o nedavanju vjerodostojnog tumačenja.

## 5. Zaključak

Donošenjem odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja Hrvatski sabor uveo je u pravni sustav novi pravni akt.

---

<sup>35</sup> Ta činjenica neminovno asocira na žalbeni razlog bitne povrede odredaba postupka koji je općenito predviđen u različitim pravnim postupcima, a zbog kojeg se doneseni akti koje sadrže ovu povredu u tim postupcima ukidaju odnosno poništavaju!

<sup>36</sup> U svim prethodno opisanim slučajevima već na osnovi podnesenih prijedloga za davanje tumačenja moglo se zaključiti da u praksi postoji određena nejasnoća i dvojba u primjeni zakonskih odredbi. U prilog tome govori i činjenica da prijedlozi odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja na saborskom Odboru nisu bili doneseni jednoglasno, već preglasavanjem. Stoga, ako se ni članovi Odbora nisu mogli složiti o značenju zakonske odredbe, može li se ne dati tumačenje uz obrazloženje da za tim nema potrebe, jer ne postoji nejasnoća i dvojba?

Po naravi stvari donošenje odluke o nedavanju vjerodostojnog tumačenja ograničeno je samo na slučajeve kad stvarno nema nejasnoće ili dvojbe u primjeni zakonske odredbe čije se tumačenje traži, dakle kad nema razloga za njegovo davanje, jer se svi slažu u značenju i smislu predmetne odredbe.

Međutim, Hrvatski sabor u svojoj praksi redovito je u obrazloženju tih odluka *de facto* davao određena tumačenja zakonskih odredbi čime je prekoračio svrhu njihova donošenja. Zbog takvog sadržaja pojedine odluke umjesto razjašnjenja nejasnoća i dvojbi u primjeni odredbi kojih se tumačenje tražilo, još su ih više produbile.

Osnovna pogreška odluke o nedavanju vjerodostojnog tumačenja sastoji se od proturječja njezine izreke kojom se u biti odbacuje davanje tumačenja i njezinog obrazloženja u kojem se zatraženo tumačenje redovito daje.

Riječ je o vrlo bitnoj pogrešci. Njezin rezultat je da odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja kao pravni akt, iako ju je donio Hrvatski sabor, ne može imati nikakav pravni učinak. Stoga ona nije formalni izvor prava.

Radi ostvarenja svih sastavnica načela zakonitosti i osiguranja potpune konzistentnosti pravnog sustava nužno je u budućoj praksi formu i sadržaj odluke o nedavanju vjerodostojnog tumačenja kao pravnog akta Hrvatskoga sabora svesti u okvire određene njezinom svrhom.

### *Summary*

*The paper analyses new legal enactment in the Croatian legal system introduced by the Croatian Parliament, i.e. a decision by which it rejects to give the authentic interpretation of a particular legal norm.*

*Such a decision has limited implementation: by the nature of things, it may only be passed in cases when there are no doubts or uncertainties about the implementation of the legal norm in matter, so there are no reasons for the interpretation because everybody agrees on its meaning.*

*However, in its previous practice the Parliament has exceeded these limits which has often caused new problems in the implementation of related legal norms.*

*The fundamental error in these decisions stems from the contradiction between their pronouncement and the statement of reasons. In the pronouncement the Parliament explicitly rejects to give the authentic interpretation of the legal norm in matter. But at the same time, in the statement of reasons it regularly gives explanation of the meaning of this legal norm, thereby providing the interpretation.*

*This error has serious implications. The interpretation of the legal norm given in these decisions cannot have any legal power and effect, although it is passed by the Parliament. Consequently, these decisions cannot be deemed the general source of law.*