

Frane Staničić\*

## Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II-6111/2013 – jurisdikcijski voluntarizam?

### Sadržaj

#### 1. Uvod

#### 2. O odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II-6111/2013

#### 3. Nadležnost Ustavnog suda Republike Hrvatske u odnosu na opće akte jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

#### 4. Relevantni postupak propisan Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i njegova propisana primjena u predmetnom slučaju

#### 5. Izdvojeno mišljenje suca Miroslava Šumanovića

*5.1. Navodi suca Šumanovića glede „proceduralne dimenzije“*

#### 6. Moguće rješenje problema glede nadležnosti za ocjenu ustavnosti općih akata

*6.1. Nema supstancijalne razlike između „drugih propisa“ i općih akata*

*6.2. Prijedlozi mogućih rješenja*

#### 7. Zaključak

#### 1. Uvod

Ustavni sud Republike Hrvatske (dalje u tekstu: USUD) donio je 10. listopada 2017. godine odluku U-II-6111/2013 (u daljnjem tekstu: Odluka)<sup>1</sup> koja je uzburkala duhove u Republici Hrvatskoj i imala iznimno velik medijski odjek. USUD se u Odluci bavio pitanjem ustavnopravne prihvatljivosti korištenja datuma 10. travnja, dana kada je 1941. godine proglašena Nezavisna Država Hrvatska (dalje u tekstu: NDH) od strane nadležnih javnih vlasti u javnom prostoru. U osnovi, Odluka predstavlja dio procesa suočavanja s određenim povijesnim i ideološkim prijemima koji u Republici Hrvatskoj postoje od kraja II. svjetskog rata i koji iznimno opterećuju društveni i politički život zemlje.<sup>2</sup>

\* Autor je doktor pravnih znanosti, stalni suradnik FCJP za Hrvatsku i izvanredni profesor na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.

<sup>1</sup> NN 105/17.

<sup>2</sup> Zbog toga je i Vlada RH na sjednici 02. 03. 2017. osnovala Vijeće za suočavanje s posljedicama vladavine nedemokratskih režima koje ima zadaću izraditi sveobuhvatne preporuke usmjerene na suočavanje s prošlošću i preporuka pravnog reguliranja uporabe i isticanja obilježja, znamenja i simbola nedemokratskih režima (t. II Odluke). Prijedlog Odluke (odluka je donesena kakva je i predložena, ali nije dostupna) dostupan na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2017/03%20o%20C5%BEujak/24%20sjednica%20Vlade%20Republike%20Hrvatske//24%20-%201.pdf>, očitavanje: 19. 01. 2018.

Cilj mi je u ovom radu analizirati navedenu odluku i utvrditi je li USUD ispravno postupio prihvaćajući nadležnost u predmetnom slučaju temeljem čl. 2 st. 1 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

U radu se ne bavim meritornim nego isključivo procesnim aspektima Odluke vezanim uz jurisdikcijska pitanja. U radu ni na koji način ne dajem ocjenu prirode NDH kao državne tvorevine niti bilo kakvo načelno stajalište o NDH. To ostavljam povjesničarima.

## 2. O odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II-6111/2013

Izreka citirane Odluke USUD-a glasi:

„I. Poništava se članak I. točka 1. Odluke o izmjeni naziva imena ulica u naselju Slatinski Drenovac klasa: 015-08/97-01/01, ur. broj: 2189/14-01-01/97-02 od 11. travnja 1997., koju je donijelo Općinsko vijeće Općine Čačinci na 27. sjednici održanoj 11. travnja 1997. ('Službeni glasnik' Općine Čačinci broj 2/97.).

II. Ova odluka objavit će se u 'Narodnim novinama' i u 'Službenom glasniku' Općine Čačinci.“.

Dakle, USUD je, u postupku koji je prethodio donošenju Odluke, ispitao valjanost odluke općinskog vijeća sukladno odredbama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (dalje u tekstu: UZUSUD)<sup>3</sup> i svojom odlukom je poništio, odnosno stavio izvan snage i poništio pravne posljedice koje je do tada proizvodila.

Predmet se našao pred USUD-om zato što je Općinsko vijeće općine Čačinci, dana *11. travnja 1997. godine*, donijelo Odluku o izmjeni naziva imena ulica u naselju Slatinski Drenovac klasa: 015-08/97-01/01, urbroj: 2189/14-01-01/97-02<sup>4</sup>. Navedenom je odlukom, *inter alia*, izmijenjen bivši naziv ulice „21. novembar“ u novi naziv ulice „10. travnja“. USUD je Odlukom utvrdio da je: „NDH bila nacistička i fašistička tvorevina i kao takva predstavljala (je) apsolutnu negaciju legitimnih težnji hrvatskog naroda za vlastitom državom i tešku povijesnu zlouporabu tih težnji. Stoga, sukladno Izvorišnim osnovama Ustava, Republika Hrvatska nije sljednica NDH ni po kojoj osnovi.“ te je dodatno utvrdio da se po karakteru NDH radi o „negaciji temeljnih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske“.

Odluku Općinskog vijeća obustavilo je od primjene Ministarstvo uprave odlukom klasa: 043-01/13-01/04, ur. broj: 515-02-02/1-13-3 od 4. prosinca 2013. godine te je od Vlade Republike Hrvatske zatražilo da, sukladno čl. 82 a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, pokrene postupak pred USUD-om.

Vlada Republike Hrvatske je, *18. prosinca 2013. godine*, podnijela USUD-u zahtjev za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom t. 1 čl. 1 Odluke o izmjeni naziva imena ulica u naselju Slatinski Drenovac (u dijelu u kojem je naziv ulice iz „21. novembar“ izmijenjen u „10. travnja“, nap. a). Vlada Republike Hrvatske smatrala je da je ta odredba „u suprotnosti s vrijednostima i načelima uređenim Izvorišnim osnovama te ustavnim i pravnim poretkom iz članaka 3. i 5. Ustava Republike Hrvatske ('Narodne novine' broj 56/90.,

<sup>3</sup> NN 49/02 – pročišćeni tekst.

<sup>4</sup> Sl. gl. Općine Čačinci 2/97.

135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), kao i s odredbom članka 8<sup>5</sup> Zakona o naseljima ('Narodne novine' broj 54/88)“.

USUD je, kako je već navedeno, uzeo predmet u rješavanje i poništio sporni dio odluke Općinskog vijeća općine Čačinci, uz (argumentirano i opsežno) izdvojeno mišljenje suca Miroslava Šumanovića. USUD je zaključio da su tijela javne vlasti dužna:

“u obnašanju vlasti voditi računa i o vrijednosnim sadržajima ustavnih načela koja grade identitet hrvatske ustavne države. Stoga ona nemaju mogućnost izbora hoće li biti lojalna Ustavu i njegovim temeljnim vrijednostima. Upravo suprotno, njihovo je djelovanje ograničeno Ustavom. Stoga je USUD odlučio da je sporna točka 1. članka I. Odluke/97 u izravnom (je) sukobu s vladavinom prava odnosno ugrožava identitet hrvatske ustavne države do stupnja koji se ne može tolerirati. Stoga takva pravna norma mora biti poništena radi očuvanja tog ustavnog identiteta.“

### 3. Nadležnost Ustavnog suda Republike Hrvatske u odnosu na opće akte jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Na ovom mjestu potrebno je razjasniti pitanje nadležnosti USUD-a u postupcima ocjene ustavnosti i zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: JLPRS). Naime, ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata predstavljala je, u praksi USUD-a, relativno kontroverzno pitanje budući da je postojala ozbiljna dvojba o nadležnosti za ocjenu ustavnosti i zakonitosti tih akata.<sup>6</sup> Ustav Republike Hrvatske<sup>7</sup> propisuje, u čl. 125<sup>8</sup> al. 2 da USUD odlučuje o suglasnosti *drugih propisa* s Ustavom i zakonom. Isto tako, UZUSUD u glavi IV. spominje samo „druge propise“. Međutim, nigdje ne postoji definicija propisa, odnosno nije definirano koji se akti mogu smatrati „drugim propisima“. Zbog navedenoga je USUD definirao „drugi propis“ koristeći se načelom nužde.

„Pod drugim propisom, u smislu navedene ustavne odredbe, podrazumijeva se općenormativni akt donesen unutar zakonskog ovlaštenja od strane nadležnog tijela državne vlasti radi provedbe zakona, odnosno propis kojeg tijela JLPRS i druge pravne osobe s javnim ovlastima donose unutar svog djelokruga utvrđenog Ustavom i zakonom, a koji uređuje odnose na općenit način i koji se odnosi, u pravilu, na neodređeni krug adresata.“<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Čl. 8. Zakona o naseljima propisano je da naselja, ulice i trgovi mogu imati imena po geografskim ili drugim pojmovima te po imenima i datumima koji su vezani za povijesne događaje ili osobe koje su dale značajan doprinos društvenom, kulturnom i znanstvenom razvoju, NN 54/88.

<sup>6</sup> F. Staničić/A. Đanić, Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, *Hrvatska javna i komparativna uprava*, Zagreb 4/2014, s. 965.

<sup>7</sup> NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14.

<sup>8</sup> Postoji razlika u citiranju navedene ustavne odredbe (nekad se navodi čl. 125 al. 2, a nekad čl. 129 al. 2) koja proizlazi iz različite enumeracije članaka u službenom pročišćenom tekstu Ustava Republike Hrvatske (NN 76/10) i u verziji pročišćenog teksta Ustava Republike Hrvatske u redakciji USUD-a. U ovom radu koristim enumeraciju iz redakcijski pročišćenog teksta USUD-a.

<sup>9</sup> U-II-3224/2006, NN 74/2009.

Na ovaj način je USUD mogao, od slučaja do slučaja, procijeniti radi li se ili ne o „drugom propisu“.<sup>10</sup> Sam USUD je ovo svoje djelovanje opravdao „načelom nužde“<sup>11</sup>. Naime, prema stavu USUD-a, nije postojala sudska instancija koja bi bila nadležna za kontrolu zakonitosti općih akata tijela javne vlasti, uključujući ovlast njihova objektivnog stavljanja izvan snage s djelovanjem *erga omnes*. Kako se radilo o golemoj „sivoj zoni“ regulatornih akata izvan bilo kakve sudske kontrole, primijenjeno je načelo nužde.<sup>12</sup>

Međutim, 2012. godine stupa na snagu novi Zakon o upravnim sporovima (dalje u tekstu: ZUS)<sup>13</sup> (koji je kasnije mijenjan i dopunjavan<sup>14</sup>, nap.a). U tom trenutku dolazi do velike promjene u uređenju sustava ocjene sukladnosti s ustavom i zakonom općih akata koje USUD do stupanja na snagu ZUS-a nije smatrao „drugim propisima“. Naime, ZUS je, po prvi puta u pravu Republike Hrvatske, uveo u sustav upravnog spora objektivni upravni spor, tj. omogućio je vođenje spora i protiv općenormativnih akata, a ne, kako je u našem pravu bilo uobičajeno, samo protiv pojedinačnog upravnog akta. Sukladno ZUS-u, Visoki upravni sud Republike Hrvatske (dalje u tekstu: VUS) je nadležan za ocjenu zakonitosti općih akata JLPRS, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje pružaju javnu službu (čl. 3 st. 2 ZUS-a), a postupak ocjene zakonitosti općih akata uređen je čl. 83-88. ZUS-a.<sup>15</sup>

Novo zakonodavno uređenje upravnog spora zahtijevalo je, sukladno poimanju o vlastitoj nadležnosti od strane USUD-a, promjenu definicije „drugog propisa“. Zbog toga je USUD donio rješenje U-II-5157/2005 i dr.<sup>16</sup> od 5. ožujka 2012. godine u kojem je redefinirao pojam „drugog propisa“ i zaključio:

„Uvažavajući zakonsko određenje općih akata iz članka 3/2. ZUS-a, pod 'drugim propisom', u smislu članka 125. alineje 2. Ustava, razumijeva se eksterni općenormativni i pravno obvezujući akt koji je donijelo tijelo državne vlasti radi uređenja pojedinih pitanja, izvršenja i/ili provedbe zakona, odnosno provedbe drugog propisa više pravne snage, koji uređuje odnose na općenit način i koji djeluje prema svima koji se nađu u pravnoj situaciji da se na njih dotični akt ima primijeniti. Sukladno tome, temeljna materijalna obilježja 'drugog propisa' u smislu članka 125. alineje 2. Ustava jesu njegova apstraktnost i generalnost.“

Sukladno citiranoj definiciji, USUD „drugim propisima“ smatra samo propise koje donose tijela državne vlasti, odnosno ona tijela koja se mogu svrstati u sustav državne uprave. Sve ostale općenormativne akte smatra „općim aktima“, koji mogu biti interni i eksterni, što, međutim, prema ZUS-u nema nikakvog utjecaja na mogućnost ocjene njihove zakonitosti, budući ZUS omogućava ocjenu zakonitosti i internih i eksternih općih akata, za razliku od stava USUD-a, koji se samoograničio na ocjenu isključivo eksternih općenormativnih akata koji potpadaju pod

<sup>10</sup> Staničić/Đanić (bilj. 6), s. 965.

<sup>11</sup> Načelo nužde u praksi USUD-a u osnovi znači da će USUD na sebe preuzeti objektivnu kontrolu zakonitosti općih akata u svim onim slučajevima kad je njihovo otklanjanje iz pravnog poretka bilo nužno zbog očuvanja temeljnih vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske. J. Omejec/S. Banić, Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010), *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, Split 2/2012, s. 311.

<sup>12</sup> Staničić/Đanić (bilj. 6), s. 966.

<sup>13</sup> *NV* 20/10.

<sup>14</sup> *NV* 143/12, 152/14, 94/16 – odluka USUD-a i 29/17.

<sup>15</sup> Staničić/Đanić (bilj. 6), s. 969.

<sup>16</sup> *NV* 41/12.

njegovu definiciju „drugog propisa“.<sup>17</sup> Dakle, USUD „drugim propisima“ koji *jedini* potpadaju pod njegovu nadležnost (u smislu ocjene ustavnosti i zakonitosti tih propisa) ne smatra eksterne niti interne opće akte JLPRS (kao ni eksterne i interne opće akte pravnih osoba s javnim ovlastima ili pravnih osoba koje pružaju javnu službu – čl. 3 st. 2 ZUS-a).

USUD je u citiranom rješenju, ipak, napravio jednu iznimku. Naime, USUD je iz nadležnosti VUS-a u smislu čl. 3 st. 2 ZUS-a izuzeo statute JLPRS. Prema tome, i statuti JLPRS se, u smislu čl. 125 al. 2 Ustava Republike Hrvatske, smatraju „drugim propisima“ i za ocjenu njihove sukladnosti s Ustavom i zakonom nadležan je isključivo USUD. Ovu iznimku USUD je objasnio na sljedeći način:

„Iznimka od pravila da se 'drugim propisima' u smislu članka 125. alineje 2. Ustava ne smatraju eksterni i interni opći akti koje donose tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jesu statuti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zbog njihove važnosti za ostvarenje Ustavom zajamčenog prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (članak 4. stavak 1. i glava VI. Ustava), kontrola zakonitosti statuta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora biti izuzeta iz nadležnosti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u smislu članka 3. stavka 2. ZUS-a i neposredno provedena u okviru kontrole ustavnosti i zakonitosti iz članka 125. alineje 2. Ustava.“

Prema tome, nakon stupanja na snagu ZUS-a i donošenja rješenja USUD-a U-II-5157/2005 i dr., nadležnost za ocjenu sukladnosti s Ustavom i zakonom „drugih propisa“, kao i nadležnost za ocjenu zakonitosti općih akata JLPRS, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu jasno je određena. USUD je nadležan za ocjenu sukladnosti s Ustavom i zakonom „drugih propisa“ kako ih je definirao rješenjem U-II-5157/2005 i dr. te za ocjenu sukladnosti s Ustavom i zakonom statuta JLPRS, dok je VUS nadležan za ocjenu zakonitosti općih akata JLPRS, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu. Sukladno navedenome, citiranim rješenjem U-II-5157/2005 i dr. USUD je ustupio:

„na daljnje rješavanje nadležnom Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske, na temelju članka 83. stavka 2. ZUS-a, sve zaprimljene, a neriješene zahtjeve i sve prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba koje imaju javnu ovlast i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu, koji opći akti su na snazi.“ Nakon što je proteklo godinu dana<sup>18</sup> od donošenja ovog rješenja, USUD nije više ustupao predmete VUS-u nego je, kada bi zaprimio prijedlog za ocjenu sukladnosti s Ustavom i zakonom općeg akta iz čl. 3 st. 2 ZUS-a (osim statuta JLPRS-ova, nap. a.), takve prijedloge odbacivao, sukladno čl. 32 UZUSUD-a

<sup>17</sup> Staničić/Đanić (bilj. 6), s. 969.

<sup>18</sup> „Ustavni sud ističe da je prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom (...) podnesen nakon protoka više od godine dana po objavi u 'Narodnim novinama' rješenja navedenog u točki 4.' (rješenja broj: U-II-5157/2005 i dr. od 5. 03. 2012. - op. Ustavni sud) 'kojim je Ustavni sud utvrdio kriterije za određenje 'drugog propisa' u smislu članka 125. alineje 2. Ustava i kojim je sve prethodno zaprimljene, a neriješene zahtjeve i prijedloge (za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom općih akata) ustupio na rješavanje nadležnom Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Ustavni sud smatra da je godina dana dostatno dugo razdoblje za prilagođavanje svih subjekata novoj nadležnosti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske i da stoga više nije opravdano od Ustavnog suda Republike Hrvatske pogrešno upućene podneske ustupati Visokom upravnom sudu.“ Rješenje U-II-3514/2013 od 18. 02. 2014., NN 28/14.



koji propisuje da će „Ustavni sud (će) rješenjem odbaciti (...)prijedlog (...) ako nije nadležan za odlučivanje (...)“.<sup>19</sup>

#### **4. Relevantni postupak propisan Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i njegova propisana primjena u predmetnom slučaju**

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje u tekstu: ZLPRS)<sup>20</sup> propisuje kako država, radi zaštite ustavnosti i zakonitosti kao i zaštite prava građana, obavlja nadzor nad zakonitošću rada i akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (čl. 78). Jednako tako, propisano je da nadzor zakonitosti općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela općina, gradova i županija obavljaju uredi državne uprave u županijama i nadležna središnja tijela državne uprave, svako u svojem djelokrugu, sukladno posebnom zakonu (čl. 79). ZLPRS propisuje, čl. 80.b st. 1, da odluku o obustavi općeg akta od primjene mogu donijeti neposredno i središnja tijela državne uprave u okviru svoga djelokruga utvrđenog posebnim zakonom te se takva odluka dostavlja bez odgode predsjedniku predstavničkog tijela koje je donijelo obustavljeni opći akt, općinskom načelniku, gradonačelniku ili županu, predstojniku i središnjem tijelu državne uprave nadležnom za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave ukoliko ono nije neposredno donijelo odluku o obustavi (čl. 80.b st. 2). Dodatno, propisano je da će, u slučaju kada središnje tijelo državne uprave neposredno obustavi od primjene opći akt, odnosno kada odluku predstojnika o obustavi, odnosno potvrdi odluke općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana o obustavi od primjene općeg akta ocijeni osnovanom, to središnje tijelo državne uprave podnijeti VUS-u zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta (čl. 82 st. 1).

Drugačije je propisan nadzor zakonitosti statuta JLPRS, na koji se odgovarajuće primjenjuju gore citirane odredbe ZLPRS-a. Ono što je drugačije propisano jest nadležnost. Naime, ukoliko dođe do obustave od primjene statuta JLPRS, onda će središnje tijelo državne uprave bez odgode predložiti Vladi Republike Hrvatske da pokrene postupak za ocjenu suglasnosti statuta jedinice s Ustavom i zakonom pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (čl. 82.a st. 2). Vlada Republike Hrvatske dužna je pokrenuti postupak u roku od 30 dana od dana primitka prijedloga od strane središnjeg tijela državne uprave (čl. 82.a st. 3), a ukoliko to ne učini u navedenom roku, prestaje obustava od primjene statuta JLPRS (čl. 82.a st. 4).

Iz svega navedenoga vidimo da postupak propisan ZLPRS-om jasno slijedi sustav koji je prethodno opisan i poštuje zakonom i ustavnosudskom praksom utvrđenu nadležnost USUD-a i VUS-a glede ocjene ustavnosti i zakonitosti „drugih propisa“ te statuta i ocjene zakonitosti općih akata JLPRS.

Sukladno navedenom, vidimo da je u konkretnom slučaju središnje tijelo državne uprave koje je obustavilo od primjene osporeni opći akt (Odluku o izmjeni naziva imena ulica u naselju Slatinski Drenovac klasa: 015-08/97-01/01, ur. broj: 2189/14-01-01/97-02 od 11. travnja 1997) bilo dužno, a prema čl. 82 st. 1 ZLPRS-a, podnijeti zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta VUS-u. Prema tome, obveza Ministarstva uprave (koje je obustavilo citiranu odluku od

<sup>19</sup> V. U-II-8134/2014, U-II-3839/2017, U-II-3344/2008 U-II-5657/2016 itd. Dostupno na: [www.usud.hr](http://www.usud.hr), očitavanje: 19. 01. 2018.

<sup>20</sup> *NV* 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 36/09, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 123/17.

primjene) sukladno ZLPRS-u bila je jasna. Trebalo je bez odlaganja zatražiti od VUS-a da, sukladno čl. 82 ZLPRS-a i čl. 85-86. ZUS-a ocijeni zakonitost obustavljenog općeg akta općine Čačinci. Međutim, Ministarstvo uprave je, kako se navodi u Odluci, „po analogiji, na tu odredbu primijenilo pravila postupanja koja vrijede za nadzor nad ustavnošću i zakonitošću statuta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (...) u smislu članka 82.a ZoLPS-a“. Odnosno, Ministarstvo uprave je postupilo očito protivno zakonu, što je nakon toga učinila i Vlada Republike Hrvatske. Naime, Vlada Republike Hrvatske nije prema ZLPRS-u ovlaštena USUD-u podnijeti zahtjev za ocjenu suglasnosti općeg akta JLPRS s Ustavom i zakonom (osim statuta), niti je USUD, prema vlastitoj praksi, nadležan za ocjenu sukladnosti s Ustavom i zakonom općih akata JLPRS.

Navest ću, na ovom mjestu, primjer iz rješenja USUD-a U-II-3839/2017<sup>21</sup> od 21. studenog 2017. godine kojim je USUD odbacio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom „Zaključka o preimenovanju trga“, klasa: 021-05/17-01/227, ur. broj: 251-01-05-17-5 od 1. rujna 2017.<sup>22</sup> koji je donijela Gradska skupština Grada Zagreba. USUD je u obrazloženju ovoga rješenja naveo sljedeće:

„5. Ustavni sud je u rješenju broj: U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012. ('Narodne novine' broj 41/12.) naveo kriterije za određenje 'drugog propisa' u smislu članka 125. alineje 2. Ustava poslije stupanja na snagu ZUS-a 1. siječnja 2012.

6. Primjenjujući kriterije utvrđene u navedenom rješenju, Ustavni sud ocijenio je da je osporeni akt opći akt jedinice lokalne samouprave, te da nije drugi propis u smislu članka 125. alineje 2. Ustava. U tom se smislu upućuje na stajalište Ustavnog suda izraženo u rješenju Ustavnog suda broj: U-II-3514/2013 od 18. veljače 2014. ('Narodne novine' broj 28/14.) i odluci Ustavnog suda broj U-II-6111/2013 od 10. listopada 2017. ('Narodne novine' broj 105/17.).“

Sukladno svemu navedenom, mora se zaključiti da Vlada Republike Hrvatske nije imala zakonsku ovlast podnijeti USUD-u zahtjev za ocjenom sukladnosti spornog općeg akta s Ustavom i zakonom. Odnosno, kada je zaprimio navedeni zahtjev, USUD je, sukladno vlastitoj praksi koje se držao prije i poslije donošenja Odluke (što sam zorno pokazao), zahtjev trebao odbaciti zbog nenadležnosti (podredno, zbog tadašnje prakse, ustupiti VUS-u). Ono što bi se dogodilo da je USUD predmet ustupio VUS-u je sljedeće: VUS sukladno odredbama ZUS-a ima isključivu nadležnost ocjene zakonitosti općih akata. Nije ovlašten ocjenjivati njihovu sukladnost s Ustavom, budući da jedino USUD ima ovlast ocijeniti sukladnost „drugog propisa“ s Ustavom. U ovom dijelu se ne slažem s argumentacijom suca Šumanovića<sup>23</sup>, kako je tumačim. Čini mi se da sudac Šumanović, kada navodi da „nije točno da se 'redovni sudovi bave zakonom, a samo ustavni sud Ustavom“ pokušava ustvrditi da se ne bi dogodila situacija u kojoj bi VUS predmet odbacio zbog nenadležnosti da je USUD ovaj predmet ustupio VUS-u. Smatram da bi se dogodilo upravo to, jer nema nikakve osnove prema kojoj bi VUS bio ovlašten ocijeniti je li opći akt sukladan s Ustavom, ako bi utvrdio da nema elementa njegove nezakonitosti.<sup>24</sup> Prema tome,

<sup>21</sup> Samo 41 dan nakon donošenja Odluke, nap. a.

<sup>22</sup> *Sl. gl. Grada Zagreba* 17/2017.

<sup>23</sup> V. točku 4.1 3) ovoga rada, nap. a.

<sup>24</sup> Moguć je i drugačiji stav koji bi se temeljio na čl. 5 st. 1 Ustava koji propisuje da zakoni moraju biti suglasni s Ustavom, a ostali propisi s Ustavom i zakonom. U ovoj situaciji možda bi VUS mogao „premostiti“ problem tako da podnese zahtjev za ocjenom ustavnosti čl. 8 Zakona o naseljima (NN 54/88) pri čemu bi onda zastao s postupkom

da je USUD ustupio predmet VUS-u, bio bi odbačen. Jasno je da je USUD htio izbjeći takvu situaciju i zbog toga je odlučio predmet uzeti u rješavanje.

USUD je u Odluci, dakako, pokušao obrazložiti zbog čega nije postupio sukladno vlastitoj ustaljenoj praksi koju je i sam citirao i obrazlagao. USUD je naveo da je zahtjev Vlade „za ocjenu ustavnosti i zakonitosti sporne točke 1. članka I. Odluke/97 zaprimljen (je) u Ustavnom sudu 18. prosinca 2013., dakle, unutar razdoblja u kojem je Ustavni sud sve podneske koji su se odnosili na opće akte lokalnih jedinica ustupao Visokom upravnom sudu.“

USUD nadalje i sam navodi da se radi o općem aktu jedinice lokalne samouprave. Shodno tome, sukladno ZLPRS-u, ZUS-u i ustavnosudskoj praksi, nije nadležan za odlučivanje. Međutim, USUD je ocijenio „da ovom slučaju postoje ustavnopravni razlozi da ispita treba li ustavnost Odluke/97 podvrgnuti svom nadzoru.“ Utemeljenje za svoje utvrđenje USUD je našao u čl. 2 st. 1 UZUSUD-a. Navedena odredba glasi:

„Ustavni sud jamči poštivanje i primjenu Ustava Republike Hrvatske i svoje djelovanje temelji na odredbama Ustava Republike Hrvatske i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.“

Stav je USUD-a, dakle, da odredba čl. 2 st. 1 UZUSUD-a predstavlja normu o nadležnosti i da je temeljem citirane odredbe UZUSUD-a USUD dužan provesti „opći ustavni nadzor u slučaju kada ocijeni da je na provjeri privrženost demokraciji utjelovljenoj u Ustavu, odnosno da su u opasnosti fundamentalne vrijednosti demokratske države utemeljene na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava.“ Međutim, tu svoju nadležnost i dužnost USUD uspostavlja:

„samo na situacije u kojima Vlada podnosi zahtjev za ocjenu ustavnosti općeg akta jedinice lokalne samouprave na temelju članka 35. alineje 4. Ustavnog zakona u vezi s člankom 80. ZoLPS-a, u kojem se zahtijeva razmatranje pitanja važnih za identitet hrvatske ustavne države.“

Mišljenja sam da odredba čl. 2 st. 1 UZUSUD-a „evidentno nije jurisdikcijska norma kojom bi se određivala nadležnost Ustavnog suda“. Radi se, prema mojem mišljenju, o normi koja je definirajuća norma kojom se razjašnjava Ustavom postavljena pozicija USUD-a.<sup>25</sup> Naime, kako

---

ocjene općeg akta dok USUD ne bi ocijenio sukladnost s Ustavom navedenog članka Zakona o naseljima. Sukladno čl. 37 st. 1 UZUSUD-a, ukoliko sud u postupku utvrdi da zakon ili pojedina njegova odredba nisu u skladu s Ustavom, zastat će s postupkom i USUD-u uputiti zahtjev za ocjenu suglasnosti zakona odnosno pojedine njegove odredbe s Ustavom. Međutim, u opisanoj situaciji vidim kao sporna dva elementa: prvi jer bi VUS morao zaključiti da je sporna sukladnost s Ustavom čl. 8 Zakona o naseljima (što osobno vidim kao problem) jer dopušta (odnosno ne zabranjuje) davanje imena ulici ili trgu po povijesnom događaju koji je sporan, a drugi jer bi USUD bio suočen sa situacijom da ocjenjuje sukladnost zakona s Ustavom temeljem činjenice da zakon nešto nije propisao (a morao je). Naglasio bih da je USUD mogao, kada je zaprimio predmet, također po službenoj dužnosti pokrenuti postupak ocjene sukladnosti s Ustavom čl. 8 Zakona o naseljima, zastati s postupkom u predmetnom slučaju dok ne ocijeni sukladnost čl. 8 Zakona o naseljima s Ustavom i tako razriješi problem. Budući da je USUD to propustio učiniti, izvlačim zaključak da nije vidio ništa sporno u čl. 8 Zakona o naseljima.

<sup>25</sup> U pravnoj teoriji Kelsen je naveo da „normativna funkcija ovlašćivanja znači nekom pojedincu dodijeliti vlast da stvara i primjenjuje norme. (...) Pravna norma ovlašćuje određene pojedince da proizvode pravne norme ili da ih primjenjuju. U tim slučajevima kaže se da pravo određenim pojedincima dodjeljuje pravnu vlast. Budući da pravo regulira svoje vlastito proizvođenje i primjenu, normativna funkcija ovlašćivanja u pravu igra posebno važnu ulogu. Pravne norme mogu proizvoditi i primjenjivati samo pojedinci kojima pravni poredak dodjeljuje tu vlast.“ H. Kelsen, *Opća teorija normi*, Zagreb 2015, s. 117. Iz navedenog teksta jasno slijedi da je, čak i ukoliko bismo pristali na tumačenje da je čl. 2 st. 1 UZUSUD-a norma o nadležnosti, takva nadležnost omeđena onime na što citirana



ističe Krapac, lista nabiranja nadležnosti Ustavnog suda je taksativna jer se ne može proširivati interpretacijom.<sup>26</sup> Krapac nadalje naglašava da se ustavotvorac, odlučujući se za taksativnu listu nadležnosti USUD-a „opredijelio za ustavnosudsku zaštitu određenih ustavnopravnih vrednota (čl. 3. Ustava), što znači da ju je isključio u situacijama u kojima bi, doduše, mogli postojati pravno-politički razlozi za postupanjem Ustavnog suda ili bi postupanje bilo opravdano njegovim boljim poznavanjem ustavnopravne materije od poznavanja redovnih sudova ili upravnih tijela“.<sup>27</sup> Krapac daje i vrlo uvjerljivo obrazloženje (koje kao da je pisano za predmetnu situaciju, nap. a.), da je ustavotvorac tako postavio nadležnost USUD-a jer je ocijenio da bi „to u društvu u neprihvatljivoj mjeri pojačalo diskusije i neizvjesnosti o ishodu spornih situacija.“<sup>28</sup> Krapac zaključuje svoje razmatranje o nadležnosti USUD-a na sljedeći način:

„Ustavni sud nije nadležan postupati ni u jednom drugom slučaju (van nadležnosti propisanih čl. 125 Ustava, nap. a.), osim ako *ustavotvorac* ne zaključi drugačije i prema postupku predviđenom za promjenu Ustava, ne proširi tu nadležnost.“<sup>29</sup> Dakako, USUD, kao i svaki drugi sud, ima pravo tumačiti normu temeljem koje djeluje, pa tako i UZUSUD. Upotrijebit ću na ovom mjestu Guastinijevu terminologiju o tumačenju norme. On tumačenje prava (pa onda i primjenu) dijeli na:

- 1) spoznajno tumačenje – “O može značiti N1 ili N2“;
- 2) standardno odlučujuće tumačenje – “O znači N1“ ili “O znači N2“ i
- 3) stvaralačko tumačenje – “O znači N3“.<sup>30</sup>

Tumačenje se može odnositi na pripisivanje značenja tekstu (češće), a katkad na ono što nazivamo “pravnim konstruiranjem“<sup>31</sup> (rjeđe). Smatram, dakako, kako bi primjenjivači pravne norme morali imati pravo i ovlast, ali i dužnost, da pravnoj normi odrede pravilno značenje u skladu s njenim ciljem i svrhom, uzimajući u obzir sve okolnosti (moral, društvenu koheziju, društvene okolnosti itd.).<sup>32</sup> Međutim, ne bi trebali provoditi “pravno konstruiranje“ u smislu da uzurpiraju nadležnost zakonotvorca<sup>33</sup>, odnosno u ovom slučaju ustavotvorca. Nadležnost USUD-a propisana je Ustavom, taksativno. Jedino je ustavotvorac može proširiti, pa smatram da svako

---

odredba upućuje. Budući da ona upućuje na Ustav i UZUSUD, u kojima nema ovlasti za „opći ustavni nadzor“, to je ni USUD nije mogao izvesti. Odnosno, postupanje koje bi išlo za tim da se „jamči poštivanje i primjena Ustava“ također se mora temeljiti na Ustavu i UZUSUD-u. Jednak stav može se izvesti i iz definicije norme o nadležnosti koju daje Guastini: „one norme kojima se ustanovljuje tijelo vlasti, odnosno nekom subjektu dodjeljuje nadležnost (vlast) stvaranja i ukidanja drugih normi, ili ovisno o slučaju, njihovog primjenjivanja“. R. Guastini, *Sintaksa prava*, Zagreb 2016, s. 57. UZUSUD, čl. 2 st. 1 ovlašćuje, ako ovlašćuje, USUD jedino na primjenu odredbi Ustava i UZUSUD-a u kojima ove nadležnosti nema.

<sup>26</sup> D. Krapac, *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora*, Zagreb 2014, s. 69. Krapac ispravno ističe da čak „i deseta alineja čl. 125 Ustava, koja glasi da Ustavni sud „obavlja druge poslove određene Ustavom“ ne znači mogućnost proširenja liste, jer je broj takvih poslova u Ustavu uvijek konačan i određen“. *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*, s. 70.

<sup>30</sup> Guastini (bilj. 25), s. 355.

<sup>31</sup> *Ibid.*, s. 357.

<sup>32</sup> F. Staničić, Pretjerani pravni formalizam i postupci javne nabave, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb 3-4/2017, s. 539.

<sup>33</sup> *Ibid.*

„pravno konstruiranje“ koje bi širilo nadležnost USUD-a predstavlja nedopušteno uzurpiranje nadležnosti. Naime, treba promotriti čl. 127 st. 1 Ustava koji glasi:

„Postupak i uvjeti za izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske i prestanak njihove dužnosti, uvjeti i rokovi za pokretanje postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti, postupak i pravno djelovanje njegovih odluka, zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom i druga pitanja važna za izvršavanje dužnosti i rad Ustavnog suda Republike Hrvatske uređuju se ustavnim zakonom.“

Prema tome, Ustavom je određeno što se određuje UZUSUD-om. Očito je da nadležnost USUD-a nije među pitanjima koja se njime uređuju jer je ona već određena čl. 125 Ustava. Budući da je to nedvojbeno, ne možemo niti iskonstruirati da se i na nadležnost odnosi sintagma „i druga pitanja važna za izvršavanje dužnosti i rad Ustavnog suda Republike Hrvatske“ iz čl. 127 st. 1 UZUSUD-a. Sukladno navedenom, smatram da je USUD, na Ustavom i UZUSUD-om nedopušten način, proširio svoju nadležnost pozivajući se na čl. 2 st. 1 UZUSUD-a. Međutim, čak i kada bismo uzeli da je odredba čl. 2 st. 1 UZUSUD-a norma na temelju koje se može uspostaviti nadležnost za provođenje općeg ustavnog nadzora, mišljenja sam da je USUD:

- a) pogriješio kada je ustvrdio da sporna odluka *ugrožava* identitet hrvatske ustavne države (t. 21 Odluke);
- b) arbitrarno odredio slučajeve u kojima će provoditi ovaj „opći ustavni nadzor“ nad općim aktima.

Pozivajući se na svoju dosadašnju praksu, USUD je u Odluci naglasio da mora provesti opći ustavni nadzor kad ocijeni da je na provjeri privrženost demokraciji utjelovljenoj u Ustavu, odnosno da su u opasnosti fundamentalne vrijednosti demokratske države utemeljene na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava, sve u svjetlu postojanja pitanja važnih za identitet hrvatske ustavne države (t. 10 i 11 Odluke). Međutim, u konkretnom je slučaju Ustavni sud otišao korak dalje te je za poništenu odluku općinskog vijeća utvrdio da „ugrožava“ identitet hrvatske ustavne države.

Ne ulazeći uopće u meritum konkretnog slučaja (davanja naziva ulici po očitom simbolu NDH – „nacističke i fašističke tvorevine“), mišljenja sam da postojanje jedne ulice koje nosi naziv koji promiče takve ideje, ma koliko to bilo nepametno, nikako ne predstavlja opasnost identitetu hrvatske ustavne države. Hrvatski Ustav jasno je odredio Republiku Hrvatsku kao državu čiji je temelj državne suverenosti izražen *nasuprot* proglašenju NDH, što ne može ugroziti niti jedan naziv ulice. S druge strane, uistinu se radi o odluci koja nije u skladu s vrijednosnim sadržajima ustavnih načela koja grade identitet hrvatske ustavne države, kako je to USUD naveo u t. 20 Odluke. Slikovito rečeno, ukoliko hrvatski Ustav zamislimo kao kuću, onda spornu odluku možemo smatrati grafitom koji nagrđuje njezinu fasadu. Odnosno, mišljenja sam da se može reći da „zamagljuje“ njeno prepoznavanje, ali ne ugrožava prepoznavanje same te kuće.

S druge strane, poseban problem vidim u tome kako je USUD omeđio svoju nadležnost u kontroli sukladnosti s Ustavom i zakonom općih akata JLPRS. Naime, USUD je tu svoju nadležnost uspostavio „samo na situacije u kojima Vlada podnosi zahtjev za ocjenu ustavnosti općeg akta jedinice lokalne samouprave na temelju članka 35. alineje 4. Ustavnog zakona u vezi s člankom 80. ZoLPS-a, u kojem se zahtijeva razmatranje pitanja važnih za identitet hrvatske ustavne države.“ Mišljenja sam da je ovako uspostavljena nadležnost USUD-a glede općih akata arbitrarna i volunraristička. Svoje mišljenje temeljim na sljedećim argumentima:

- 1) Ovime USUD, bez ovlasti za takvo postupanje, dopunjava odredbe ZLPRS-u<sup>34</sup>, bez da ih je, primjerice, ukinuo i stavlja se u poziciju zakonodavca, što ne ulazi u njegovu nadležnost.
- 2) USUD, neopravdano, pravo na ukazivanje na nesukladnost s Ustavom općih akata JLPRS daje samo Vladi Republike Hrvatske. Očito je moguće, (iako je USUD smatrao drugačije, što su mnogi tada osporavali) da opći akt JLPRS bude izravno suprotan isključivo Ustavu, a ne i nezakonit. Što ukoliko budemo imali situaciju u kojoj neka JLPRS donese opći akt (koji nije statut) koji je očito nesukladan isključivo s Ustavom, a Vlada Republike Hrvatske odbije podnijeti zahtjev za ocjenu njegove sukladnosti s Ustavom? Naime, USUD si nije pridržao pravo da takav postupak pokrene po službenoj dužnosti ili na prijedlog neke druge fizičke ili pravne osobe.
- 3) Zašto je USUD uspostavio svoju nadležnost glede ocjene sukladnosti općih akata s Ustavom isključivo na opće akte JLPRS? Zar nije zamislivo da i pravne osobe s javnim ovlastima ili pravne osobe koje obavljaju javnu službu donesu opći akt koji je izravno nesukladan s Ustavom? Ukoliko se to dogodi, VUS neće biti u mogućnosti ocijeniti njihovu sukladnost s Ustavom jer tu ovlast sukladno čl. 3 st. 2 ZUS-a nema, a USUD je otklonio bilo kakvu nadležnost nad takvim općim aktima.
- 4) Ovime je uspostavljen nedopustiv nivo pravne nesigurnosti budući da nije unaprijed određeno koje će opće akte JLPRS, i kada zahtjev podnese Vlada Republike Hrvatske, USUD uistinu i podvrgnuti testu sukladnosti s Ustavom budući da prethodno mora biti ispunjen uvjet da se radi o „pitanju važnom za identitet hrvatske ustavne države“, što će, od slučaja do slučaja, procjenjivati USUD. Dakle, može se raditi i o situaciji u kojoj je opći akt *nesukladan* Ustavu, ali ne na način da se radi o „pitanju važnom za identitet hrvatske ustavne države“, pa u tom slučaju USUD neće prihvatiti nadležnost. Mišljenja sam da se ovime USUD doveo u, kako je to izvrsno sažeo Krapac, neprihvatljivu situaciju jer se time ne samo formalno prekršilo načelo enumeracije nadležnosti USUD-a, nego se pogoduje prebacivanju težišta političkih rasprava legitimnih subjekata na pravno tijelo kao što je USUD. Uistinu, kako je naveo Krapac, takva „judikalizacija politike“ mogla bi pretvoriti USUD u „skrivenu ruku“ za upravljanje procesima političkog odlučivanja u parlamentu i vladi koji izvorno oblikuju javne politike i predlažu zakone.<sup>35</sup>

## 5. Izdvojeno mišljenje suca Miroslava Šumanovića

Sudac Miroslav Šumanović je, u skladu s čl. 27 st. 4 UZUSUD-a, pisano obrazložio svoje izdvojeno mišljenje u kojemu je izrazio neslaganje s mišljenjem većine sudaca. Naime, kako navodi Krapac, specifičnost ustavnosudskih postupaka predstavlja mogućnost da ustavni suci pri donošenju odluka glasuju suprotno od svojih kolega koji su svojim glasovima poduprli donošenje ustavnosudske odluke.<sup>36</sup> Suci imaju pravo na izdvojeno mišljenje u pogledu izreke i/ili obrazloženja odluke ili rješenja, s time da su ga dužni pisano obrazložiti.<sup>37</sup> Izdvojeno mišljenje sudac je dužan usmeno najaviti na sjednici USUD-a nakon što je predsjednik USUD-a poslije provedenog glasovanja objavio da je odluka odnosno rješenje čijoj se izreci i/ili obrazloženju

<sup>34</sup> Opisana situacija predstavlja, zapravo, dodavanje novog st. 3 čl. 82.a ZLPRS-a.

<sup>35</sup> Krapac (bilj. 26), s. 71.

<sup>36</sup> *Ibid.*, s. 97.

<sup>37</sup> *Ibid.*

sudac protivi, donesena.<sup>38</sup> Tada sudac može zatražiti da se ono zajedno s odlukom ili rješenjem objavi u „Narodnim novinama“, s tim da je rok za dostavu izdvojenog mišljenja, koje se dostavlja predsjedniku USUD-a, osam dana od donošenja na sjednici USUD-a.<sup>39</sup>

Izdvojeno mišljenje suca Šumanovića može se podijeliti na dva dijela, kako ga je i sam sudac Šumanović strukturirao: u odnosu na proceduralnu dimenziju<sup>40</sup> te u odnosu na bit stvari<sup>41</sup>. U ovom radu nisam se bavio, niti ću se baviti drugim dijelom njegovog izdvojenog mišljenja, odnosno onime što sudac Šumanović naziva „bit stvari“, budući da smatram da je u tom dijelu sudac Šumanović ušao u povijesno-ideološku raspravu, o, u osnovi, vrijednosnoj ocjeni ili kvalifikaciji prirode NDH. Ne odričem sucu Šumanoviću pravo da i to pitanje problematizira i da navodi da je USUD također ušao u polje u kojemu mu nedostaje nadležnost, ali osobno ne želim ulaziti u područje vrijednosnih sudova te se u ovom radu želim ograničiti isključivo na primjenu prava i pravnu proceduru. Zbog toga ću, kao dodatnu argumentaciju svojim navodima, navesti navode suca Šumanovića koji se tiču prvog dijela njegovog izdvojenog mišljenja, odnosno „proceduralne dimenzije“ problema.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> “U odnosu na proceduralnu dimenziju, mišljenja sam da je Odlukom de facto uzurpirana nadležnost sudbene vlasti utemeljena na zakonima (za koje nema sumnje da su u potpunom suglasju s Ustavom), kao i na dosadašnjoj beziznimnoj ustavnosudskoj praksi, pri čemu su argumenti Odluke pravno-tehnički pogrešni, a pravno-politički neprihvatljivi. Posebice je potpuno pogrešno primijenjena odredba iz članka 2. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: UZUS) kao norma o nadležnosti provedbe "općeg ustavnog nadzora", iako je riječ o odredbi koja nema jurisdikcijski karakter nego regulira opću ulogu i zadaće Ustavnog suda.” Odluka, s. 10.

<sup>41</sup> “U odnosu na bit stvari držim da je ovom Odlukom Ustavni sud prešao granicu dopustivog sudačkog aktivizma i ušao u prostor političkog odlučivanja koje treba ostaviti političkim liderima s izbornim legitimitetom i mandatom naroda i s posljedičnom političkom odgovornošću za svoje poteze, kada i ako ocijene politički svrsishodnim ili nužnim provesti zakonsko reguliranje uporabe i zabrane isticanja pojedinih neprihvatljivih simbola iz prošlih nedemokratskih vremena (1941. – 1990.). Nije misija ustavnog suda arbitriranje u ideološko-političkim i historiografskim prijeporima. Njih treba prvenstveno prepustiti slobodnoj javnoj polemici primjerenoj pluralističkom društvu. Ni jedno tijelo državne vlasti, pa ni Ustavni sud, nema monopol na utvrđivanje i određivanje povijesnih istina niti ih u demokratskom društvu može nametati kao "službenu" istinu koja bi djelovala urbi et orbi i obvezivala svakoga s obzirom na temeljni učinak ustavnosudske odluke u smislu članka 31. stavka 1. UZUS-a ("Odluke i rješenja Ustavnog suda obvezatne su i dužna ih je poštovati svaka fizička i pravna osoba."). Ovdje se zadire u Ustavom zajamčena prava (na lokalnu samoupravu i na slobodno izražavanje mišljenja) bez ikakvog zakona koji bi regulirao ovu problematiku jasnim zabranama, odnosno bez prosudbe bitnih okolnosti slučaja s gledišta članka 39. Ustava koji je načelno i teoretski jedina valjana ustavnopravna osnova za zabrane ovakve vrste. Teze o karakteru NDH sadržane u Odluci su vrijednosne ocjene i interpretacije koje ne predstavljaju izraz nacionalnog ili historiografskog konsenzusa s obzirom na suprotstavljena stajališta (Tuđman, Stepinac, "desna" historiografija), pa nije bilo mjesta analognoj primjeni kriterija odlučivanja Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) iz predmeta Garaudy protiv Francuske ("dobro poznata povijesna istina" o holokaustu kao empirijski provjerenom činjenici), nego je trebalo respektirati pristup ESLJP-a pitanju dopuštenosti onih simbola nedemokratskih vremena koji su višeznačni i interpretativno sporni (npr. isticanje komunističkih simbola u Mađarskoj – Vajnai protiv Mađarske, 2008., "glorificiranje maršala Pétaina" u Francuskoj – Lehideux i Isorni protiv Francuske, 1998.), odnosno argumentacija njemačkog Saveznog ustavnog suda u predmetu "Komemoracija za Rudolfa Hessa" (1 BvR 2150/08)." *Ibid.*, ss. 10 i 11.

### 5.1. Navodi suca Šumanovića glede „proceduralne dimenzije“

Sudac Šumanović u prvom dijelu svog izdvojenog mišljenja navodi sljedeće zamjerke postupanju USUD-a u konkretnom predmetu:

- 1) Vlada Republike Hrvatske nije smjela pokrenuti postupak pred USUD-om u konkretnom predmetu zbog toga što se ne radi o pitanju ocjene ustavnosti i zakonitosti statuta jedinice lokalne samouprave, nego općeg akta jedinice lokalne samouprave;
- 2) USUD je u svom rješenju U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012. godine jasno odredio nadležnost za ocjenjivanje općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ograničivši se isključivo na njihove statute te je od veljače 2014. godine sve takve prijedloge (koji ne zadovoljavaju navedeni kriterij, nap. a.) odbacivao, odnosno ustupao Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske, što u predmetnom slučaju nije učinio;
- 3) Nije točno da se „redovni sudovi bave zakonom, a samo ustavni sud Ustavom“. Upravo suprotno, navodi sudac Šumanović, načelo supremacije Ustava nije prazna floskula, nego iz njega izvire strogi imperativ konstitucionalizacije suđenja i pred redovnim sudstvom. Ustav je normativno najviše rangirano pravo koje mora biti primijenjeno pri svakom sudskom odlučivanju barem kao temeljni limit i okvir suđenja. Zbog toga je, smatra sudac Šumanović, ustavno sudovanje, posebice u posttotalitarnim društvima kao što je hrvatsko, dužno naročito poticati razvoj konstitucionalne svijesti kod svih razina odlučivanja (u upravi i u sudstvu) koje nerijetko po zakonu mentalne tromosti iz ranijih vremena ne doživljavaju Ustav kao primjenjivo pravo, nego kao semantički normativni ukras s raznim apstraktnim proklamacijama i općim načelima neprikladnim za „praktičnu primjenu“;
- 4) Norma čl. 2 st. 1 UZUSUD-a nije norma o nadležnosti, nije jurisdikcijska norma kojom bi se određivala nadležnost USUD-a, koja je normirana čl. 125 Ustava Republike Hrvatske. USUD se, dakle, pogrešno pozvao na normu čl. 2 st 1. UZUSUD-a na kojoj je temeljio nadležnost, kao i na raniju praksu iz predmeta broj: U-VIIR-164/2014, koja se odnosi na nadzor nad ustavnošću i zakonitošću provedbe državnog referenduma, dakle upravo na situaciju posebnog nadzora normiranog izričitom odredbom o nadležnosti iz čl. 125 al. 9 Ustava.

## 6. Moguće rješenje problema glede nadležnosti za ocjenu ustavnosti općih akata

U pravnoj teoriji se u vrijeme neposredno nakon donošenja rješenja USUD-a U-II-5157/2005 i dr. ukazivalo<sup>42</sup> na problem nadležnosti za ocjenu sukladnosti s Ustavom općih akata koji nisu statuti JLPRS-ova. Naime, uslijed novog uređenja koje je propisano ZUS-om, kao i zbog rješenja USUD-a kojim je redefinirao svoje shvaćanje „drugog propisa“ mora doći, kao što je i došlo, do problema prilikom moguće nesukladnosti općih akata koji nisu „drugi propisi“ s Ustavom. Prema odredbama ZUS-a, VUS je nadležan samo za ocjenu zakonitosti općih akata. S druge strane, USUD je izričito isključio opće akte koji nisu drugi propisi iz svoje nadležnosti. U teoriji

<sup>42</sup> T. Antić, Razgraničenje nadležnosti za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata lokalne samouprave, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split 3/2013, s. 565. Staničić/Đanić (bilj. 6), ss. 973 i 974.



se postavljalo pitanje što ukoliko se postavi pitanje nesukladnosti općeg akta s Ustavom, a ne pitanje njegove nesukladnosti sa zakonom? Odgovor se sam nametao te se navodilo da bi oba suda vjerojatno otklonila svoju nadležnost, USUD jer nije riječ o propisu, a VUS jer nije nadležan ocjenjivati ustavnost.<sup>43</sup> USUD je izrijeком ustvrdio da nije nadležan za ocjenu ustavnosti, niti zakonitosti akata koji nisu propisi, prema tome, morao bi odbaciti zahtjev ili prijedlog za ocjenom sukladnosti s Ustavom općeg akta. Zbog navedenog shvaćanja USUD-a o tome što su „drugi propisi“, pokazalo se da je problem nadležnosti za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata samo dijelom riješen reformom upravnog sudovanja, iako je jedan od njenih ciljeva, kao i ciljeva navedenog rješenja USUD-a, bio upravo da se taj problem riješi.<sup>44</sup>

Antić je već tada postavio moguće opravdanje takve situacije malom mogućnošću da bi opći akt bio nesukladan s Ustavom, a istovremeno i zakonit, pa da ga se ne može osporavati pred VUS-om, da bi odmah sam pobio to moguće opravdanje komparativnim primjerom iz Slovenije koji pokazuje da opći akt jedinice lokalne samouprave može biti izravno nesukladan s Ustavom. I naravno, takva situacija se dogodila i u Republici Hrvatskoj upravo u predmetnom slučaju u kojemu je isključivo bila upitna sukladnost općeg akta JLPRS s Ustavom. USUD se našao u situaciji koju je, nažalost, sam kreirao – *vlastite samonametnute nenadležnosti* za ocjenu sukladnosti općih akata s Ustavom. Zbog toga je USUD u predmetnom slučaju morao „izmisliti“ normu o nadležnosti kako bi premostio problem da u našem pravnom sustavu nema nadležnog tijela za ocjenu sukladnosti s Ustavom općih akata. Naglasio bih, što ću dodatno razraditi, da se radi o problemu koji je sam USUD stvorio svojom dugogodišnjom praksom, umjetno razgraničujući „druge propise“ i opće akte.

Iz ovog je razloga definicija „drugog propisa“ koju je USUD postavio u svojem rješenju U-II-5157/2005 i dr. nepotrebno uska i može dovesti do nemogućnosti ocjene ustavnosti nekog općeg akta. Navedeno znači da će se, vjerojatno, opet u praksi javiti problem zbog činjenice da (opet) niti jedan sud nije nadležan za ocjenu ustavnosti općih akata. USUD bi, prema mojem mišljenju, trebao prihvatiti definiciju „drugog propisa“ kao svakog (eksternog) općeg akta koji zadovoljava kriterije apstraktnosti i pravnog učinka.

### 6.1. *Nema supstancijalne razlike između „drugih propisa“ i općih akata*

Mora se, ipak, postaviti pitanje je li uspostavljanje gore razjašnjenog načela nužde uistinu bilo neophodno, odnosno je li USUD mogao na neki drugi način razriješiti pitanje svoje (ne)nadležnosti za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata?<sup>45</sup> Naime, iako je USUD u nizu odluka zauzeo gledište da se pod pojam „drugi propis“ iz čl. 128 al. 2 Ustava mogu podvesti: statut općine i grada, poslovnik gradskog odnosno općinskog vijeća te niz odluka koje su donijela predstavnička i izvršna tijela općina i gradova, isto je tako u nizu navrata odbacio prijedloge za ocjenu, primjerice, akata tijela lokalne samouprave jer se tu po njegovoj procjeni nije radilo o „drugom propisu“, već o drugoj vrsti akata za koje nije Ustavom ili zakonom osigurana takva ustavnopravna zaštita.<sup>46</sup> Navedeno je dovelo do određenog stupnja pravne

<sup>43</sup> *Ibid*, s. 565.

<sup>44</sup> Staničić/Đanić (bilj. 6), s. 974.

<sup>45</sup> *Ibid*, ss. 966-968. Na ovom mjestu koristim vlastitu analizu iz rada.

<sup>46</sup> D. Medvedović, Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova, *Hrvatska javna uprava*, Zagreb 3-4/2001, s. 530.

nesigurnosti. USUD propisuje čl. 38 da „svaka fizička i pravna osoba ima pravo predložiti pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom“. Stanje u kojem USUD nije, opravdavajući se potrebom uspostavljanja „načela nužde“, razvio i eksplicirao u publiciranim odlukama konzistentnu koncepciju pojma „propisa“ i njegovih temeljnih obilježja te kriterija razlikovanja 'propisa' od ostalih akata općeg karaktera<sup>47</sup>, proizvelo je pravnu nesigurnost koja je rezultirala činjenicom da fizičke i pravne osobe nisu mogle sa sigurnošću predvidjeti kako će USUD reagirati ukoliko zatraže ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom općeg akta kojega USUD u svojoj praksi prethodno već nije ocijenio „drugim propisom“.

Ako se sagleda definicija koju je široko postavio USUD iz nje možemo izvući sljedeće karakteristike propisa: obveznost, da je donesen od strane nadležnog tijela državne vlasti pravne osobe s javnim ovlastima u obavljanju prenesenih ovlasti, da uređuje odnose na općenit način te da se odnosi na neodređen krug adresata.<sup>48</sup> Prema tome, ukoliko neki općenormativni akt zadovoljava ove kriterije, možemo ga smatrati propisom. Međutim, USUD nije bio konzistentan u svojoj praksi pa je određenim općenormativnim aktima koji su nedvojbeno zadovoljavali ove kriterije odricao status „drugog propisa“. Takav je slučaj s odlukom U-II/3961/2005 u kojoj je USUD za Zaključak Vlade RH ustvrdio da se u „konkretnom slučaju ne radi o propisu čiju ustavnost i zakonitost ocjenjuje Ustavni sud, jer osporeni akt ne sadrži bitna obilježja drugog propisa, čiju ustavnost i zakonitost ocjenjuje Ustavni sud prema ovlastima iz čl. 128/2. Ustava“. Navedeni Zaključak zadovoljava sve karakteristike koje je sam USUD naveo kao bitne karakteristike propisa: obveznost, da je donesen od strane nadležnog tijela državne vlasti, da uređuje odnose na općenit način, te da se odnosi na neodređen krug adresata. On je obavezan – prema njemu postupa Komisija za odnose s vjerskim zajednicama kada sklapa ugovore s vjerskim zajednicama. Donijelo ga je nadležno tijelo javne vlasti – Vlada Republike Hrvatske koja se pogrešno pozvala na ovlast donošenja zaključaka iz čl. 30 st. 3 Zakona o Vladi Republike Hrvatske. Nadalje, zaključak uređuje odnose na općenit način – utvrđuje uvjete za sklapanje ugovora s vjerskim zajednicama na apstraktan način te nije određen krug njegovih adresata, odnosno odnosi se na svaku vjersku zajednicu koja se registrira u Evidenciji i koja želi sklopiti ugovor s državom.<sup>49</sup> Slični se primjeri mogu naći u drugoj ustavnosudskoj praksi. Primjerice, USUD je odbacio prijedloge za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom: Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva financija, Kodeksu odvjetničke etike, Zajedničkih mjera Programa mjera za naplatu potraživanja Grada Crikvenice, Odluke o naknadama školarine i ostalim naknadama na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu za akademsku godinu 2008/2009. itd.<sup>50</sup>

USUD je nepotrebno usko<sup>51</sup> tumačio pojam „drugog propisa“. Smatram da je USUD, ako teleološki tumačimo odredbu članka 129 al. 2 Ustava – da USUD odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom – oduvijek bio nadležan za ocjenu svih općenormativnih akata, pod uvjetom da imaju pravni učinak. Prema tome, nije postojala potreba za uspostavljanje „načela nužde“, nego je USUD mogao, svojom praksom, uspostaviti načelo da je nadležan za

<sup>47</sup> Omejec/Banić (bilj. 11), s. 314.

<sup>48</sup> F. Staničić/L. Ofak, Registracija vjerskih udruga i vjerskih zajednica u svjetlu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u: J. Šalković (ur), *Vjernici, društva, pokreti*, Zagreb 2011, s. 238.

<sup>49</sup> *Ibid.*, ss. 237-239.

<sup>50</sup> A. Rajko, Ocjena zakonitosti i statutarnosti općih akata – bitna novina u okviru reformiranoga upravnog spora, *Hrvatska pravna revija*, Zagreb 11/2011, s. 34.

<sup>51</sup> *Ibid.*, s. 33.

ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom svih općenormativnih akata (propisa, općih akata, odluka itd.), bez obzira na njihovog donositelja, ako imaju dva obilježja: *apstraktnost i pravni učinak*. Prema tome, USUD je, ukoliko neki opći akt zadovoljava kriterij apstraktnosti (odnosno da nije konkretni akt) i pravnog učinka (da nije internog karaktera, odnosno da nije konkretni akt uprave izvan upravnog akta<sup>52</sup> ili da ne predstavlja izraz određene politike kao što su strategije, programi, različito *soft law* kao što su smjernice, preporuke, priopćenja<sup>53</sup>), oduvijek bio nadležan za ocjenu njihove suglasnosti s Ustavom i zakonom.

Treba ukazati na činjenicu da hrvatski Ustav uopće nije uspostavio pojam „opći akti“, za razliku, primjerice, od Ustava SFRJ/SRH iz 1963. godine i 1974. godine. Ustav SRH iz 1974. propisivao je da Ustavni sud „odlučuje jesu li propisi i drugi opći akti organa društveno-političkih zajednica te samoupravni sporazumi, društveni dogovori i drugi samoupravni opći akti... u suglasnosti s ovim Ustavom odnosno u suprotnosti s republičkim, te sa saveznim zakonom (...)“ (čl. 412 t. 3). Sukladno navedenom, smatram da ustavotvorac nije „zaboravio“ urediti opće akte u Ustavu, nego je sve općenormativne akte koji imaju pravni učinak podveo pod „propise“ i na taj način uredio i kontrolu njihove ustavnosti i zakonitosti, tj. odredio nadležno tijelo koje bi provodilo tu kontrolu – USUD. Prihvaćanje sadašnje prakse USUD-a o razgraničenju „drugih propisa“ i općih akata kao ispravne može dovesti do pitanja – po kojoj se uopće pravnoj osnovi propisalo da, recimo, JLPRS donose opće akte? Ustav ih, podsjećam, ne propisuje, propisuje pravo na donošenje zakona i „drugih propisa“, ali ne i općih akata.

Zbog toga smatram da se svi opći akti koji zadovoljavaju gore navedena dva uvjeta mogu smatrati „drugim propisima“ prema članku 129 al. 2 Ustava te da je USUD oduvijek bio nadležan za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti.

## 6.2. Prijedlozi mogućih rješenja

Moguće rješenje bilo bi da USUD svojom praksom uspostavi pravnu situaciju u kojoj bi se pitanje sukladnosti s Ustavom općih akata rješavalo pred njim, a u slučaju da USUD utvrdi da nije upitna sukladnost s Ustavom, uputio bi opći akt VUS-u na ocjenu zakonitosti. Prema tome, USUD bi bio nadležan samo u slučaju izravne nesukladnosti nekog općeg akta s Ustavom koji je u skladu sa zakonom. Isto tako, VUS bi imao mogućnost (koju sada nema) uputiti USUD-u opći akt koji je zaprimio na ocjenu zakonitosti, ukoliko bi ustanovio da nema povrede zakona, ali da postoji sumnja u sukladnost s Ustavom osporenog općeg akta. Po logici stvari, radilo bi se o malom broju mogućih slučajeva u kojima bi nadležnost bila jasno određena. Ovo rješenje ima jednu očitu manu – postojala bi mogućnost da se vode dva postupka – jedan pred VUS-om glede ocjene zakonitosti općeg akta, a drugi pred USUD-om glede njegove sukladnosti s Ustavom. Ta se situacija može prevenirati ukoliko bi USUD kao pravilo postavio obvezu VUS-a da zastane s postupkom ocjene zakonitosti općeg akta do donošenja odluke USUD-a o sukladnosti toga općeg akta s Ustavom. Dakako, u tom bi slučaju USUD morao obavijestiti VUS da je zaprimio zahtjev za ocjenu sukladnosti s Ustavom općeg akta, odnosno da će provesti postupak povodom prijedloga.

<sup>52</sup> I. Borković, *Upravno pravo*, Zagreb 2002, ss. 396-398.

<sup>53</sup> Antić (bilj. 42), s. 548.

Restriktivnije rješenje bilo bi da VUS i dalje ostane isključivo nadležan za ocjenu općih akata s tim da se omogući tome sudu da ustupi predmet USUD-u ukoliko bi utvrdio da je sporna isključivo sukladnost s Ustavom osporenog općeg akta. Moguće je da bi bilo potrebno u tu svrhu izmijeniti ZUS, ali mišljenja sam da tu mogućnost može svojom praksom uspostaviti i sam USUD.

## 7. Zaključak

Mišljenja sam da je USUD, prihvaćajući nadležnost u predmetnom slučaju, postupio mimo normi koje uređuju njegovu nadležnost i procedure propisane Ustavom, UZUSUD-om, ZLPRS-om i ZUS-om. Niti jedan od navedenih propisa, *zbog USUD-ovog tumačenja Ustava*, ne daje USUD-u ovlast da ocjenjuje sukladnost općih akata JLPRS s Ustavom. Naime, čl. 2 st. 1 UZUSUD-a ne može se smatrati normom koja USUD-u daje ovlast za provođenje „općeg ustavnog nadzora“. Radi se o definirajućoj normi, normi koja ga definira kao sud „koji jamči poštivanje i primjenu Ustava Republike Hrvatske“, ali i koji „svoje djelovanje temelji na odredbama Ustava Republike Hrvatske i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske“. Prema tome, i ova odredba izrijeком propisuje da je svako djelovanje USUD-a omeđeno Ustavom i UZUSUD-om.

Naglašavam da osobno smatram, kako sam gore razjasnio, da je USUD nadležan za ocjenu svih općih akata koje donose razna tijela (JLPRS, pravne osobe s javnim ovlastima, pravne osobe koje obavljaju javnu službu). Smatram da je jedini uvjet koji bi opći akt morao ispuniti, a da ga se podvede pod „drugi propis“ iz čl. 129 al. 2 Ustava to da se radi o (eksternom) općem aktu koji ima pravni učinak. Kako sam već razjasnio, razlika između „drugih propisa“ i općih akata u supstancijalnom smislu ne postoji te smatram da ju je USUD umjetno stvorio. Kada bi USUD prihvaćao ovo gledište, ne bi bilo nikakve zapreke da ocijeni sukladnost s Ustavom bilo kojeg općeg akta, pa tako i onog u predmetnom slučaju. Isto tako, tada ništa ne bi sprečavalo USUD da utvrdi da sporni akt nije u skladu s temeljnim vrednotama hrvatskoga Ustava izraženima u čl. 3<sup>54</sup> Ustava ili da nije u skladu s čl. 39<sup>55</sup> Ustava i da ga temeljem toga stavi izvan snage, odnosno poništi.

Međutim, s ovim mojim stavom se ustavnosudska praksa ne slaže te je USUD oštro razgraničio „druge propise“ i opće akte i uspostavio svoju nadležnost:

- a) prije 2012. godine i stupanja na snagu ZUS-a isključivo na „druge propise“ i one opće akte za koje procijeni da je to potrebno, odnosno
- b) nakon 2012. godine i stupanja na snagu ZUS-a isključivo na „druge propise“ i statute JLPRS-ova, odnosno
- c) nakon odluke U-II-6111/2013 isključivo na „druge propise“, statute JLPRS-ova te opće akte JLPRS-ova koji su važni za „ustavni identitet hrvatske države“ i to isključivo na zahtjev Vlade Republike Hrvatske (za posljednje).

<sup>54</sup> „Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, *mirotvorstvo*, socijalna pravda, *poštivanje prava čovjeka*, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, *vladavina prava* i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.” (istaknuo autor).

<sup>55</sup> „Zabranjeno je i kažnjivo svako pozivanje ili poticanje na rat ili uporabu nasilja, na *nacionalnu, rasnu* ili vjersku mržnju ili *bilo koji oblik nesnošljivosti*.” (istaknuo autor).



Jasno se može vidjeti lutanje USUD-a koji neprestano mijenja svoju nadležnost, ali ne načelno nego ovisno o konkretnim predmetima koji se pred njim pojave. Time USUD, u području apstraktne kontrole drugih propisa, stvara pravnu nesigurnost glede toga koje će opće akte ispitivati. Zbog toga podnositelji nemaju načina da unaprijed znaju hoće li uopće biti u mogućnosti uspješno započeti postupak ocjene ustavnosti nekog općeg akta. Napomenuo bih da se, ukoliko je upitna ustavnost nekog općeg akta, takvim općim aktom vrijeđaju ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom. Nedopustivo je postojanje pravne nesigurnosti oko postojanja nadležnosti za ocjenu sukladnosti takvih općih akata pred nadležnim sudom. USUD na ovaj način zapravo postupa suprotno nekima od najviših vrednota ustavnopravnog poretka koje bi trebao štiti: jednakosti i vladavinu prava. USUD zbog svog stava o načelnoj nenadležnosti za ocjenu sukladnosti općih akata s Ustavom neprestano dolazi u situacije da mora postupati suprotno vlastitoj praksi i da mora odobravati evidentno nezakonite postupke tijela državne uprave i/ili izvršne vlasti. Najprije je problem nenadležnosti (koji je sam stvorio) rješavao načelom nužde – koje samo po sebi nije u skladu s vladavinom prava, jer bi se načelo nužde moralo primjenjivati, kako mu i ime kaže, samo u izvanrednim situacijama – a sada ga rješava uspostavljanjem posebne opće ustavnosudske nadležnosti izvan okvira Ustava i USUD-a.

Ne bi li jednostavnije rješenje bilo promijeniti paradigmu i prihvatiti činjenicu da su i opći akti zapravo „drugi propisi“?

### Summary

#### *The Decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia U-II-6111/2013 – jurisdictional voluntarism?*

*In this paper the author analyzes the decision U-II-6111/2013 of the Constitutional Court of the Republic of Croatia. In this decision, the Constitutional Court annulled the decision of the Municipality Council renaming a street in Slatinski Drenovac after the date of the proclamation of the Independent State of Croatia in 1941. The Constitutional Court based its jurisdiction, contrary to its earlier jurisprudence, according to the Article 2/1 of the Constitutional Law on the Constitutional Court of the Republic of Croatia, establishing, thusly, a general constitutional supervision. One of the judges had a dissenting opinion and the author analyzed the decision and the dissenting opinion. From the analysis the author concluded the following: the Constitutional Court was not in the right assuming jurisdiction in this case as it does not evolve from the Constitution or the Constitutional Law on the Constitutional Court of the Republic of Croatia. The author argues that, in assuming jurisdiction in the manner the Constitutional Court has done in this particular case, the Court created legal uncertainty and acted directly contrary to its established practice and the Constitution, constitutional Law and other laws. The author argues that the explained situation is the consequence of the narrow practice of the Constitutional Court of the Republic of Croatia in defining “other norms” which excluded general acts from the jurisdiction of the Court. Consequently, whenever a need for inspection of general acts arises, the Court has no alternative but to alter its practice. The author argues for a broader definition of “other norms” which would include general acts.*