

PROBLEMI ZAKONODAVNIH PROPUSTA U USTAVNOSUDSKOJ PRAKSI

Odgovori Ustavnog suda Republike Hrvatske na Upitnik za XIV. kongres Konferencije europskih ustavnih sudova

1. PROBLEMATIKA PRAVNE PRAZNINE U PRAVNOJ TEORIJI

1.1. Pojam pravne praznine

Napišite ukratko stajalište pravnih znanstvenika i stručnjaka u vašoj zemlji o pravnim prazninama (kako je opisana pravna praznina, koje su vrste pravnih praznina: npr. neodređenost zakonske odredbe, lacuna legis, pravni vakuum, zakonodavni propust, itd); razmatra li pravna teorija razloge zbog kojih dolazi do pojave pravnih praznina, problem stvarnih i navodnih pravnih praznina i osobitosti praznina u javnom i privatnom pravu, pozitivne i negativne posljedice pravnih praznina itd.)

U Republici Hrvatskoj temom pravnih praznina bavili su se prof. dr. sc. Berislav Perić, prof. dr. sc. Nikola Visković, prof. dr. sc. Vjekoslav Miličić, prof. dr. sc. Đuro Vuković i prof. dr. sc. Duško Vrban. Stajališta navedenih pravnih znanstvenika temelje se na opće prihvaćenim teorijama o pravnim prazninama. U bitnom u pravnoj teoriji se pored osnovnog značenja pojma „pravna praznina“, govori još o tehničkim pravnim prazninama i vrijednosnim pravnim prazninama.

U knjizi *Država i pravni sustav* (Informator, Zagreb, 1994., 223 – 225), prof. dr. sc. Berislav Perić navodi:

”Ne postoji sveobuhvatnost pravnog sustava, jer se prema postojećem pozitivnom pravu nikad ne mogu riješiti svi slučajevi. Uvijek će postojati slučajevi koji se ne mogu podvesti pod „svoju“ normu, jer je zakonodavac takav slučaj previdio (nije previdio da će se pojaviti) ili ga je propustio (zaboravio) riješiti.

Stoga u pravnom sustavu postoji „poroznost“ („rupe“) odnosno nedovršenost, neiskazanost.

Te se pojave skupnim imenom nazivaju pravne praznine. To su pojave u pravu kad nastane jedan slučaj koji bi trebalo pravno obuhvatiti, regulirati i riješiti, a na raspolaganju nema potrebne pravne norme.”

Prof. dr. sc. Vjekoslav Miličić ističe da je prazninama u pravu moguće smatrati i različita granična stanja poput: “zamjetne uopćenosti pravnih pravila, pojedini izričaji pravne frazeologije, neodređeni a određivi pravni pojmovi, nesklad, raskorak između namjere uobličenja i stvarno uobličenoga u pravnim pravilima, nesklad između pojedinih

dogmatskih obličenja u pravnom propisniku i načela uobličeni u općim odredbama toga istoga propisnika, i tsl.”¹

Nadalje, on navodi sljedeće vrste pravnih praznina: “redovite i razvidne, bitne/sporedne, neprikrivene/prikrivene, potpune/nepotpune, privremene/trajnije/trajne, praznine određene kakvoćom i opsegom dogmatskog vrijednosnoga sadržaja (dogmatskog opsega pravnih pravila/pravnih propisnika), uvjetne/bezuvjetne, ili/i praznine u pravu kao “tzv. šutnja zakonodavca”, “tehničke i vrijednosne” praznine u pravu.”²

U knjizi *Država i pravo* (Birotehnika, Zagreb, 1997., 218-220), prof. dr. sc. Nikola Visković, pored definicije pravne praznine navodi i njihove uzroke:

“Dakle, u svakom društvu postoje određene vrste odnosa koji imaju spomenute tri osobine “pravnosti” [da su važni za opstanak i dobrobit društva, da sadrže snažne sukobe interesa i da su izvanjski kontrolabilni], što upućuje na potrebu njihova pravnog normiranja, ali koji ipak ostaju ili posve pravno nenomirani ili nedostatno normirani. Takvi odnosi nazivaju se pravne praznine.

Do toga (...) dolazi uglavnom zbog dva uzroka:

Prvo, događa se prilikom obaranja jednog državnopravnog poretka (revolucijom, prevratom, odcjepljenjem) da normotvorci iz novog državnog poretka ne stvore odmah nove pravne norme umjesto svih onih koje su ukinute, tako da neki društveni odnosi ostanu neko vrijeme neregulirani. To je ipak rijetkost, barem u modernim društvima, jer novi normotvorci redovito izbjegavaju teške posljedice pravnih praznina tako što preuzimaju trajno ili pravne norme starog poretka, ili pak donose odmah nove norme umjesto onih koje ukidaju. Tako je npr. učinjeno i prilikom osamostaljivanja Republike Hrvatske od SFR Jugoslavije 1990. godine.

Drugi i češći uzrok pravnih praznina jest pojava novih vrsta društveno važnih i konfliktnih odnosa koje normotvorci nisu od početka kao takve prepoznali ili su ih zbog raznih razloga zakašnjelo normirali. To je uzrok koji izaziva najveći dio pravnih praznina u modernim društvima, gdje se ponajprije zbog tehničkog napretka sve češće i naglo javljaju novi odnosi koji se pred nekoliko desetljeća ili nekoliko godina nisu mogli naslutiti, pa ih stoga ni normotvorci nisu mogli od prvog pojavljivanja prepoznati niti procijeniti njihovu važnost. U suvremenom svijetu takvi su npr. odnosi iz područja: a) ekologije, b) zdravstva, c) bioetike i d) kulture.

(...)

Pored tog osnovnog značenja termina “pravna praznina”, u pravoj teoriji govori se još o tehničkim pravnim prazninama i o vrijednosnim pravnim prazninama. Za razliku od osnovnog značenja, gdje se praznina nalazi izvan pravne norme (kao odnos koji nije normiran), pravne praznine u ova dva značenja nalaze se unutar pravnih normi. Tehnička praznina sastoji se od nedostatnog normativnog zahvaćanja nekog pravnog odnosa, od slabog normativnog reguliranja, i to: a) ili zbog nedostajanja nekog važnog elementa norme, npr. nepropisivanje sankcije ili nadležnosti za poduzimanje pravnih radnji, b) ili zbog nejasnoća i neodređenosti pojmova kojima se norma iskazuje, npr. prilikom uporabe apstraktnih pojmova ili tzv. “pravnih standarda” kao što su savjesnost, poštenje i povjerenje, uzdržavanje, nesuglasnost naravi. Vrijednosna praznina sastoji se

¹ Vjekoslav Miličić: Praznine u pravu, Hrvatsko pravosuđe: pouke i perspektive, Zagreb 2002, str. 142.

² Ib., str. 143.

pak od suda nekih subjekata da norma uređuje određeni društveni odnos nepravedno ili na drugi način vrijednosno manjkavo, te da je stoga treba promijeniti i uskladiti s vrijednostima koje zastupaju ti subjekti.”

Prof. dr. sc. Đuro Vuković također smatra da se o pravnoj se praznini može govoriti, ako jedno činjenično stanje nije pozitivno ili negativno regulirano tako da se na ovo ne mogu nadovezati pravne posljedice bilo koje vrste. Ističe da: “Praznine mogu nastati kada zakonodavac ne sagleda dovoljno materiju koju normira. Može se raditi i o nedovoljnom poznavanju nomotehnike. Nije niti isključeno, da zakonodavac namjerno ne regulira neko pitanje prepuštajući praksi da ovo riješi. Pravne praznine mogu se javiti kao početne, kada zakonodavac, donoseći opći akt, ne regulira sva pitanja. Do pravnih praznina može doći i naknadno zbog promijenjenih društvenih prilika, a zakonodavac ne prati dovoljno društvena kretanja i pravovremeno ne reagira.”³

Prof. dr. sc. Duško Vrban ukazuje na granicu između tumačenja, pravnih praznina i tzv. pravno slobodnog prostora (pitanja koja ostaju izvan domašaja zakonodavca jer je sve pravno dopušteno što nije zabranjeno) :

„Za razliku od tumačenja u običnom smislu kada postoji pravna norma, ali je sporno kako ju razumjeti i primijeniti, problem pravne praznine svodi se na odsutnost (nepostojanje) norme uopće. Sva sporna pitanja u svezi s primjenom zakona mogli bismo tako svesti na tri velika tipična slučaja:

- a) Zakonske su odredbe nejasne, dvosmislene ili čak proturječne. U tome se slučaju pribjegava tumačenju uz pomoć poznatih tehnika (...).
- b) Pravni sustav nije usklađen. U tom se slučaju pojavljuju proturječja između pojedinih akata. Do toga najčešće dolazi kada se donese novi zakon ili ako postoje odredbe za specijalne slučajeve.
- c) Nema pravila za rješavanje konkretnog slučaja.

U tome posljednjem slučaju može se govoriti o pravnoj praznini. (...)

Utvrđiti postojanje pravnih praznina znači, dakle, i priznati potrebu pravnog reguliranja i u onim područjima koja pozitivno pravo ne zahvaća, tj. i tamo gdje nema zakonskih rješenja. To ipak ne bi smjelo značiti i nijekanje pravnog slobodnog prostora. (...)⁴

Za razgraničenje praznina od pravno irelevantnih radnji tj. tzv. pravno slobodnog prostora, uzimajući pritom u obzir prirodu prava i pravnu tehniku, prof. dr. sc. Duško Vrban navodi da do pravnih praznina dolazi samo pod sljedećim pretpostavkama: „ a) zakonodavac nije svjesno (namjerno) zaobišao neka bića, radnje i stanja; b) radi se o nekom važnom pravnom području ili pravnoj grani koja nije regulirana, a trebala bi to biti po svojoj prirodi i c) popunjavanje praznine neće proturječiti osnovnim načelima pravnog poretka te zemlje. Ako te pretpostavke nisu ispunjene, može se ustvrditi da postoji pravno irelevantan ili indiferentan prostor. U njega pripadaju osobito psihički život (misli i

³ Đuro Vuković: Pravna država, Zgombić i Partneri, Zagreb, 2005., str. 107-108.

⁴ Duško Vrban: Država i pravo, Golden marketing, Zagreb, 2003., str. 461-462.

osjećaji), ali i oblici međuljudske komunikacije (pozdravi, etiketa i sl.) te neka područja morala kao i pitanje vjerovanja.“⁵

Nadalje, prof. dr. sc. Duško Vrban na pitanje pravnih praznina nadovezuje pitanje njihovog popunjavanja i u svezi s tim ulogu sudaca koji ne samo da su ovlaštteni tumačiti pravne propise već i popunjavati praznine u pravu koristeći se pritom uobičajenim pravnih tehnikama i rasuđivanjem po vrijednosnim kriterijima. Kao najčešće sredstvo za popunjavanje pravnih praznina navodi analogiju (bilo zakonsku bilo pravnu), osim u kaznenom pravu u kojem je ona zabranjena.⁶

Problem osobitosti praznina u javnom i privatnom pravu, kao i pozitivne i negativne posljedice pravnih praznina nisu razmatrane u hrvatskoj pravnoj teoriji.

1.2. Pojam zakonodavnog propusta

Razmatraju li se u znanstvenoj literaturi pravne praznine koje su zabranjene ustavom (ili drugim najvišim pravnim aktom)? Kakav je prevladavajući pojam zakonodavnog propusta kao vrste pravne praznine u pravnoj teoriji?

Ustav Republike Hrvatske (“Narodne novine” broj 56/90., 135/97, 8/98-pročišćeni tekst, 113/00., 124/00.-pročišćeni tekst, 28/01. i 41/01.-pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: URH) izričito ne zabranjuje pravne praznine, kao ni Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: UZUSRH).

U prethodnom odgovoru već je navedeno o kojim vrstama pravnih praznina se govorilo u pravnoj teoriji Hrvatske.

U znanstvenoj literaturi o postupanju Ustavnog suda u slučaju utvrđenja pravnih praznina u uređenju određenih odnosa prof. dr. sc. Smiljko Sokol, jedan od dosadašnjih predsjednika Ustavnog suda, navodi:

“Tako je načelo vladavine prava prihvaćeno i razrađeno od Ustavnog suda kao temeljni zbirni kriterij u pristupu ustavnoj interpretaciji. Sukladno tome ono je cilj koji u konkretnom slučaju ustavne interpretacije može pružiti uporište Ustavnom sudu da ocijeni neustavnost neku zakonsku odredbu zbog pravne praznine pri regulaciji dotičnog odnosa koja, primjerice, dovodi do nejednakosti odnosno diskriminira određenu skupinu. To je, mislimo, i ona krajnja crta dalje od koje Ustavni sud, i kad je riječ o zaštiti vladavine prava, ne bi smio ići kako se ne bi pretvorio u zakonodavca. Zbog toga smatramo da Ustavni sud ne bi smio, a teško bi i mogao, intervenirati ukidnom odlukom u slučaju kad je zakonodavac uopće propustio regulirati neki društveni odnos ili odnose, što znači da ne postoji nikakva zakonska odredba unutar koje bi se nalazila ili uz koju bi se mogla vezati pravna praznina.

⁵ Ib., str. 462.

⁶ Ib., str. 462-465.

No, i za te kao i neke druge situacije koje izlaze iz okvira mogućnosti da Ustavni sud reagira na uočenu neustavnost ukidnom odlukom zakona ili drugog propisa postoji rješenje u novoj nadležnosti Ustavnog suda koja je prihvaćena ustavnim promjenama 2000. godine. Prema članku 128. podstavku 5. Ustava, Ustavni sud je dobio pravo da "prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor." Tako će Ustavni sud moći upozoriti zakonodavca da propuštajući urediti određeni društveni odnos ili odnose dovodi do neustavne situacije."⁷

1.3. Pojam Ustavnog suda ili odgovarajuće institucije za provođenje ustavne kontrole (u daljem tekstu: "ustavni sud") kao «negativnog» ili «pozitivnog» zakonodavca.

Kakav je prevladavajući pojam uloge ustavnog suda kao sudske institucije u pravnoj teoriji vaše zemlje? Ustavni sud kao "negativni zakonodavac". Pojam ustavnog suda kao "pozitivnog zakonodavca". Problemi utjecaja sudske prakse ustavnog suda na zakonodavni proces? Razmatra li pravna teorija djelovanje ustavnog suda kada on ispituje i ocjenjuje pravne praznine kao i utjecaj odluka ustavnog suda u pogledu popunjavanja pravnih praznina? Je li nazivanje djelovanja ustavnog suda "aktivizmom", "umjerenošću" ili "minimalizmom" zasnovano na takvim odlukama?

"Ustavni sud je zasebno i u velikoj mjeri autonomno državno tijelo visokog autoriteta čija je prvenstvena zadaća nadzor nad ustavnošću zakona."⁸ U pravnoj teoriji se pri određivanju misije Ustavnog suda polazi od nadležnosti Ustavnog suda koje su mu dane URH.

Dr. sc. Jadranko Crnić, također jedan od dosadašnjih predsjednika Ustavnog suda Republike Hrvatske, navodi:

"Državna vlast u Republici Hrvatskoj ustrojena je na načelu diobe vlasti na:

- zakonodavnu,
- izvršnu
- sudbenu.

U toj trodiobi Ustav daje posebno mjesto Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Ne svrstava ga ni u jednu od tri državne vlasti. Time, jer je riječ o uređenju neposredno u samom Ustavu (...), omogućuje tumačenja o ustavnoj iznimci prema kojoj je riječ o posebnoj ustavnoj kategoriji kojom se ne mogu baviti zakoni, jer se ona bavi zakonima – a to je Ustavni sud kao zasebno tijelo visoke pravne stručnosti i autoriteta, izdvojeno iz sustava organizacije vlasti, čija je glavna zadaća ustavnost i zakonitost.

⁷ Smiljko Sokol: Ustavni sud Republike Hrvatske u zaštiti i promicanju vladavine prava, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 6/01, str. 1163.

⁸ Branko Smerdel i Smiljko Sokol: Ustavno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2006., str.176.

Time se u određenom smislu može govoriti ili o četverodiobi vlasti ili pak (čini nam se prije) o međuvlasti koja nadzire sve tri državne vlasti (zakonodavnu, izvršnu i sudbenu) u nadležnostima utvrđenim samim Ustavom. Ona nije hijerarhijski nad njima, niti je njihov dio u smislu ustrojstva vlasti, a ni u kom drugom smislu. Ustavna pitanja su pravna pitanja kao i druga, samo s mnogo većom političkom implikacijom. To također karakterizira i položaj Ustavnog suda i ustavnog sudovanja.

Po načinu odlučivanja, metodi rada, bliska je sudbenoj vlasti, jer, može se reći, sudi i zakonima, te drugim propisima, ali i pojedinačnim aktima putem instituta ustavne tužbe.”⁹

Dakle, uzimajući u obzir nadležnosti Ustavnog suda koje su mu dane URH može se zaključiti da Ustavni sud nije tijelo koji stvara Ustav ili zakon (nema ovlast zakonodavca), već tijelo koje, u obavljanju funkcije zaštite ustavnosti i zakonitosti, iz pravnog poretka uklanja neustavne zakone te neustavne i nezakonite druge propise pa se u tom smislu može smatrati negativnim zakonodavcem. To je u skladu s teorijom samoograničenja (*judicial self-restraint*) prema kojoj si Ustavni sud ne može dozvoliti da se pojavi u ulozi «pozitivnog» zakonodavca, budući da bi to dovelo i do povrede ustavnog načela o diobi vlasti. Naime, jedino je zakonodavac nadležan, donošenjem odgovarajućih propisa odnosno njihovih izmjena i dopuna, urediti određene pravne odnose na način koji će osigurati puno poštivanje ustavom zajamčenih prava i sloboda.

Međutim, ustavnosudska praksa ima određeni utjecaj kako na zakonodavni postupak tako i na popunjavanje pravnih praznina. Naime, u ustavnom sudovanju nakon osamostaljenja Republike Hrvatske, Ustavni sud je bio prisiljen tumačenjem pojedinih odredaba rješavati postupovna pitanja koja prvim UZUSRH nisu bila razjašnjena, pa čak i stvarati postupovnopravne odredbe, bilo kroz ustavnosudsku praksu, bilo na način da je Poslovníkom Ustavnog suda Republike Hrvatske autonomno regulirao određena postupovna pravila za postupanje u ustavnosudskim predmetima. Na prigovore koji su se pojavili i u obliku prijedloga za ocjenu ustavnosti pojedinih odredbi Poslovníka Ustavnog suda Republike Hrvatske (“Narodne novine”, broj 29/94.), Ustavni sud je odgovorio svojim rješenjima, i to primjerice:

1. rješenjem broj: U-I-252/95 od 16. svibnja 1995. godine:

Javni pravobranitelj Republike Hrvatske je podneskom -prijedlogom za pokretanje postupka ocjene ustavnosti - naznačio da temeljem članka 13. Zakona o javnom pravobraniteljstvu (“Narodne novine”, broj 17/77, 47/77, 17/86, 19/90, 41/90, 83/92) u svezi članka 4. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske (“Narodne novine”, broj 34/92, 91/92, 62/93, 50/94) pokreće postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti članka 53. stavka 2. Poslovníka Ustavnog suda Republike Hrvatske (“Narodne novine”, broj 29/94; dalje - Poslovník) a podredno, odnosno alternativno, predlaže pokretanje postupka.

Ustavni sud je podnesak prihvatio kao prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti na temelju odredbe članka 15. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (“Narodne novine”, broj 13/91; dalje - Ustavni zakon).

⁹ Jadranko Crnić: VLADAVINA USTAVA Zaštita sloboda i prava čovjeka i građanina ili kako pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, Informator, Zagreb 1994. str. 3-4.

Ovo zato jer je člankom 13. citiranog Ustavnog zakona utvrđeno tko je ovlašten podnijeti zahtjev kojim se pokreće postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, a među ovlaštene nije uvršten Javni pravobranitelj Republike Hrvatske.

Drugim zakonom, pa ni Zakonom o javnom pravobraniteljstvu ne može se propisivati ovlaštenje za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti.

Osporena odredba glasi: "Na prijedlog podnositelja ustavne tužbe Sud može odgoditi izvršenje do donošenja odluke, ako bi izvršenje prouzročilo podnositelju tužbe štetu koja bi se teško mogla popraviti, a odgoda nije protivna javnom interesu niti bi se odgodom nanijela nekome veća šteta."

Podnositelj prijedloga smatra da je navedena odredba u suprotnosti s odredbom članka 127. stavka 3. Ustava Republike Hrvatske te člancima 1. i 18, a u svezi članaka 28. - 30. Ustavnog zakona. Ovo zato jer da je članak 53. Poslovnika norma materijalnopravne prirode i ne može se svesti pod pojam propisivanja unutarnjeg ustrojstva Suda.

Nadalje ukazuje da nomotehnička metoda Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ne predviđa privremeno obustavljanje izvršenja pojedinačnog akta koji se osporava ustavnom tužbom, jer je ta mogućnost predviđena samo u odnosu na pojedinačni akt zasnovan na zakonu ili drugom propisu čija se ustavnost odnosno zakonitost ocjenjuje, dok u glavi IV. koja nosi naslov: "Zaštita ustavnih sloboda i prava čovjeka i građanina" takva mogućnost nije predviđena.

Daljnju potkrijepu tom stajalištu prijedlog nalazi i u jezičnoj neusklađenosti jer Ustavni zakon u članku 18. koristi pojam "privremeno obustaviti izvršenje", a Poslovnik u članku 53. stavku 2. "odgoditi izvršenje".

U osporenom dijelu Poslovnik je prema stajalištu podnositelja prijedloga postavljen kao pravni akt viši od Ustavnog zakona, iako temeljem članka 70. u svezi članka 80. Ustava Republike Hrvatske u hijerarhiji pravnih akata dolazi tek na peto mjesto.

Na osnovi navedenoga predlaže da Ustavni sud Republike Hrvatske ukine članak 53. stavak 2. Poslovnika.

Prijedlog nije osnovan.

Dužnosti i rad Ustavnog suda određeni su ne samo odredbom članka 125. Ustava Republike Hrvatske koja određuje nadležnost već sveukupnim ustavnim određenjem, ustrojem državne vlasti u kojem Ustavni sud ima poseban položaj i ovlasti izvan zakonodavne, izvršne i sudbene, kako je to određeno člankom 4. Ustava Republike Hrvatske.

Ustav i Ustavni zakon ustavne ovlasti i položaj Suda odredile su tako da mu nije nadređeno niti jedno tijelo državne vlasti. Jedini ovlašten na uređenje ovlasti Ustavnog suda je, dakle, Sabor Republike Hrvatske u postupku za donošenje Ustava i Ustavnog zakona.

Člankom 127. stavkom 3. Ustava obvezuje se Ustavni sud Republike Hrvatske da unutarnje ustrojstvo uredi poslovníkom.

Stavak 1. istog članka određuje materiju koja se uređuje ustavnim zakonom pa su navedena i "druga pitanja važna za izvršavanje dužnosti Ustavnog suda".

To određenje sadrži i članak 1. Ustavnog zakona u tekstu "pitanja vezana za izvršenje dužnosti i rad Ustavnog suda".

Pod unutarnjim ustrojem valja smatrati, uz pitanja koja su uobičajeni sadržaj Poslovnika, i sva druga pitanja od značaja za uspješan rad i izvršavanje uloge Ustavnog suda koja mu je određena Ustavom Republike Hrvatske i Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Ustavni zakon je regulirao neka od pitanja koja su definirana u članku 127. stavku 1. Ustava. Neka od tih pitanja, bitna za izvršavanje dužnosti i rad Ustavnog suda, uređena su samo načelno te je konkretno rješavanje ostalo u obvezi Suda. U obvezi da ta pitanja rješava, odnosno da ih uredi tako da izvršava svoju dužnost u skladu sa svojim ustavnim položajem i ovlastima.

Ustavni zakon u poglavlju o zaštiti ustavnih sloboda i prava čovjeka i građanina sadrži svega tri članka o ustavnoj tužbi (članci 28. do 30.) a u njima se uređuje samo pitanje dopustivosti podnošenja, prekluzivnog roka za podnošenje tužbe te sadržaj odluke Ustavnog suda u povodu ustavne tužbe.

Na temelju tako oskudnog procesnopravnog uređenja ne može se provesti niti jedan postupak u povodu ustavne tužbe. Zbog toga je Ustavni sud, suočen s pravnom prazninom u pogledu procesnih normi za postupanje u ustavnosudskim stvarima, bio ovlašten i dužan procesne norme stvarati u tijeku konkretnih postupaka.

Provodeći konkretne postupke Ustavni sud je, dakle, kreirao procesna pravila po kojima će postupati i to na način da u postupku povodom ustavnih tužbi koristi odgovarajuća procesna pravila iz

drugih procesnih zakona (Zakon o parničnom postupku, Zakon o općem upravnom postupku, Zakon o krivičnom postupku i dr.) a u nekim slučajevima - uvažavajući posebnosti postupka pred Ustavnim sudom - i stvarati nova pravila za svoje postupanje.

Slični postupci primjenjuju se i pred drugim sudovima i tijelima koja imaju javne ovlasti, s tom razlikom što su eventualne pravne praznine u drugim procesnim zakonima relativno rijetka pojava i ne odnose se na takvu širinu procesnih pitanja kao što je to u postupku povodom ustavne tužbe po Ustavnom zakonu.

Naravno da se Ustavni sud smatra vezanim procesnim pravilima koje je na gore opisani način sam u svojoj praksi stvarao, te je na taj način Sud postupao od samog početka svog djelovanja, pa do donošenja svog Poslovnika. Opisani način postupanja mogao se i nastaviti, ali sama osnova postupanja pred Ustavnim sudom sadrži ustavni zahtjev pravne sigurnosti onih koji se tom Sudu obraćaju za ustavnopravnu zaštitu.

Naime, sistem tzv. precedenata vezuje Sud koji poznaje ta svoja precedentna procesna pravila, no za građane koji se obraćaju Ustavnom sudu takav način rada izaziva znatne probleme, jer se od njih ne može očekivati poznavanje prakse Ustavnog suda.

Zato je korisno da se procesna pravila, uobličena u dosadašnjim postupcima, na adekvatan način sabere, propiše i javno objave.

To je i razlog zbog kojeg je Ustavni sud među svoje poslovničke norme uvrstio i niz procesnih pravila. Time je Sud ograničio samoga sebe, jer je dužan postupati po pravilima koje je sam stvorio; ali, što je još važnije, ta procesna pravila sada su objavljena u službenom glasilu Republike Hrvatske - "Narodnim novinama", dostupna su svima pa je time osigurana i pravna sigurnost građana i drugih pravnih subjekata koji se obraćaju ili će se obratiti Ustavnom sudu za ustavnopravnu zaštitu.

U pogledu konkretne odredbe članka 53. stavka 2. Poslovnika (koja nije materijalno-pravne, kako tvrdi podnositelj prijedloga, već procesno-pravne naravi) valja konstatirati da se ona odnosi na institut koji predstavlja civilizacijski doseg procesnog prava. Zbog toga postoji potreba da se taj institut predvidi i u postupku pred Ustavnim sudom u povodu ustavne tužbe radi zaštite od moguće povrede temeljnih sloboda i prava čovjeka i građanina - ustavnih prava.

Privremeno odgađanje izvršenja odluka koje se osporavaju ustavnom tužbom ugrađen je u ustavnosudsku praksu u interesu osobe koja traži ustavnopravnu zaštitu. To znači da je u cijelosti usklađen s temeljnim ciljevima ustavnopravne zaštite, zaštitom temeljnih sloboda i prava čovjeka i građanina, koja je prema članku 125. alineja 3. u nadležnosti Ustavnog suda.

U protivnom, zaštita ustavnih prava - bez pravodobne prethodne odgode osporene odluke - u mnogo slučajeva bila bi bez stvarnih učinaka u oblasti ustavnih prava osobe koja zahtjeva njihovu zaštitu.

Iz izloženoga slijedi da je članak 53. Poslovnika u službi djelotvorne zaštite ustavnih prava.

Temeljem navedenoga proizlazi da po sadržaju i pravnoj logici odredba članka 53. ne odstupa od pravno logičke osnove članka 18. Ustavnog zakona.

Pri tome se upotrebljeni izraz (odgoda izvršenja) javlja kao pravni pojam koji izvire iz provjerene pravne terminologije, koja ne ostavlja prostora dvojabama, osobito kada se ima u vidu da se radi o zaštiti ustavnog prava određenog pojedinca ili određene pravne osobe. Zato se ne može govoriti o jezičnoj neusklađenosti koja bi mogla utjecati na ustavnost osporene odredbe Poslovnika. ; i

2. rješenjem broj: U-I-238/95 i U-I-797/97 od 11. lipnja 1998.:

J.S. iz Z. i Hrvatska seljačka stranka, Zagreb, podnijeli su prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Glave treće, članka 22. do 71. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske (nastavno: Poslovnik).

J.S. istovremeno je podnio i prijedlog da Ustavni sud, temeljem odredbe članka 18. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 13/91, nastavno: Ustavni zakon) do donošenja konačne odluke, privremeno obustavi donošenje meritornih odluka na osnovi osporenih odredaba Poslovnika.

Podnositelji prijedloga smatraju da su osporene odredbe u suprotnosti s odredbom članka 127. st. 1. i 3. Ustava Republike Hrvatske. Ističu da je odredbom članka 127. st. 1. Ustava izričito propisano da se postupak pred Ustavnim sudom uređuje ustavnim zakonom kojeg donosi Sabor

Republike Hrvatske dvotrećinskom većinom. Prema odredbi članka 127. st. 3. Ustava Republike Hrvatske, Poslovníkom se uređuje samo unutarnje ustrojstvo Ustavnog suda, zbog čega osporene odredbe, kojima se propisuje postupak pred Ustavnim sudom, podnositelji smatraju protuustavnim. Podnositelji prijedloge obrazlažu i pozivanjem na uvažene teoretičare procesnog prava i to akademika Ivo Krbeka i prof. dr. Mihajla Diku. Ukazuju da akademik Ivo Krbek u djelu "Ustavno sudovanje" (izdanje HAZU broj 321, 1960.) navodi da se u postupku pred Ustavnim sudom primarno primjenjuju postupovne odredbe Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, a ukoliko su iste nedostatne da se podredno primjenjuju odredbe Zakona o upravnom postupku, Zakona o upravnim sporovima ili Zakona o parničnom postupku, sve uz nužne prilagodbe. Iznose dio rada prof. dr. Mihajla Dike objavljenog u zborniku "Ljubljansko-zagrebačkog kolokvija" (Pravni fakultet Ljubljana 1993.) koji glasi: "... postupak pred Ustavnim sudom može, čini se urediti samo zakonom, a samo unutarnje ustrojstvo poslovníkom" i u priručniku "Križa hrvatskog sudstva - nijekanje vladavine prava" (Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava, Zagreb, 1995.), koji glasi: "Strogo formalno uzevši, Ustavni sud možda nije bio ovlašten Poslovníkom urediti postupak u povodu ustavne tužbe. Materijalno, čini mi se, drugog izlaza nije bilo."

Podnositelji smatraju da su odluke Ustavnog suda utemeljene na osporenim odredbama pravno nepostojeće i da ih treba staviti izvan snage (Hrvatska seljačka stranka), odnosno da su te odluke ništavne i da ih treba poništiti (podnositelj J.S.).

Na osnovi navedenoga podnositelji predlažu da Ustavni sud Republike Hrvatske prihvati prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti članka 22. do 71. Poslovníka i ukine osporene odredbe.

Prijedlozi nisu osnovani.

Prvenstveno se ističe da je Sud odlukom broj U-I-252/95 od 16. svibnja 1995. ("Narodne novine", broj 33/95) već rješavao o ustavnosti Poslovníka Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Položaj i djelokrug Ustavnog suda uređeni Ustavom i Ustavnim zakonom, određeni su na način da Ustavni sud ima poseban položaj i ovlasti, izvan zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, ustrojene načelom trodiobe vlasti iz članka 4. Ustava. Sabor Republike Hrvatske u postupku za donošenje Ustava i Ustavnog zakona jedini je nadležan da uređuje ovlasti Ustavnog suda.

Nadležnost Ustavnog suda uređena je odredbom članka 125. Ustava Republike Hrvatske.

Članak 127. stavak 1. Ustava određuje materiju koja se uređuje ustavnim zakonom pa su navedena i "druga pitanja važna za izvršavanje dužnosti i rad Ustavnog suda". Navedeno određenje sadržano je i u odredbi članka 1. Ustavnog zakona.

Prema odredbi članka 127. stavak 3. Ustava Ustavni sud Republike Hrvatske unutarnje ustrojstvo uređuje poslovníkom.

Pod unutarnjim ustrojem Sud podrazumijeva, određenje ovlaštenja i dužnosti, odnosno djelokrug rada: predsjednika Suda, sjednice sudaca, glavnog tajnika, savjetnika Suda, službe za evidenciju i dokumentaciju, zatim poslove sudske uprave, način raspoređivanja predmeta, način pružanja obavijesti strankama i drugim osobama u svezi predmeta koji se nalaze na rješavanju u Sudu. Pod unutarnjim ustrojem Sud podrazumijeva i druga pitanja od značaja za uspješan rad i izvršavanje uloge koja mu je određena Ustavom i Ustavnim zakonom.

Naime, Ustavni zakon regulirao je neka od pitanja koja su definirana u članku 127. stavku 1. Ustava. Neke od tih pitanja, bitna za izvršavanje dužnosti i za rad Ustavnog suda, uređena su načelno. Primjerice, Ustavni zakon sa samo tri odredbe i to članak 28. do 30. određuje postupak u svezi ustavne tužbe. Na temelju tako oskudnog postupovnopravnog određenja postupak po ustavnoj tužbi formalno uzevši ne može se provesti.

Stoga je Sud, suočen s pravnom prazninom u pogledu pravila za postupanje u ustavnosudskim stvarima, bio ovlašten i dužan postupovne odredbe stvarati u tijeku konkretnih postupaka.

Pri tome se Sud koristio odgovarajućim odredbama postupovnih pravila iz drugih postupovnih zakona i to Zakona o parničnom postupku, Zakona o općem upravnom postupku, Zakona o krivičnom postupku i dr., a imajući u vidu posebnosti postupka pred Sudom.

Postupovne odredbe koje je Sud stvarao od početka svog djelovanja, pa do donošenja Poslovníka, obvezuju Sud.

Međutim, poznavanje precedentnih postupovnih odredaba Suda, nastalih na način na koji ukazuju i podnositelji pozivanjem na pravnu teoriju, ne može se očekivati od građana koji se svojim zahtjevima za zaštitu ustavnih prava i sloboda obraćaju Sudu.

Postupovne odredbe kreirane u dosadašnjim postupcima, propisane i javno objavljene u službenom glasilu Republike Hrvatske dostupne su svima. Na ovaj način osigurana je pravna sigurnost građana i drugih pravnih subjekata koji se obraćaju ili će se obratiti Sudu.

Pravna sigurnost uopće, a osobito u postupcima radi ostvarenja ustavnopravne zaštite, kao i djelotvorna zaštita ustavnih prava, temeljne su pretpostavke ostvarenju načela vladavine prava zajamčenog odredbom članka 3. Ustava.

Slijedom izloženog Sud je utvrdio da su podneseni prijedlozi neosnovani, te ih nije prihvatio.

Naknadno su naprijed navedeni prigovori otklonjeni izmjenama i dopunama UZUSRH kojima su pobijane odredbe Poslovnika Ustavnog suda preuzete u taj Ustavni zakon.

Na određeni način taj ustavnosudski aktivizam razumijeva i Siniša Rodin, kada pišući o motivima iz kojih je Ustavni sud autonomno regulirao dio postupka navodi i ovo:

“Motivi koji pozivaju na promjene različite su prirode. S jedne strane postoji želja za potpunijom regulacijom postupovnih pravila. Pojam procesnog ustavnog prava donedavno je bio gotovo nezanimljiv hrvatskoj pravnoj misli. Ipak, važnost procesnih pravila koja primjenjuje Ustavni sud Republike Hrvatska rasla je usporedno s važnošću samog Suda. Tome je, svakako, pridonijela zakonodavna inercija Sabora koji u gotovo osam godina od osnutka Ustavnog suda nije sveobuhvatno i cjelovito regulirao postupak pred Ustavnim sudom kako to traži članak 127(1) Ustava RH. Doista, Ustavni zakon o Ustavnom sudu propisuje glavne odrednice postupka, ali je redovno obavljanje djelatnosti Suda pozivalo na dodatnu regulaciju. Postojeću pravnu prazninu popunio je Ustavni sud donošenjem svog Poslovnika koji *praeter constitutionem* uređuje posebna postupovna pravila za pojedine grane nadležnosti.”¹⁰

„Ustavni sud, kao svojevrsna međuvlast koja – štiteći ustav shvaćen kao živi organizam – nadzire ustavnost akata svih drugih državnih tijela uvjet je ostvarivanja načela vladavine prava. To načelo obuhvaća sustav složenih međusobno povezanih pravila postupanja tijela svih vlasti kako bi se na svim razinama odlučivanja i u svim pravnim aktima kao i njihovoj primjeni poštovale temeljne ljudske slobode i prava zajamčeni više ili manje na jednak način u međunarodnim dokumentima i suvremenim demokratskim ustavima. Smatramo da je temeljni cilj ustavnog suda u ustavnoj interpretaciji zaštita načela vladavine prava u svakom pojedinom slučaju ispitivanja ustavnosti zakona kao i ustavnosti i zakonitosti drugih akata. Cilj zaštite ostvarivanja i unapređivanja vladavine prava, smatramo, opravdava određeni stupanj aktivizma u ustavnoj interpretaciji pri ispitivanju ustavnosti zakona. On je, mislimo, jači od pretpostavljenog suvereniteta parlamenta kao zakonodavca i zbog toga izlazi iz okvira onoga što se određuje političkim pitanjem. Prema tome, u slučaju zaštite i promicanja vladavine prava načelno ne bi trebalo primjenjivati doktrinu samoograničenja, koja je međutim sigurno potrebna kad se radi o nekom doista političkom pitanju, kao što primjerice može biti, bez obzira na formu, interesni sukob dvaju tijela najviše državne vlasti koji ne zadire u područje ljudskih prava ili ustavom određenu autonomiju institucija civilnog društva.

¹⁰ Citirano prema Jadranku Crnić: Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, Zagreb, listopad 2002., str.14.

Načelo vladavine prava cilj je koji u konkretnom slučaju ustavne interpretacije može pružiti uporište ustavnom sudu da ocijeni neustavnom neku zakonsku odredbu zbog pravne praznine pri regulaciji dotičnog odnosa koja, primjerice, dovodi do nejednakosti odnosno diskriminira određenu skupinu. To je, mislimo, i ona krajnja crta dalje od koje ustavni sud, i kad je riječ o zaštiti vladavine prava, ne bi smio ići kako se ne bi pretvorio u zakonodavca zamjenjujući ga u punom i pravom smislu riječi. Sukladno tome držimo da ustavni sud ne bi mogao intervenirati u slučaju kad je zakonodavac uopće propustio regulirati neki društveni odnos ili odnose, što znači da ne postoji nikakva zakonska odredba unutar koje bi se nalazila ili uz koju bi se mogla vezati pravna praznina. No i za te kao i neke druge situacije koje izlaze iz okvira ukidnih prava ustavnog suda moguće je, smatramo, naći svrsishodno ustavno rješenje, ako se, kao što se to upravo predlaže u Prijedlogu nacrtu izmjena i dopuna Ustava Republike Hrvatske, u nadležnost sudu stavi da uz ispitivanje ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti drugih propisa s ukidnim ovlastima usporedno prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvještava parlament (...).

Takvim pristupom i takvom kombinacijom aktivizma i samoograničenja u ustavnoj interpretaciji ustavni sud može djelovati kao važan čimbenik ne samo u neposrednoj zaštiti ljudskih sloboda i prava već i kao tijelo koje pravno ograničuje u sustavu teža i protuteža odnosno balansa svemoć zakonodavne i izvršne vlasti ili, bolje rečeno, ograničava vladavinu većine zadržavajući je u granicama ustavnih ovlasti. (...)

Takav temeljni pristup ustavnoj interpretaciji prihvatio je i Ustavni sud Republike Hrvatske, kako u prethodnom tako i u novom sastavu.¹¹

2. UTVRĐIVANJE KONTROLE USTAVNOSTI ZAKONODAVNIH PROPUSTA U USTAVU, USTAVNOSUDSKOJ PRAKSI I DRUGIM PRAVNIM AKTIMA ZEMLJE

2.1. Ustav u nacionalnom pravnom sustavu.

Predstavi model hijerarhijske piramide domaćih pravnih akata (npr. u Republici Litvi, nijedan državni pravni akt ne može biti u suprotnosti s Ustavom, zakoni ili drugi pravni akt koji je usvojio Parlament, ili akti Vlade ili akti Predsjednika Republike, ne mogu biti u suprotnosti s ustavnim zakonima, itd.). Mjesto i značaj ustava u nacionalnom pravnom sustavu. Koji je pojam ustava kao najvišeg pravnog akta razvio Ustavni sud? Pojam ustava kao eksplicitnog i implicitnog pravnog propisa. Smatra li se ustav "zakonom" bez praznina u ustavnosudskoj praksi?

Hijerarhiju pravnih akata određuje članak 5. stavak 1. URH koji propisuje da zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom. U

¹¹ Smiljko Sokol: Ustavna interpretacija Ustavnog suda Republike Hrvatske u kontroli ustavnosti zakona, Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava, Organizator, Zagreb, 2000., str.20-22.

navedenoj odredbi Ustava sadržano je načelo ustavnosti (dakle, supremacija ustava nad svim ostalim propisima) i zakonitosti.

Nadalje, člankom 82. stavkom 1. URH propisano je da zakone (organske zakone) kojima se uređuju prava nacionalnih manjina Hrvatski sabor donosi dvotrećinskom većinom glasova, a stavkom 2. tog članka da zakone (organske zakone) kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela te ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave Hrvatski sabor donosi većinom glasova svih zastupnika.

Člankom 87. URH propisano je da Hrvatski sabor može, najviše na vrijeme od godinu dana, ovlastiti Vladu Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz njegova djelokruga, osim onih koja se odnose na razradu Ustavom utvrđenih ljudskih prava i temeljnih sloboda, nacionalna prava, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela i lokalne samouprave.

Člankom 100. stavkom 1. URH propisano je da za vrijeme trajanja ratnog stanja Predsjednik Republike može donositi uredbes sa zakonskom snagom na temelju i u okviru ovlasti koje je dobio od Hrvatskoga sabora. Ako Hrvatski sabor nije u zasjedanju, Predsjednik Republike ima ovlast da uredbama sa zakonskom snagom uređuje sva pitanja koja zahtijeva ratno stanje. Stavkom 2. tog članka propisano je da u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti, Predsjednik Republike može, na prijedlog predsjednika Vlade i uz njegov supotpis, donositi uredbes sa zakonskom snagom.

Članak 140. URH propisuje, među ostalim, da međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona.

Dakle, Ustav je najviši pravni akt, a zatim redom slijede: ustavni zakoni odnosno po sada važećem Ustavu to je UZUSRH; ratificirani međunarodni ugovori; zakoni (organski i obični), drugi propisi sa zakonskom snagom odnosno uredbes predsjednika Republike Hrvatske sa zakonskom snagom iz članka 100. Ustava (u slučajevima tzv. poremećaja nadležnosti) i uredbes Vlade Republike Hrvatske iz članka 87. Ustava donijete na temelju ovlasti Hrvatskog sabora (tzv. zakonodavna delegacija); i konačno podzakonski propisi odnosno akti Vlade (npr. uredbes za izvršenje zakona, odluke, poslovnik itd.), ministarstava odnosno ministara (npr. pravilnici, naredbe i napuci za provođenja zakona i drugih propisa), tijela s javnim ovlastima, lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih donosioca.

U odnosu na pitanje je li ustav shvaćen kao eksplicitni ili implicitni propis, potrebno je istaknuti da se Ustav u načelu može primjenjivati izravno, ali kako su odredbe Ustava u pravilu apstraktne potrebno ih je pri primjeni tumačiti. Naime, člankom 3. URH propisano je da su 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 vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Nadalje, odredbom članka 5. stavka 2. URH propisano je da se svatko dužan držati Ustava i zakona i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske, a odredbom članka 20. URH da je onaj tko se ogriješi o odredbe Ustava o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, osobno odgovoran i ne može se opravdati višim nalogom.

Ustavni sud je u velikom broju svojih odluka i rješenja izravno primjenjivao pojedine odredbe Ustava. Međutim, pojedine odredbe Ustava sadrže samo opća načela i okvire koji zahtijevaju da ih zakonodavac detaljnije uredi, a na koje uređenje ga poziva sam Ustav. Zakonodavac je pritom uređenju vezan izravno ustavnim načelima i drugim vrednotama ustavnopravnog poretka, s tim da Ustavni sud, putem apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti propisa, daje konačnu ocjenu o ustavnosti zakona odnosno o ustavnosti i zakonitosti drugih propisa.

Odredbom članka 19. stavka 1. URH propisano je da pojedinačni akti državne uprave (izvršna vlast) i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu, a zakoni u smislu članka 5. stavka 1. Ustava moraju biti u suglasnosti s Ustavom.

Odredbom članka 117. stavka 3. URH propisano je da sudovi sude na temelju Ustava i zakona. Međutim, ako pitanje ustavnosti i zakonitosti nastane u postupku vođenom pred sudom (bilo redovnim, bilo specijaliziranim), taj sud u smislu odredbi članka 31. UZUSRH treba Ustavnom sudu podnijeti zahtjev za ocjenu ustavnosti zakona odnosno ustavnosti i zakonitosti drugog propisa, jer je to pitanje u isključivoj nadležnosti Ustavnog suda.

U odnosu na pitanje smatra li se Ustav "zakonom" bez praznina u ustavnosudskoj praksi potrebno je istaknuti stajalište Ustavnog suda da u okvir njegovih ovlasti ne ulazi ocjena sadržaja ustavnih odredaba jer je taj sadržaj stvar isključivo i samo tijela koje Ustav donosi. Ovo stajalište navedeno je primjerice u odluci broj: U-I-729/2001. od 6. lipnja 2001., kao i u rješenju broj: U-I-1631/2000 od 28. ožujka 2001. godine u kojem je, polazeći od odredbi članka 128. URH kojima je određena nadležnost Ustavnog suda, Ustavni sud istaknuo:

"Iz ovih ustavnih odredbi razvidno je da Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati materijalne odredbe Ustava (tzv. "materijalnu protuustavnost"), jer ne postoji ni pravna, ni faktična mogućnost za ocjenjivanje materijalne suglasnosti ustavnih odredaba niti s jednim višim pravnim aktom, budući da je Ustav temeljni i najviši pravni akt države. Stoga je bespredmetno govoriti o bilo čijoj nadležnosti za odlučivanje o "ustavnosti Ustava", uključujući i Ustavni sud.

Međutim, predmet ustavnosudske ocjene može biti postupak donošenja i promjene Ustava u smislu ocjene je li Ustav donesen, mijenjan ili dopunjavao sukladno odredbama Ustava."

2.2. *Expressis verbis* utvrđivanje u Ustavu nadležnosti ustavnog suda da ispituje i ocjenjuje ustavnost pravnih praznina.

Koji pravni akti (ustavni, organski zakoni, zakoni usvojeni referendumom, obični

zakoni, propisi parlamenta, međunarodni sporazumi, zakoni federalnih tijela, podzakonski akti kao i zakoni donijeti prije stupanja na snagu ustava i drugih pravnih akata itd.) su direktno navedeni kao predmet ustavne kontrole? Da li je u ustavu vaše zemlje *expressis verbis* utvrđeno da ustavni sud ispituje i ocjenjuje ustavnost praznina (zakonodavnih propusta) u zakonskoj regulativi? Da li ustav predviđa neke posebne postupke za ispitivanje zakonodavnih propusta?

Prema članku 128. URH Ustavni sud:

- odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom,
- odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom,
- može ocjenjivati ustavnost zakona te ustavnost i zakonitost drugih propisa koji su prestali važiti ako od tog prestanka do podnošenja zahtjeva ili prijedloga za pokretanje postupka nije prošlo više od godine dana,
- odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeni URH,
- prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor,
- rješava sukob nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti,
- odlučuje, u skladu s URH, o odgovornosti Predsjednika Republike,
- nadzire ustavnost programa i djelovanja političkih stranaka i može, u skladu s URH, zabraniti njihov rad,
- nadzire ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma i rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova, te
- obavlja druge poslove određene URH.

Jedan od tih drugih poslova, propisan člankom 129. URH, je nadzor nad donošenjem propisa za izvršenje URH, zakona i drugih propisa. Prema tom članku URH ako Ustavni sud utvrdi da nadležno tijelo nije donijelo propis za izvršenje odredaba Ustava, zakona i drugih propisa, a bilo je dužno takav propis donijeti, o tome obavještava Vladu, a o propisima koje je bila dužna donijeti Vlada, obavještava Hrvatski sabor. Način postupanja Ustavnog suda u slučajevima nadzora uređen je odredbama članka 105. UZUSRH, prema kojima kad Ustavni sud utvrdi da nadležno tijelo nije donijelo propis za izvršenje Ustava, zakona i drugih propisa, a bilo ga je dužno donijeti o tome obavještava Vladu RH, a kad utvrdi da Vlada RH nije donijela propis koji je bila dužna donijeti o tome obavještava Hrvatski sabor na način da izvješće dostavlja predsjedniku Vlade RH odnosno predsjedniku Hrvatskog sabora. O objavi ovih izvješća u „Narodnim novinama“ odlučuje sjednica Ustavnog suda.

Prema članku 128. alineja 5. URH, Ustavni sud prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor, a način postupanja Ustavnog suda u takvim slučajevima uređen je odredbama članka 104. UZUSRH, prema kojima Ustavni sud prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti sjednica Ustavnog suda utvrđuje izvješće i dostavlja ga u pisanom obliku predsjedniku Hrvatskog sabora, koji o njemu

izvješćuje Hrvatski sabor. Upravo je pozivom na članak 104. UZUSRH Ustavni sud svojim izvješćima upozoravao Hrvatski sabor o uočenoj pojavi neustavnosti i nezakonitosti u slučajevima kad je neka zakonska odredba zbog pravne praznine pri regulaciji određenog odnosa dovela do nejednakosti odnosno diskriminacije određene skupine. Primjeri za to bit će navedeni u odgovoru na sljedeće pitanje.

Dakle, Ustavni sud odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom, te o suglasnosti drugih (podzakonskih) propisa s Ustavom i zakonom (tzv. *a posteriori* kontrola), s tim da može ocjenjivati i ustavnost zakona te ustavnost i zakonitost drugih propisa koji su prestali važiti ako od tog prestanka do podnošenja zahtjeva ili prijedloga za pokretanje postupka nije prošlo više od godine dana. Povrh toga, Ustavni sud može ocjenjivati suglasnost zakona s Ustavom odnosno suglasnost drugih propisa s Ustavom i zakonom i u slučaju kada je određeni zakon ili drugi propis već ranije bio predmetom ustavnosudske ocjene (članak 54. UZUSRH). Nadalje, on također prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti i provodi nadzor nad donošenjem provedbenih propisa. Međutim, ni URH ni UZUSRH *expressis verbis* ne utvrđuje nadležnost Ustavnog suda da ispituje i ocjenjuje ustavnost „*pravnih praznina*“ u pravnom poretku pa tako ni posebna postupovna pravila za takve predmete.

2.3. Tumačenje nadležnosti Ustavnog suda da ispituje i ocjenjuje ustavnost pravnih praznina u ustavnosudskoj praksi.

Ustavni sud kao službeni tumač Ustava. Je li Ustavni sud detaljnije razradio svoje nadležnosti, koje su eksplicitno navedene u Ustavu, da preispituje i ocjenjuje zakonodavne propuste? Koji su temelji za zaključke o implicitnoj regulaciji u Ustavu o nadležnosti Ustavnog suda da preispituje i ocjenjuje zakonodavne propuste? Je li Ustavni sud ustanovio doktrinu o posljedicama ustanovljavanja postojanja zakonodavnih propusta? Ako jeste, opišite je.

Već je navedeno u prethodnom odgovoru da URH, u dijelu koji se odnosi na nadležnosti Ustavnog suda, nije predvidio izričito kao jednu od njih i nadležnost Ustavnog suda da ispituje i ocjenjuje pravne praznine odnosno zakonodavne propuste. Međutim, Ustavni sud se u svojoj praksi susretao s pitanjem pravnih praznina, te je u okvirima svoje nadležnosti uređene URH i UZUSRH, zauzimao određena stajališta, kako o samom tom pitanju tako i o svom postupanju u takvim slučajevima.

Ustavni sud je zauzeo stajalište da u postupku apstraktne kontrole nije nadležan odlučivati o postojanju pravnih praznina, ali da je temeljem odredbe članka 105. stavka 1. UZUSRH nadležan postupati u slučaju kada povodom postupka ocjene suglasnosti zakona s Ustavom odnosno drugog propisa s Ustavom i zakonom utvrdi postojanje pravne praznine, odnosno kada utvrdi da donositelj propisa nije u cijelosti iscrpio ovlaštenje za izvršenje odredaba Ustava, zakona ili drugog propisa. Tako je primjerice u rješenju broj: U-II-1315/2001 od 9. srpnja 2003., Ustavni sud naveo sljedeće:

1. *Prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom odredaba članka 2. i 3. Pravilnika o prekomjernoj uporabi javnih cesta ("Narodne novine", broj 40/00, u nastavku: Pravilnik), odnosno Pravilnika u cijelosti podnijeli su: (...)*

2. Podnositelji prijedloga smatraju da su naprijed navedene odredbe Pravilnika u suprotnosti s člankom 25. stavcima 1. i 3. Zakona o javnim cestama ("Narodne novine", broj 100/96, 76/98, 27/01, 114/01, 117/01 i 65/02), kao i odredbama članka 3., 5. stavka 1. i 49. stavka 2. (prva rečenica) Ustava Republike Hrvatske.

Nesuglasnost s navedenim ustavnim i zakonskim odredbama podnositelji prijedloga obrazlažu navodima kako je jedina djelatnost u obavljanju koje dolazi do prekomjerne uporabe javne ceste prijevozna djelatnost, a ta djelatnost nije obuhvaćena člankom 3. osporenog Pravilnika, odnosno da je donositelj osporenog propisa - ministar pomorstva, prometa i veza propustio to učiniti.

U svezi osporavanja članka 2. Pravilnika podnositelji ističu kako tim člankom nisu razrađena mjerila za određivanje naknade za prekomjernu uporabu javnih cesta na što ga upućuje odredba članka 25. stavka 2. Zakona o javnim cestama.

(...)

Prijedlog nije dopušten u dijelu u kojem se osporavaju ustavnost i zakonitost odredbi članka 2. i 3. Pravilnika.

(...)

4. Sud je utvrdio da osporenim odredbama članka 2. i 3. Pravilnika, ali ni ostalim njegovim odredbama, nisu propisana mjerila za prekomjernu uporabu javne ceste, već su propisani samo prekomjerna uporaba javne ceste i povećano prometno opterećenje (članak 2. stavci 1. i 2.) i djelatnosti (članak 3.). U osporenim odredbama, kao ni ostalim odredbama Pravilnika mjerila nisu propisana.

Pravilnik, u sadržaju kako glasi u odredbama članka 2. i 3., ne uređuje pitanja koja je trebalo urediti suglasno mjerodavnom propisu. Naime, za nastup pravne posljedice iz članka 25. stavka 1. trebala su biti propisana mjerila utemeljena na tri kumulativna zakonska uvjeta koja predstavljaju nedjeljiv skup pravno relevantnih činjenica koje samo zajednički dovode do prekomjerne uporabe ceste, pa onda i do nužnosti plaćanja naknade.

Dakle, u tom dijelu osporenog Pravilnika, prema ocjeni ovoga Suda, postoji pravna praznina.

5. Temeljem odredbe članka 128. stavka 1. podstavka 2. Ustava Republike Hrvatske propisano je da Ustavni sud odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, dok je temeljem odredbe članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona propisano da će Ustavni sud ukinuti zakon ili pojedine njegove odredbe ako utvrdi da nije suglasan s Ustavom, odnosno drugi propis ili pojedine njegove odredbe ako utvrdi da nije suglasan s Ustavom i zakonom.

Iz navedenih odredaba slijedi da Ustavni sud nije nadležan za ocjenu ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugog propisa u povodu prijedloga kojima se osporava zakon ili drugi propis sa stajališta da je njegov donositelj u samome propisu nešto propustio propisati.

Stajalište o pravnoj praznini ovaj Sud je izrazio u svojem rješenju broj: U-I-709/1995 od 1. ožujka 2000. godine.

(...)

7. Odredbom članka 105. stavka 1. Ustavnog zakona propisano je slijedeće:

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

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

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

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

Ustavni sud ocjenjuje da je temeljem odredbe članka 105. stavka 1. Ustavnog zakona nadležan postupati u slučaju kada povodom postupka ocjene suglasnosti zakona s Ustavom odnosno drugog propisa s Ustavom i zakonom utvrdi postojanje pravne praznine, odnosno kada utvrdi da donositelj propisa nije u cijelosti iscrpio ovlaštenje za izvršenje odredaba Ustava, zakona ili drugog propisa.

S obzirom na utvrđenje u točki 4. ovog rješenja da postoji pravna praznina koja je, prema ocjeni ovoga Suda, nastala zbog činjenice što donositelj osporavanog propisa (ministar pomorstva, prometa i veza) nije u cijelosti iscrpio ovlaštenje propisano člankom 25. stavkom 2. Zakona o javnim cestama, o ovom rješenju Sud obavještava Vladu Republike Hrvatske."

Za razliku od navedenog stajališta (koje je zauzeo i u nizu drugih predmeta, vidi primjere navedene u odgovoru na pitanje 3.4.) u jednom je sličnom slučaju, u odluci, broj: U-II-81/1999 od 13. rujna 2000. godine, Ustavni sud zauzeo drugačije stajalište. Naime, povodom prijedloga grupe vijećnika Gradskog vijeća Grada Požege za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom odredaba iz glave V. Statuta Grada Požege (kojom je uređena mjesna samouprava u Gradu Požegi), Ustavni sud je utvrdio da tim odredbama Statuta nisu uređena pitanja koja su prema odredbi članka 59. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi prepuštena Statutu, pa je te odredbe Statuta ukinuo uz sljedeće obrazloženje:

7. Prema odredbi članka 59. Zakona, Gradsko vijeće Grada Požege bilo je obvezno Statutom urediti pravila izbora i opoziva članova vijeća mjesnih odbora, te osnove pravila mjesnog odbora koja će vrijediti za cijeli Grad Požegu.

Budući da ta pitanja Gradsko vijeće Grada Požege svojim Statutom nije uredilo, povrijedilo je odredbu iz članka 5. stavka 1. Ustava, prema kojoj propisi moraju biti u skladu s Ustavom i zakonom.

Prema mišljenju Ustavnog suda, u ovom ustavnosudskom predmetu ne radi se o problemu pravnih praznina, nego je riječ o nepoštivanju zakonske obveze Gradskog vijeća Grada Požege, odnosno o propustu tijela lokalne samouprave da uredi mjesnu samoupravu, kojim propustom je povrijeđen Ustav Republike Hrvatske i Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi. Ustavni sud, ocjenjujući suglasnost drugih propisa, u ovom slučaju Statuta, s Ustavom i zakonom, polazi od sadržaja odredaba drugog propisa, pa ga, utvrdi li njegovu neustavnost s Ustavom i zakonom, ukida ili poništava, dijelom ili u cijelosti. Ustavni sud ne može ispitivati ustavnost i zakonitost, pa sljedstveno tome, ni ukinuti ili poništiti odredbe drugog propisa kojih u njegovu sadržaju nema. No, kad zakon izrijekom obvezuje donositelja drugog propisa da njime uredi određena pitanja, pa ovaj to ne učini, tada je riječ o nezakonitosti i neustavnosti toga propisa i Ustavni sud, u tom slučaju, donosi odluku o njegovu ukidanju ili poništenju.“

Nadalje, Ustavni sud je povodom postupaka ocjene suglasnosti zakona s Ustavom odnosno drugog propisa s Ustavom *ex officio* izvijestio (pozivom na odredbe članka 128. alineja 5. URH i članka 104. UZUSRH u kojima se izričito uopće ne spominju pravne praznine već pojave neustavnosti i nezakonitosti) Hrvatski sabor o potrebi dopune pojedinih zakonskih odredaba, postojanja pravnih praznina zbog nedonošenja podzakonskih propisa u rokovima propisanim zakonima te o nedonošenju izmjena i dopuna zakona nakon ukidne odluke Ustavnog suda (ali je pozivom na naprijed navedene odredbe URH i UZUSRH izvješća dostavljao i u drugim slučajevima koji se nisu ticali pravnih praznina) u sljedećim slučajevima:

U izvješću Hrvatskom saboru broj: U-X-1457/2007 od 18. travnja 2007. godine Ustavni sud je naveo da su Zakonom o mirovinskom osiguranju trebale biti uređene i pretpostavke za stjecanje prava na obiteljsku mirovinu izvanbračnim udovicama, odnosno udovcima, a ne samo bračnim udovicama, odnosno udovcima. On je o uočenoj pojavi neustavnosti u sustavu mirovinskog osiguranja koja se očituje u nejednakom pravnom položaju u ostvarivanju prava na obiteljsku mirovinu članova obitelji - izvanbračnih udovica, odnosno udovaca u odnosu na članove obitelji - bračne udovice, odnosno udovce izvijestio Hrvatski sabor ukazujući na potrebu dopune Zakona o mirovinskom osiguranju radi uređenja zakonskih pretpostavki za priznavanje prava na obiteljsku mirovinu i izvanbračnoj udovici, odnosno udovcu osiguranika, kao članu njegove obitelji.

U izvješću Hrvatskom saboru broj: U-X-835/2005 od 24. veljače 2005. godine Ustavni sud je, među ostalim, upozorio da se podzakonski propisi često donose nakon proteka zakonom određenog roka za njihovo donošenje, a što nije u skladu s načelom ustavnosti i zakonitosti. Naime, Ustavnom sudu je bio podnesen veći broj prijedloga za ocjenu ustavnosti i zakonitosti drugih (podzakonskih) propisa koji su doneseni nakon proteka zakonom određenog roka za njihovo donošenje, pa se zbog toga od Ustavnog suda tražilo njihovo ukidanje zbog nesuglasnosti s odredbama članka 5.2 (obveza svih da se pridržavaju Ustava i zakona te poštuju pravni poredak Republike Hrvatske) i članka 14.2 (jednakost pred zakonom) URH. Ustavni sud je razloge za neprihvatanje prijedloga detaljno obrazložio u rješenju broj: U-II-4343/2004 od 24. veljače 2005. godine, gdje je zauzeo stajalište da razlozi pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka, pretežu nad zahtjevom za ukidanjem osporenih podzakonskih akata.

U izvješću Hrvatskom saboru broj: U-X-2191/2007 od 20. lipnja 2007. godine Ustavni sud je upozorio na potrebu donošenja izmjena i dopuna Zakona o najmu, te je naveo sljedeće:

(...)

1. *Ustavni sud Republike Hrvatske donio je 31. ožujka 1998. odluku broj: U-I-762/1996, kojom je ukinuta odredba članka 40. stavka 2. Zakona o najmu stanova ("Narodne novine", broj 91/96). Istom odlukom Ustavni sud je odlučio da ukinuta zakonska odredba prestaje važiti istekom šest mjeseci od dana objave odluke u "Narodnim novinama".*

Odluka je objavljena u "Narodnim novinama", broj 48 od 6. travnja 1998.

(...)

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

(...)

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

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

(...)

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

5. *Prateći ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te imajući u vidu obvezatnost provedbe odluka Ustavnog suda (članak 31. Ustavnog zakona), na temelju članka 128. alineje 5. Ustava Republike Hrvatske i članka 104. Ustavnog zakona, Hrvatskom saboru upućuje se ovo Izvješće.*

Iz navedene ustavnosudske prakse proizlazi da Ustavni sud razlikuje dvije vrste slučajeva koji se tiču pravnih praznina. Jedan je kada donositelj propisa propusti donijeti ili propis u cijelosti ili njegov pojedini dio (potpuna odsutnost pravila), a čije je obveza donošenja i rok donošenja propisan neposredno hijerarhijski višim propisom (npr. rješenje broj: U-II-1315/2001 od 9. srpnja 2003.), a drugi je kada povodom postupka ocjene suglasnosti zakona s Ustavom ili drugog propisa s Ustavom i zakonom utvrdi da je zakonodavac ili donositelj drugog propisa tako sročio neku odredbu da ona svojim izričajem dovodi do nejednakosti odnosno diskriminacije (nedorečenost pravila) koja je prema Ustavu neprihvatljiva (npr. izvješće broj: U-X-1457/2007 od 18. travnja 2007.).

Nadalje, i u postupcima konkretne kontrole Ustavni sud je nailazio na pitanja pravnih praznina, kada je povodom podnijetih ustavnih tužbi ocjenjivao je li tumačenje postojećih pravnih praznina od strane redovnih sudova u suglasnosti s Ustavom. Primjer za to je ustavnosudski predmet u kojem je podnositeljica (fizička osoba) podnijela ustavnu tužbu zbog, među ostalima, povrede prava na jednakost svih pred zakonom te prava na rad, zaradu i socijalnu sigurnosti, protiv odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske kojom je okončan radni spor u kojem je utvrđeno da je podnositeljici prestao radni odnos jer je od poslovne jedinice bivšeg poduzeća osnovano novo poduzeće na temelju Uredbe o zabrani raspolaganja i prijenosa sredstava određenih pravnih osoba na teritoriju Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 52/91., u daljnjem tekstu: Uredba). U obrazloženju odluke, broj: U-III-1621/2001 od 30. ožujka 2005. godine, kojom je ukinuo presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Ustavni sud je, među ostalim, naveo:

5. *Ustavni sud Republike Hrvatske ne nalazi utemeljenim izloženo stajalište revizijskog suda. To iz razloga, jer je odredbom članka 6. Uredbe iz 1991. priznato pravo djelatnicima poslovne jedinice da svojom odlukom utvrde budući organizacijski oblik, a što podrazumijeva i pravo da odluče o svom radnopravnom statusu. U suprotnom, to bi organiziranje bilo na štetu djelatnika, a što nije u skladu s legalnom svrhom same Uredbe, koja je i bila donesena radi zaštite gospodarskih interesa Republike Hrvatske u tadašnjim okolnostima.*

Potrebno je istaći i to, da se navedena Uredba iz 1991. unatoč tome što izričito ne uređuje radnopravne odnose i radnopravni status zatečenih djelatnika, ne može zbog postojanja pravne praznine tumačiti na štetu radnika. Ako bi se, naime, prihvatilo stajalište Vrhovnog suda, onda bi se moglo zaključiti i to, da se nova pravna osoba ima pravo organizirati, bez ikakve obveze da u trenutku organiziranja ima ijednog zaposlenog, što nedvojbeno nije bila svrha Uredbe.

Istovjetno stajalište ovaj Sud je zauzeo i u predmetu, broj: U-III-1027/1998 od 26. siječnja 2001. godine.

Druga vrsta predmeta povodom podnesenih ustavnih tužbi bili su oni u kojima su podnositelji prigovarali da im je povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku i pristup sudu u parničnim postupcima koji su se vodili radi naknade šteta uzrokovanih ili terorističkim aktima ili od pripadnika Hrvatske vojske i redarstvenih snaga u svezi s obavljanjem njihove službe tijekom Domovinskog rata. Naime, izmjenama i dopunama Zakona o obveznim odnosima kojima je bila propisana odgovornost države u navedenim slučajevima određen je prekid svih parničnih postupaka takve vrste do donošenja posebnih zakona kojima će se urediti odgovornost države u navedenim slučajevima. Iako je izmjenama i dopunama Zakona o obveznim odnosima bio propisan instruktivni rok zakonodavcu za donošenje novih propisa on se nije ni okvirno pridržavao tog roka već je propise donio znatno kasnije (dakle, do donošenja posebnih zakona postojala je pravna praznina, a prekid postupaka po sili zakona onemogućio je nadležne sudove da tijekom prekida poduzimaju radnje usmjerene na odlučivanje o podnijetim tužbenim zahtjevima). U takvim slučajevima Ustavni sud je u svojim odlukama (npr. odluka broj: U-III-A-892/2002 od 7. srpnja 2004. i mnoge druge) utvrđivao povredu prava na suđenje u razumnom roku i povredu prava na pristup sudu te dosuđivao primjerene naknade za povredu navedenih ustavnih prava.

Ustavni sud nije ustanovio doktrinu o posljedicama utvrđivanja postojanja zakonodavnih propusta.

2.4. Ustanovljavanje nadležnosti ustavnog suda, bilo zakonom koji uređuje

djelovanje ustavnog suda ili nekim drugim pravnim aktom, da ispituje i ocjenjuje ustavnost pravnih praznina.

Nadležnosti ustavnog suda (propisane zakonom koji uređuje djelovanje ustavnog suda ili drugim pravnim aktima (ako nije izravno propisana ustavom) da ispituje i ocjenjuje pravne praznine u pravnoj regulative uspostavljenoj zakonima i drugim pravnim aktima. Da li taj zakon (ili drugi pravni akt) propisuje posebne postupke za ispitivanje pravnih propusta? Ako predviđa, opišite ih ukratko. Koje odluke, na osnovu zakona ili drugih akata, usvaja ustavni sud nakon utvrđivanja zakonodavnih propusta? Da li navedeni zakon ili pravni akt predviđa tko i kako mora ukloniti zakonodavni propust? Da li je to predviđeno drugim zakonima ili pravnim aktima (na primjer propisima parlamenta)?

O nadležnosti Ustavnog suda da ispituje i ocjenjuje ustavnost pravnih praznina odgovoreno je pod pitanjima 2.2. i 2.3. gdje su navedene relevantne odredbe URH i UZUSRH, kao i praksa Ustavnog suda. Nastavno na već navedeno, a u svezi s nadležnošću Ustavnog suda da prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti (članak 104. UZUSRH) te nadzire donošenje provedbenih propisa (članka 105. UZUSRH) potrebno je istaknuti da UZUSRH u ovim slučajevima ne propisuje sam postupak niti osobe ovlaštene za njegovo pokretanje, ali prema ustavnosudskoj praksi podnesak kojim se traži postupanje Ustavnog suda u smislu odredbi članka 104. i 105. UZUSRH može podnijeti svaka fizička ili pravna osoba. Prema dosada zaprimljenim podnescima radilo se u pravilu o predmetima u kojima se navodilo da nisu donijeti određeni provedbeni propisi za koje je Ustavom, zakonom ili neki drugim propisom utvrđeno da će biti donijeti u određenim rokovima. U takvim postupcima Ustavni sud traži očitovanje tijela nadležnog za donošenje provedbenog propisa da se izjasni je li propis donijet, te ukoliko nije iz kojih razloga. Na temelju zaprimljenih očitovanja nadležnih tijela Ustavni sud, ukoliko je propis donijet o tome obavještava podnositelja podneska, a ukoliko nije odlučuje o daljnjem postupanju u smislu odredbi članka 104. i 105. UZUSRH.

UZUSRH ne propisuje tko i kako mora ukloniti u izvješću navedenu uočenu pojavu neustavnosti i nezakonitosti odnosno propust u donošenju provedbenih propisa, već samo navodi da Ustavni sud izvješćuje o tome ili Vladu Republike Hrvatske ili Hrvatski sabor. Nijedan drugi propis, uključujući Poslovnik Hrvatskog sabora, posebno ne propisuje kako će se u slučaju dostavljenog izvješća ukloniti pravna praznina na koju izvješće Ustavnog suda upozorava odnosno ne propisuje način postupanja po zaprimljenom izvješću Ustavnog suda. Nadležna tijela postupaju po izvješćima temeljem istih onih propisa kojima je uređena nadležnost i postupak tih tijela za donošenje zakona i drugih propisa.

3. ZAKONODAVNI PROPUST KAO PREDMET ISPITIVANJA USTAVNOG SUDA

3.1. Podnošenje zahtjeva Ustavnom sudu

Koji se subjekti u vašoj zemlji mogu obratiti Ustavnom sudu? Mogu li, svi oni

pokrenuti pitanje zakonodavnih propusta?

Ustavnom sudu se mogu podnijeti različite vrste podnesaka (ustavne tužbe, prijedlozi, zahtjevi, žalbe itd.) od strane fizičkih i pravnih osoba radi pokretanja različitih vrsta ustavnosudskih postupaka određenih URH i UZUSRH (vidi odgovor pod pitanjem 2.2.). Međutim, pitanje pokretanja postupka u slučaju postojanja zakonodavnog propusta nije uređeno ni URH ni UZUSRH ni Poslovníkom Ustavnog suda (niti oni poznaju pojam zakonodavnog propusta), pa prema tome nije ni određeno koji subjekti mogu pokrenuti pitanje zakonodavnih propusta. Stoga se u nastavku daje prikaz ovlaštenih osoba za pokretanje postupaka u kojima su te osobe, među ostalim, postavile i pitanje postojanja pravnih praznina, a to su u pravilu bili postupci ocjene suglasnosti zakona s Ustavom te drugih propisa s Ustavom i zakonom, kao i postupci pokrenuti ustavnom tužbom. O postupcima u kojima se traži postupanje Ustavnog suda u smislu odredbi članaka 104. i 105. UZUSRH već je detaljno odgovoreno pod pitanjima 2.2.-2.4.

Ocjena suglasnosti zakona s Ustavom te drugih propisa s Ustavom i zakonom

Prema odredbama UZUSRH postupak ocjene suglasnosti zakona s Ustavom te drugih propisa s Ustavom i zakonom:

- zahtjevom pokreće jedna petina zastupnika Hrvatskog sabora, radno tijelo Hrvatskog sabora, predsjednik Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske (samo za ocjenu suglasnosti podzakonskih propisa s Ustavom i zakonom), Vrhovni sud Republike Hrvatske ili drugi sud ako se pitanje ustavnosti i zakonitosti javi u postupku vođenim pred tim sudom, te Pučki pravobranitelj kad se pitanje ustavnosti i zakonitosti javi u njegovu postupanju (članak 35. UZUSRH);
- predstavničko tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj, ako smatra da zakon kojim se uređuje ustrojstvo, djelokrug ili financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije u skladu s Ustavom, ima pravo podnijeti zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu suglasnosti tog zakona ili pojedinih njegovih odredaba s URH (članak 36. stavak 1. URH);
- prijedlogom može predložiti svaka fizička i pravna osoba (članak 38. stavak 1. UZUSRH) a pritom se ne traži postojanje pravnog interesa; i
- Ustavni sud može pokrenuti sam *ex officio* (članak 38. stavak 2. UZUSRH).

Upravo u ovoj vrsti postupaka (tzv. apstraktna kontrola) Ustavni sud dobiva saznanja o postojanju pravnih praznina (na temelju kojih u obrazloženju svojih odluka i rješenja utvrđuje njihovo postojanje, ali ih ne ocjenjuje), pa čak i onda kada se stranke na njih izričito ne pozivaju. Dosada su predlagatelji (u pravilu fizičke osobe, trgovačka društva i udruge) u svega nekoliko predmeta ove vrste ukazivali na postojanje pravnih praznina. Ustavni sud je odbacivao takve prijedloge zbog nenadležnosti te je odlučivao, ovisno o okolnosti, o daljnjem postupanju u smislu odredbi članaka 104. i 105. UZUSRH. Ako se radilo o nepropisivanju onoga što je prema odredbama hijerarhijski višeg propisa trebalo biti propisano u hijerarhijski nižem, odnosno provedbenom propisu postupao je u smislu članka 105. UZUSRH (npr. rješenje broj: U-II-1315/2001 od 9. srpnja 2003. godine, vidi odgovor pod pitanjem 2.3.), a ako se radilo o nedorečenosti odredbe koja je sadržajno bila koncipirana na način da dovodi do nejednakosti odnosno diskriminacije određene skupine postupao je u smislu članka 104. UZUSRH (npr. U-X-1457/2007. od 18. travnja

2007. godine, vidi odgovor pod pitanjem 2.3.). U pravilu se radilo o slučajevima kada uslijed „nepostojanja norme“ objektivno nije bilo moguće ukidanje bilo odredbe bilo dijela propisa. Naime, zbog podnormiranosti odredbe ili propisa potrebno je tu odredbu ili taj propis dopuniti potrebnim normativnim sadržajem, a ne ukidati ih.

Ustavna tužba radi zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom

Druga vrsta postupaka u kojima se izravno ili neizravno pojavljivalo pitanje pravnih praznina, i to rijetko, su oni koji se pokreću ustavnom tužbom (tzv. konkretna kontrola). U Republici Hrvatskoj svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojima je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (tzv. ustavno pravo). To su postupci (članak 62. UZUSRH) u kojima je neophodno da podnositelji iscrpe pravni put te da ustavnu tužbu podnesu u roku od 30 dana računajući od dana primitka odluke kojom je iscrpljen pravni put. Nadalje, Ustavni sud pokreće postupak po ustavnoj tužbi i prije no što je iscrpljen pravni put (članak 63. UZUSRH), u slučaju kad o pravima i obvezama stranke ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela nije u razumnom roku odlučio sud ili u slučaju kad se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice.

3.2. Zakonodavni propust u zahtjevima podnositelja zahtjeva.

Zasnivaju li podnositelji zahtjeva, koji se obrate Ustavnom sudu, svoje sumnje u ustavnost pobijanog zakona ili drugog akta na činjenici da postoji pravna praznina (zakonodavni propust) u tom zakonu ili aktu? Koji postotak zahtjeva, koje Ustavni sud prima, sadrži zahtjeve u kojima se nesuglasnost akta s Ustavom odnosi na zakonodavni propust? Koji subjekti, koji imaju pravo obratiti se Ustavnom sudu, u svojim zahtjevima relativno češće navode zakonodavni propust kao razlog zbog kojeg je neki akt u suprotnosti s Ustavom? Jesu li propisani neki posebni uvjeti glede forme, sadržaja i strukture zahtjeva koji se odnose na neustavnost zakonodavnih propusta? Ako jesu, opišite ih. Jesu li takvi uvjeti utvrđeni u zakonu koji regulira djelatnost ustavnog suda ili su formulirani u ustavnosudskoj praksi?

Odgovori na ova pitanja dani su jednim dijelom već u odgovorima na pitanja 2.3. i 3.1. ovog Upitnika.

U postupcima ocjene ustavnosti zakona te ustavnosti i zakonitosti drugih propisa ovlaštene osobe (najčešće fizičke osobe, a od pravnih osoba trgovačka društva te udruge) su se u odnosu na ukupan broj predmeta ovakve vrste (a to je u razdoblju od 1991. do 31. prosinca 2007. godine riješenih 4728 predmeta od 5628 zaprimljenih predmeta) rijetko pozivale na pravnu prazninu kao razlog neustavnosti zakona odnosno

neustavnosti i nezakonitosti drugih propisa. Broj predmeta koji se odnose na pravne praznine je vrlo malen (na temelju tekstualne pretrage baze odluka Ustavnog suda može se doći do grube procjene od oko dvadesetak riješenih predmeta od 1991. do 31. prosinca 2007.) u odnosu na ukupan broj predmeta, a Ustavni sud o njima ne vodi posebnu evidenciju.

U postupcima praćenja ustavnosti i zakonitosti (članak 104. UZUSRH) te nadzora nad donošenjem provedbenih propisa (članak 105. UZUSRH) u razdoblju od 1991. do 31. prosinca 2007. godine riješeno je 155 predmeta od ukupno zaprimljenih 221, ali je Ustavni sud u svega nekoliko od njih uputio izvješće nadležnom tijelu. Ukoliko se broj ovih predmeta usporedi s u istom razdoblju ukupnim brojem riješenih predmeta (sve vrste postupaka) od 32146 od ukupno zaprimljenih 39466 predmeta, radi se malom broju predmeta u odnosu na ukupan broj predmeta Ustavnog suda.

URH i UZUSRH nije propisan poseban postupak za ocjenu ustavnosti zakonodavnih propusta pa stoga nisu ni propisani posebni uvjeti u pogledu forme, sadržaja i strukture podnesaka u kojima se podnositelji pozivaju na neustavnost uzrokovanu zakonodavnim propustima, niti su oni utvrđeni u ustavnosudskoj praksi (imajući pritom u vidu već navedeno pod pitanjima 2.2., 2.3., 2.4. i 3.1.). UZUSRH je propisao što mora sadržavati zahtjev (članak 39. UZUSRH) ili prijedlog (članak 40. UZUSRH) za ocjenu ustavnosti zakona odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, ustavna tužba (članak 65. UZUSRH), te ukoliko se u tim podnescima njihovi podnositelji pozivaju i na eventualne pravne praznine nije potrebno da zbog toga ispunjavaju neke posebne, dodatne, uvjete glede forme, sadržaja i strukture.

3.3. Ispitivanje zakonodavnih propusta na inicijativu Ustavnog suda

Da li Ustavni sud, kada razmatra zahtjev, ispituje zakonodavne propuste *ex officio* na vlastitu inicijativu i na čemu ga temelji (ako podnositelj zahtjeva ne traži ispitivanje zakonodavnih propusta)? Specificirajte tipične predmete i opišite detaljnije obrazloženje suda.

Načelno, Ustavni sud saznanje o pravnim prazninama odnosno zakonodavnim propustima dobiva iz podnesaka podnositelja, i to u pravilu u postupcima ocjene ustavnosti zakona te ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, neovisno o tome pozivaju li se njihovi podnositelji na pravnu prazninu ili ne. Primjer za to je odluka broj: U-I-1152/2000 i dr. od 18. travnja 2007. donijeta u postupku ocjene ustavnosti Zakona o mirovinskom osiguranju («Narodne novine», broj 102/98., 127/00., 59/01., 109/01., 147/02., 117/03., 30/04., 177/04. i 92/05., u daljnjem tekstu: ZOMO) pokrenutom prijedlozima više fizičkih osoba, a u kojoj je Ustavni sud, među ostalim, naveo:

20. S druge strane, predlagateljica A.M. smatra da je članak 21. stavak 1. točka 1. ZOMO-a nesuglasan s Ustavom jer ona, kao nevjenčana supruga umrlog osiguranika, nema pravo na obiteljsku mirovinu. Radi se, dakle, o pitanju jednakosti u pravnom položaju izvanbračnih udovica/udovaca u odnosu na položaj bračnih udovica/udovaca pri ostvarivanju prava na obiteljsku mirovinu nakon smrti izvanbračnog supruga. Ustavni sud primjećuje da ZOMO priznaje pravo na obiteljsku mirovinu, primjerice, i razvedenim bračnim drugovima (ako im je sudskom odlukom dosuđeno pravo na uzdržavanje), ali ne i udovicama/udovcima

koji su s umrlim osiguranicima živjeli u izvanbračnoj zajednici (pa ni onda kad im je sudskom odlukom dosuđeno pravo na uzdržavanje).

Članak 61. Ustava propisuje:

Članak 61.

Obitelj je pod osobitom zaštitom države.

Brak i pravni odnosi u braku, izvanbračnoj zajednici i obitelji uređuju se zakonom.

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

Iz navedenog slijedi da nepriznavanje prava na obiteljsku mirovinu udovicama, odnosno udovcima koji su s umrlim osiguranikom živjeli u izvanbračnoj zajednici, dovodi do nejednakosti među dvjema Ustavom priznatim zajednicama obitelji, što je protivno jednakosti kao najvišoj vrednoti ustavnog poretka Republike Hrvatske, propisanoj u članku 3. Ustava.

Sukladno navedenom, polazeći od članka 61. Ustava koji priznaje dvije zajednice obitelji, a uvažavajući pravnu narav i svrhu obiteljske mirovine u sustavu mirovinskog osiguranja, koja se temelji na obvezi osiguranika da uzdržava članove svoje obitelji (v. prvi odjeljak točke 19.1. obrazloženja ove odluke), Ustavni sud utvrđuje da bi ZOMO-om trebale biti uređene i pretpostavke za priznavanje prava na obiteljsku mirovinu ne samo bračnim udovicama, odnosno udovcima, već i izvanbračnim udovicama, odnosno udovcima.

Stoga će Ustavni sud, sukladno ovlasti iz članka 128. alineje 5. Ustava i članka 104. Ustavnog zakona, izvjestiti Hrvatski sabor o toj uočenoj pojavi neustavnosti, odnosno o potrebi odgovarajuće dopune ZOMO-a, kako bi se zakonom priznalo i pravo izvanbračnih drugova na obiteljsku mirovinu u sustavu mirovinskog osiguranja uređenog ZOMO-om.

Ustavni sud se, naime, u ovom slučaju ne može poslužiti ovlašću iz članka 130. stavka 1. Ustava i članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona, jer bi ukidanjem članka 21. stavka 1. točke 1. ZOMO-a neosnovano ukinuo pravo na obiteljsku mirovinu i bračnoj udovici/udovcu (iz članka 62. ZOMO-a, naime, razvidno je da se udovicom/udovcem u smislu osporenog članka 21. stavka 1. točke 1. ZOMO-a smatraju samo bračni drugovi), čime se ne bi postigla svrha zbog koje je predlagateljica Ustavnom sudu podnijela prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 21. stavka 1. točke 1. ZOMO-a.

Osim toga, ta se svrha ne bi postigla ukidanjem članka 21. stavka 1. točke 1. ZOMO-a ni zbog toga što se on temelji na zakonskoj postavci da su bračni drugovi dužni međusobno uzdržavati jedan drugoga i svoju djecu (v. točku 19.1. obrazloženja ovog rješenja). Nasuprot tome, postojanje izvanbračne zajednice, kao pretpostavke za priznavanje prava na obiteljsku mirovinu, moralo bi se po naravi stvari dokazivati u posebnom postupku, što zahtijeva dopunu ZOMO-a, a ne ukidanje postojećeg zakonskog rješenja.

Iz gore citiranog obrazloženja odluke vidljivo je i zašto Ustavni sud ne ukida zakone i druge propise odnosno pojedine njihove odredbe kada utvrdi određenu pravnu prazninu odnosno zakonodavni propust. Na temelju uočene pojave neustavnosti koja se očitovala u nejednakom pravnom položaju u ostvarivanju prava na obiteljsku mirovinu članova obitelji - izvanbračnih udovica, odnosno udovaca u odnosu na članove obitelji - bračne udovice, odnosno udovce, te utvrđene potrebe dopune navedene odredbe ZOMO-a, Ustavni sud je, na temelju odredbi članka 128. alineje 5. URH i 104. UZUSRH, uputio Hrvatskom saboru izvješće broj: U-X-1457/2007 od 18. travnja 2007. godine, u obrazloženju kojeg je naveo sljedeće:

1. U sustavu mirovinskog osiguranja uređenog Zakonom o mirovinskom osiguranju ("Narodne novine", broj 102/98., 127/00., 59/01., 109/01., 147/02., 117/03., 30/04., 177/04. i 92/05.; u daljnjem tekstu: ZOMO), obiteljskom mirovinom smatra se dugoročno mjesečno primanje iz mirovinskog osiguranja priznato, pod općim i posebnim zakonskim pretpostavkama, pojedinim članovima obitelji nakon smrti osiguranika. Ta se mirovina priznaje na temelju doprinosa kojeg osiguranik plaća za osiguranje za slučaj starosti, invalidnosti ili smrti, a temelji se na obvezi bračnih drugova (osiguranika) da međusobno uzdržavaju jedan drugoga i svoju djecu, te ostale članove svoje obitelji pod zakonom propisanim pretpostavkama.

Tko se smatra članom obitelji osiguranika propisano je člankom 21. stavkom 1. ZOMO-a, koji glasi:

C. ČLANOVI OBITELJI OSIGURANIKA

Članak 21.

(1) U slučaju smrti osiguranika ili korisnika starosne, prijevremene starosne ili invalidske mirovine osigurani su članovi njegove obitelji, i to:

- 1) udovica, odnosno udovac,
- 2) razvedeni bračni drug s pravom na uzdržavanje,
- 3) djeca rođena u braku ili izvan braka ili posvojena,
- 4) pastorčad koju je osiguranik uzdržavao, unučad koju je osiguranik uzdržavao - ako su bez oba roditelja ili ako imaju jednog ili oba roditelja kod kojih postoji opća nesposobnost za rad,
- 5) roditelji - otac, majka, očuh, maćeha i posvojitelj osiguranika koje je osiguranik uzdržavao,
- 6) djeca bez roditelja - braća, sestre i druga djeca koju je osiguranik uzeo na uzdržavanje, ako su bez oba roditelja ili ako imaju jednog ili oba roditelja kod kojih postoji opća nesposobnost za rad.

U odnosu na krug najbližih članova obitelji (udovicu, odnosno udovca i djecu do određene starosne dobi), ZOMO se temelji na postavci da su bračni drugovi dužni međusobno uzdržavati jedan drugoga i svoju djecu.

Za razliku od toga, u odnosu na ostale članove obitelji osiguranika (razvedeni bračni drug, pastorčad, unučad, roditelji i djeca nakon određene starosne dobi) ZOMO zahtijeva da ih je osiguranik uzdržavao do svoje smrti, pa je u svim tim slučajevima tu činjenicu potrebno u odgovarajućem postupku i utvrditi.

2. Prema članku 62. ZOMO-a, udovicom, odnosno udovcem u smislu članka 21. stavka 1. točke 1. ZOMO-a smatraju se samo oni udovci, odnosno udovice koji su s umrlim osiguranikom živjeli u bračnoj zajednici. On glasi:

Članak 62.

(1) Udovica ima pravo na obiteljsku mirovinu:

- 1) ako je do smrti bračnog druga, po kojem joj to pravo pripada, navršila 50 godina života ili
- 2) ako je mlađa od 50 godina života i ako je do smrti bračnog druga nastupila opća nesposobnost za rad ili je takva nesposobnost nastala u roku od jedne godine nakon smrti bračnog druga ili
- 3) ako je nakon smrti bračnog druga ostalo jedno ili više djece koja imaju pravo na obiteljsku mirovinu po ocu, a udovica obavlja roditeljske dužnosti prema toj djeci. Udovica kod koje tijekom trajanja prava na toj osnovi nastupi opća nesposobnost za rad zadržava pravo na obiteljsku mirovinu dok postoji takva nesposobnost.

(2) Udovica koja do smrti bračnog druga nije navršila 50, ali je imala navršenih 45 godina života, ima pravo na obiteljsku mirovinu kada navrší 50 godina života.

(3) Udovica koja je tijekom trajanja prava na obiteljsku mirovinu, stečenog prema stavku 1. točki 3. ovoga članka navršila 50 godina života, zadržava pravo na obiteljsku mirovinu trajno, a ako udovici to pravo prestane prije navršene 50. godine, ali nakon navršene 45. godine života, može pravo ponovno ostvariti kada navrší 50 godina života.

(4) Udovica koja je do smrti bračnog druga ili prestanka prava na obiteljsku mirovinu navršila 45 godina života, stječe pravo na obiteljsku mirovinu i prije navršenih 50 godina života ako kod nje nastupi opća nesposobnost za rad.

(5) Udovac ima pravo na obiteljsku mirovinu pod uvjetima iz stavka 1. do 4. ovoga članka.

(6) Udovica ima pravo na obiteljsku mirovinu i kada je dijete osiguranika rođeno nakon njegove smrti (stavak 1. točka 3.) i to joj pravo pripada od dana smrti osiguranika.

Iz navedenih je zakonskih odredbi razvidno da ZOMO ne priznaje položaj člana obitelji umrlog osiguranika izvanbračnoj udovici, odnosno udovcu. Slijedom toga, ZOMO ne priznaje ni pravo na obiteljsku mirovinu udovici, odnosno udovcu koji je s umrlim osiguranikom živio u izvanbračnoj zajednici, pa ni u slučaju kad joj/mu je sudskom odlukom dosuđeno pravo na uzdržavanje.

3. Članak 61. Ustava propisuje:

Članak 61.

Obitelj je pod osobitom zaštitom države.

Brak i pravni odnosi u braku, izvanbračnoj zajednici i obitelji uređuju se zakonom.

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

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

4. *Pri razmatranju problema vezanih uz priznavanje prava na obiteljsku mirovinu izvanbračnim udovicama, odnosno udovcima, Ustavni sud je uvažio i činjenicu da su pravni učinci izvanbračne zajednice žene i muškarca uređeni Obiteljskim zakonom ("Narodne novine", broj 116/03., 17/04. i 136/04.), te da u području nasljednih odnosa ostavitelja na temelju zakona nasljeđuje i njegov izvanbračni drug koji je u pravu nasljeđivanja izjednačen s bračnim (članak 8. stavak 2. Zakona o nasljeđivanju, "Narodne novine", broj 48/03.).*

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

5. *Ustavni sud na kraju ističe da je položaj užeg člana obitelji, a time i pravo na obiteljsku mirovinu izvanbračnim udovicama, odnosno udovcima izrijeком priznato Zakonom o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji ("Narodne novine", broj 174/04.; u daljnjem tekstu: ZPHB). Položaj člana uže obitelji smrtno stradalog, zatočenog ili nestalog hrvatskog branitelja priznaje se onom izvanbračnom drugu koji je do smrti, zatočenja ili nestanka branitelja živio s njim/njom u zajedničkom kućanstvu najmanje tri godine, pri čemu se status izvanbračne zajednice, u svrhu utvrđivanja prava priznatih ZPHB-om, utvrđuje u izvanparničnome sudskom postupku (članak 6. stavci 2. i 3. ZPHB-a).*

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

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

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

Drugi slučaj, i jedini u dosadašnjoj praksi Ustavnog suda, je slučaj kada zakonodavac nije donio novu odredbu umjesto odredbe ukinute odlukom Ustavnog suda. U tom izvješću Hrvatskom saboru, broj: U-X-2191/2007 od 20. lipnja 2007. godine, Ustavni sud je naveo sljedeće:

1. *Ustavni sud Republike Hrvatske donio je 31. ožujka 1998. odluku broj: U-I-762/1996, kojom je ukinuta odredba članka 40. stavka 2. Zakona o najmu stanova ("Narodne novine", broj 91/96). Istom odlukom Ustavni sud je odlučio da ukinuta zakonska odredba prestaje važiti istekom šest mjeseci od dana objave odluke u "Narodnim novinama".*

Odluka je objavljena u "Narodnim novinama", broj 48 od 6. travnja 1998.

Ukinuta odredba članka 40. stavka 2. Zakona o najmu stanova glasila je:

"(2) U slučaju iz stavka 1. podstavka 1. ovoga članka najmodavac može otkazati ugovor o najmu stana sklopljen na neodređeno vrijeme samo u slučaju ako je najmoprimcu osigurao drugi useljiv stan pod uvjetima za stanovanje koji nisu nepovoljniji za najmoprimca."

Navedena odredba odnosila se na otkazni razlog iz članka 21. stavka 1. Zakona o najmu stanova, prema kojoj najmodavac (vlasnik) može otkazati ugovor o najmu stana na neodređeno vrijeme, između ostaloga, ako u stan namjerava useliti sam ili namjerava useliti svoje potomke, roditelje ili osobe koje je prema posebnim propisima dužan uzdržavati.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ustavni sud napominje da u okviru svoje nadležnosti nema ovlasti otkloniti nejednakost u primjeni Zakona o najmu stanova, nastalu prestankom važenja ukinute zakonske odredbe. Odluke Ustavnog suda (usvajanje, odnosno odbijanje ustavne tužbe) dovele bi do daljnje nejednakosti pred zakonom, što je protivno ustavnom jamstvu sadržanom u članku 14. stavku 2. Ustava. Stoga je postojeća normativna situacija s ustavnopravnog stajališta neprihvatljiva i nedopustiva jer ne rješava problem u cijelosti i na jednak način za sve glede primjene Zakona o najmu stanova.

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

5. *Prateći ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te imajući u vidu obvezatnost provedbe odluka Ustavnog suda (članak 31. Ustavnog zakona), na temelju članka 128. alineje 5. Ustava Republike Hrvatske i članka 104. Ustavnog zakona, Hrvatskom saboru upućuje se ovo Izvješće.*

Predmeti u kojima je Ustavni sud zauzeo stajalište da o postojanju pravnih praznina nije nadležan odlučivati u postupcima ocjene ustavnosti zakona odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa navedeni su u odgovoru na pitanje 3.4 .

3.4. Propust u zakonima i drugim pravnim aktima.

Razmatra li i ocjenjuje Ustavni sud praznine pravne regulative samo u zakonima ili i u drugim pravnim aktima (npr. međunarodni sporazumi, podzakonski akti, itd.)? Znači li zakonodavni propust samo prazninu u zakonskoj regulativi koja je u suprotnosti s Ustavom, ili i prazninu u zakonskoj regulativi koja je u suprotnosti sa zakonskom regulativom jače pravne snage (npr. kada neki akt vlade ne sadrži elemente zakonske regulative koje su, prema Ustavu ili zakonu koji nije u suprotnosti s Ustavom, neophodni)? Može li se smatrati zakonodavnim propustom, u slučaju delegiranog zakonodavstva, kada se izraz "može" (ima pravo) koristi u postupku delegiranja, a propis u podzakonskom aktu sadrži samo dio rečenog delegiranja?

Ustavni sud je u svojoj dosadašnjoj praksi nekoliko puta rješenjima utvrdio da o postojanju pravnih praznina (dakle, sa stajališta da zakonodavac nešto nije propisao) nije nadležan odlučivati u postupku ocjene ustavnosti zakona te ustavnosti i zakonitosti drugih propisa. Primjerice pored već navedenog i citiranog rješenja Ustavnog suda broj: U-II-1315/2001 od 9. srpnja 2003. (u odnosu na odredbe Pravilnika o prekomjernoj uporabi javnih cesta čije je donošenje bilo propisano Zakonom o javnim cestama, vidi citat tog rješenja u odgovoru na pitanje 2.3.), istovjetno stajalište Ustavni sud je zauzeo i u sljedećim predmetima: U-I-104/1999 od 20. listopada 1999. (u odnosu na jednu odredbu Zakona o političkim strankama); U-I-709/2005 od 1. ožujka 2000. (u odnosu na pojedine odredbe Zakona o općem upravnom postupku); U-I-11/1993 i U-I-904/1995 od 24. svibnja 2000. (u odnosu na odredbu Zakona o nasljeđivanju); U-I-2788/2003 od 22. prosinca 2004. (u odnosu na odredbu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu); U-I-1108/1998 od 22. prosinca 2004. (u odnosu na Zakon o radu); U-I-2273/2001 od 9. veljače 2005. (također u odnosu na Zakon o radu); U-I-4045/2003 od 12. siječnja 2005. (u odnosu na Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor); U-I-304/2001 od 21.

prosina 2005. (u odnosu na pojedine odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu); U-I-4000/2003 od 22. veljače 2006. (u odnosu na odredbu Obiteljskog zakona); U-I-2519/2004 i U-I-31/2006 od 21. ožujka 2007. (u odnosu na odredbu Zakona o porezu na dodanu vrijednost), U-I-5001/2004 od 18. travnja 2007. (u odnosu na odredbe Carinskog zakona), U-I-3784/2004 od 30. listopada 2004. (u odnosu na Zakon o obnovi); U-I-1013/1997 od 17. listopada 2007. (u odnosu na Zakon o pretvorbi prava na društvenim sredstvima bivših društveno-političkih organizacija); itd.

Budući da Ustavni sud u pravilu u postupcima apstraktne kontrole dolazi do saznanja o postojanju pravnih praznina odnosno zakonodavnih propusta, a nastavno na već navedeno o tim postupcima pod točkom 3.1. i ovdje postavljeno pitanje o utvrđivanju pravnih praznina u međunarodnim ugovorima, potrebno je navesti da je Ustavni sud u rješenju broj: U-I-825/2001 od 14. siječnja 2004. godine zauzeo stajalište da nije nadležan za odlučivanje o suglasnosti međunarodnih ugovora s Ustavom (tzv. naknadna kontrola). Naime, prema odredbi članka 140. URH, propisano je, među ostalim, da se odredbe međunarodnih ugovora mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava. URH nije propisana kontrola ustavnosti međunarodnih ugovora prije ratifikacije odnosno tzv. prethodna kontrola.

Nadalje, u slučajevima kad se apstraktna kontrola odnosi na „drugi propis“ (ustavni pojam iz članka 128. alineja 2. URH) potrebno je istaknuti da Ustavni sud u svakom takvom slučaju prvo utvrđuje (prema kriterijima razrađenima u svojoj praksi) radi li se o „drugom propisu“ ili ne, te tek kada utvrdi da se radi o „drugom propisu“ ocjenjuje njegovu ustavnost i zakonitost.

Izvješća koja je temeljem odredbi članka 128. alineje 5. Ustava i članka 104. UZUSRH o uočenim pojavama neustavnosti, a u svezi s pravnim prazninama odnosno zakonodavnim propustima u zakonskim odredbama, Ustavni sud uputio Hrvatskom saboru navedena su u odgovoru na pitanje 2.3., kao i primjer postupanja Ustavnog suda u smislu članka 129. URH i 105. UZUSRH u provođenju nadzora nad donošenjem provedbenih propisa (vidi odgovor na pitanje 2.3. i to točku 7. citiranog rješenja broj: U-II-1315/2001. od 9. srpnja 2003. godine, a radilo se o podzakonskom propisu).

U svezi s razmatranjem pravnih praznina interesantno je napomenuti da se Ustavni sud u svojoj praksi susretao s pitanjem vjerodostojnog tumačenja zakona i podzakonskih akata.

U rješenju broj: U-I-2488/2004 od 14. studenoga 2007., Ustavni sud je ocijenio da je institut vjerodostojnog tumačenja zakona, koje tumačenje daje Hrvatski sabor u smislu članka 119. svog Poslovnika na način propisan tim Poslovníkom, u suglasnosti s Ustavom ukoliko ostaje u granicama zakonskog tumačenja (interpretativni zakon) odnosno zakonskog odgovora na pravnu dvojbu koje značenje dati određenim zakonskim odredbama. Ustavni sud je pritom istaknuo da se aktom kojim se daje vjerodostojno tumačenje zakona ne smije mijenjati niti sadržajno nadopunjavati odredbe zakona na koje se odnosi vjerodostojno tumačenje, te da je u slučaju mijenjanja ili

nadopunjavanja odredbi zakona potrebno po Ustavom i Poslovnikom Hrvatskog sabora propisanom postupku donijeti zakon o izmjenama i dopunama zakona. Nadalje, Ustavni sud je utvrdio da zakonski akti kojima se daje vjerodostojno tumačenje pojedinih zakonskih odredbi formalno stupaju na snagu objavom u „Narodnim novinama“ pa nisu u nesuglasnosti s Ustavom ni u pogledu povratnog djelovanja jer se takva tumačenja odnose samo na slučajeve koji će biti rješavani nakon stupanja na snagu zakonskog akta o vjerodostojnom tumačenju. Imajući u vidu odredbu članka 89. stavka 5. Ustava kojom je propisano da pojedine zakonske odredbe iz posebno opravdanih razloga mogu imati povratno djelovanje, Ustavni sud je naveo i sljedeće: „*Kad je riječ o pitanju je li akt o davanju vjerodostojnog tumačenja zakona po svojoj naravi retroaktivan ili ne, smatramo da je načelno govoreći njegovo povratno djelovanje prividno, budući da on samo utvrđuje koje od značenja oko kojih postoji pravna dvojba treba dati određenoj ili određenim odredbama zakona koji je na snazi i koji nema povratno djelovanje pa sukladno tome takvo djelovanje nema ni akt o njegovom vjerodostojnom tumačenju.*“

U rješenje broj: U-II-3438/2005 od 16. svibnja 2007., Ustavni sud je poništio vjerodostojno tumačenje podzakonskog propisa iz sljedećih razloga:

7. Ustavni sud smatra važnim istaknuti da donositelji (podzakonskih) propisa nisu ovlašteni donositi vjerodostojna tumačenja propisa.

Naime, vjerodostojno tumačenje po svojoj naravi proizvodi pravne učinke od dana stupanja na snagu propisa, što znači da ima povratno djelovanje.

Prema članku 89. stavku 4. Ustava, drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje.

Dokumenti prostornog uređenja, prema članku 12. stavku 2. ZPU, imaju snagu i pravnu narav podzakonskog propisa pa po sili Ustava ne mogu imati povratno djelovanje te ih nije dopušteno ni vjerodostojno tumačiti.“

3.5. Odbijanje ustavnog suda da ispituje i ocjenjuje pravne praznine.

Na čemu ustavni sud zasniva svoje odbijanje da razmatra i ocjenjuje ustavnost praznina u zakonskoj regulativi (odsutnost izravne odredbe koja se tiče takvog ispitivanja u ustavu i zakonima, doktrina «političkog pitanja», poštivanje slobodne ocjene zakonodavca u donošenju zakona, itd.)?

U odgovoru na pitanje 2.3. citirano je rješenje broj: U-II-1315/2001. od 9. srpnja 2003. iz kojeg su razvidni i razlozi na kojima je Ustavni sud utemeljio svoje stajalište da o postojanju pravnih praznina nije nadležan odlučivati u postupcima ocjene suglasnosti zakona s Ustavom te suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Naime, pravna praznina ne postoji samo u slučaju potpune odsutnosti pravnog pravila, već i slučaju nepotpunost odnosno nedorečenost odredbe koja je ustavno neprihvatljiva jer primjerice dovodi do nejednakosti između onih osoba koje su obuhvaćene odredbom kojom je propisano određeno pravo od onih osoba koje to zbog propusta zakonodavca nisu, a trebale su biti (npr. vidi citat obrazloženja odluke broj: U-I-1152/2000 i dr. od 18. travnja 2007. u odgovoru na pitanje 3.2., kao i razloge zbog kojih pobijana odredba nije ukinuta). U slučaju potpune odsutnosti pravnog pravila nije moguće donijeti ukidnu odluku Ustavnog suda, a u slučaju nepotpunosti pravnog pravila ukidna odluka također nije rješenje jer bi u naprijed navedenom primjeru skupina osoba kojima je nepotpunim

pravnim pravilom dano pravo to pravo izgubila, a niti bi ga time dobila ona skupina osoba kojima to pravo nije dano.

Za razumijevanje stajališta Ustavnog suda da o postojanju pravnih praznina (dakle, sa stajališta da je zakonodavac nešto propustio propisati) nije nadležan odlučivati u postupku ocjene ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti drugih propisa bitne su odredbe članaka 129. (sadržaj odredbe dan je u odgovoru na pitanje 2.2., a njome je propisana nadležnost Ustavnog suda da provodi nadzor nad donošenjem propisa za izvršavanje Ustava, zakona i drugih propisa) i 130. URH. Odredbama članka 130. URH (koje su dalje detaljnije razrađene u člancima 55.-57. UZUSRH) je propisano da će Ustavni sud ukinut zakon ako utvrdi da je neustavan (stavak 1.), da će ukinut ili poništiti drugi propis ako utvrdi da je neustavan ili nezakonit (stavak 2.) te da će ako utvrdi da zakon nije bio u skladu s Ustavom ili da drugi propis nije bio u skladu s Ustavom i zakonom, donijeti odluku o utvrđenju neustavnosti ili nezakonitosti u slučajevima kada ocjenjuje ustavnost zakona te ustavnosti i zakonitosti drugih propisa koji su prestali važiti s tim da od tog prestanka važenja do podnošenja zahtjeva ili prijedloga za pokretanje postupka nije prošlo više od godine dana (stavak 3.).

Navedeno stajalište zastupa i pravna teorija (vidi odgovor na pitanje 1.2.).

3.6. Inicijative ispitivanja "srodne prirode"

Može li Ustavni sud koji ne ispituje zakonodavni propust vršiti ispitivanje "srodne prirode" u ustavnim predmetima? Da li takvo ispitivanje započinje podnošenjem zahtjeva ili na inicijativu suda? Da li su se takva pitanja odnosila na ustavna prava i slobode?

Odgovori na ova pitanja već su iscrpno dani u odgovorima na pitanja 2.2.- 2.4. te 3.1. – 3.4. Nadalje, pitanja su se odnosila i na ustavna prava i slobode, a primjeri za to su dani u odgovoru na pitanje 2.3.

4. ISPITIVANJE I OCJENA USTAVNOSTI LEGISLATIVNIH PROPUSTA

4.1 Osobitosti ispitivanja zakonodavnih propusta

Osobitosti ispitivanja zakonodavnih propusta u provođenju *a priori* kontrole i *a posteriori* kontrole? Pojavljuju li se problemi zakonodavnih propusta i u ustavnosudskim predmetima koji se odnose na nadležnost javnih institucija, predmeta koji se odnose na povrede ustavnih prava i sloboda itd.? Specifičnosti ispitivanja i ocjene zakonodavnih propusta u ustavnosudskim predmetima koji se odnose na zakone koji osiguravaju provođenje/ostvarivanje prava i sloboda osobe (građanska, politička, socijalna, ekonomska i kulturna prava). Specifičnosti ispitivanja zakonodavnih propusta u zakonima i drugim aktima koji uređuju ustrojstvo i djelatnost javne vlasti. Specifičnosti ispitivanja i ocjene zakonodavnih propusta u materijalnom i postupovnom pravu. Specifičnosti ispitivanja i ocjene

zakonodavnih propusta u privatnom i javnom pravu. Specifičnosti ispitivanja i ocjene zakonodavnih propusta u provjeri ustavnosti međunarodnih sporazuma. U odgovoru na ova pitanja, naznačite ustavne predmete s više tipičnih primjera.

Polazeći od već navedenog, a to je da Ustavni sud nije nadležan za provođenje *a priori* kontrole, te da u postupcima *a posteriori* apstraktne kontrole o postojanju pravnih praznina nije nadležan odlučivati, potrebno je istaknuti da su se problemi pravnih praznina odnosno zakonodavnih propusta u praksi Ustavnog suda pojavljivali u tako malom broju predmeta da iz njih nije moguće izvesti zaključke o njihovim specifičnostima odnosno zaključke opće naravi. Povrh toga, u prethodnim su odgovorima dani gotovo svi slučajevi koji su u izravnoj ili neizravnoj vezi s postojanjem pravnih praznina.

4.2. Utvrđivanje postojanja zakonodavnih propusta

Precizirajte kriterije stvorene u sudskoj praksi Ustavnog suda u vašoj zemlji, na temelju kojih praznine u zakonskoj regulativi mogu i moraju biti prepoznate kao neustavne. Ispituje li Ustavni sud samo pobijane odredbe zakona ili drugog pravnog akta? Odlučuje li Ustavni sud o tome da se ne ograničava samo na autonomno ispitivanje sadržaja pobijanih odredbi (ili pobijanog akta), nego da ih analizira u kontekstu cjelokupne zakonske regulative koja je utvrđena u tom aktu (ili čak u sustavu akata ili cjelokupnom području prava)? Može li Ustavni sud ispitivati i ocjenjivati zakonodavni propust zakonske regulative koja više nije na snazi? Navodi li Ustavni sud postojanje praznina u zakonskoj regulativi koja više nije na snazi, kada vrši analizu razvoja pobijanih odredaba (pobijanog akta)? Ispituje li i ocjenjuje Ustavni sud, nakon što je utvrdio zakonodavni propust, samo sadržaj i formu pravnog propisa ili i praksu provođenja pravnog propisa?

Polazeći od u prethodnim odgovorima navedenih primjera slučajeva pravnih praznina s kojima se u svojoj praksi susretao, ne misleći pritom na slučajeve kada je u pravilu propisom hijerarhijski višeg ranga određeno donošenje propisa hijerarhijski nižeg ranga, kao i njegov sadržaj, pa je u slučaju njegovog nedonošenja (bilo u cijelosti bilo djelomično) lako utvrditi da se radi o pravnoj praznini (vidi primjerice rješenje broj: U-II-1315/2001 od 9. srpnja 2003. citirano u odgovoru na pitanje 2.3.), Ustavni sud je pri utvrđivanju postojanja pravnih praznina polazio od pobijane odredbe zakona ili drugog propisa razmatrajući je u kontekstu zakona odnosno propisa u kojem se ta odredba nalazila, kao i hijerarhijski višeg pravnog propisa te cjelokupnog relevantnog pravnog područja (primjer za to je citirano obrazloženje izvješća broj: U-X-1457/2007 od 18. travnja 2007. u odgovoru na pitanje 3.3.).

Napominje se da Ustavni sud ne ispituje praksu provođenja pravnog propisa u postupku apstraktne kontrole već u postupku konkretne kontrole koji se pokreće ustavnom tužbom.

4.3. Metodologija otkrivanja zakonodavnog propusta

Opišite metodologiju otkrivanja zakonodavnog propusta u ustavnosudskoj praksi: koje metode i kombinacije metoda primjenjuje Ustavni sud u otkrivanju zakonodavnog propusta? Koliko važnosti se pridaje gramatičkoj, logičkoj, povijesnoj, sustavnoj, teleološkoj ili nekoj drugoj metodi tumačenja u utvrđivanju postojanja propusta u zakonodavstvu? Poziva li se Ustavni sud izravno ili neizravno na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava, Europskog suda pravde, drugih međunarodnih pravosudnih institucija ili ustavnih i vrhovnih sudova drugih zemalja kada ispituje i ocjenjuje zakonodavni propust?

Ustavni sud nije razvio posebnu metodologiju u otkrivanju pravnih praznina odnosno zakonodavnih propusta. On se u radu koristi svim postojećim metodama tumačenja. Pritom se ugledao na praksu ustavnih sudova razvijenih europskih demokracija, napose Saveznog ustavnog suda Njemačke i Ustavnog suda Austrije, a koristi se i iskustvima ustavnih sudova novih demokracija. Povrh toga, on u svojoj praksi (u svim vrstama predmeta) primjenjuje Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija) kao i odluke i presude odnosno pravna shvaćanja Europskog suda za ljudska prava i to bilo neposrednom primjenom relevantne odredbe Konvencije tumačene u skladu s pravnim shvaćanjem Europskog suda za ljudska prava (u predmetima apstraktne kontrole ustavnosti zakona npr. odluka broj: U-I-149/1999 od 3. veljače 2000., U-I-745/1999 od 8. prosinca 2000. itd.), bilo prihvaćanjem tumačenja sadržaja i dosega pojedinih pravnih načela i instituta na način na koji ih je primjenom Konvencije u svojoj praksi protumačio Europski sud za ljudska prava (npr. odluka broj: U-I-1156/1999 od 26. siječnja 2000., odluka broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000. itd.). Ustavni sud mnoge svoje odluke dijelom oblikuje po uzoru na odluke i presude Europskog suda za ljudska prava, te unutar ustavne interpretacije oblikuje svoju praksu primjenom načela kao što su načelo proporcionalnosti, načelo izvjesnosti i dr., koja omogućuje potpuniju zaštitu temeljnih ljudskih sloboda i prava i autonomije instituta civilnog društva.

4.4. Dodatne mjere

Da li Ustavni sud, nakon utvrđivanja postojanja zakonodavnog propusta, i ako je propust vezan za zaštitu ljudskih prava, poduzima aktivnosti s ciljem osiguranja takvih prava? Ako poduzima, koje mjere poduzima?

O postupanju Ustavnog suda u smislu odredbi članaka 104. i 105. UZUSRH već je odgovoreno pod pitanjima 2.2.-2.4., a primjeri su dani i u odgovoru na pitanje 3.3.

Povrh toga, Ustavni sud može temeljem odredbe članka 31. stavka 4. UZUSRH sam odrediti tijelo kojem povjerava provedbu svoje odluke, a temeljem odredbe članka 31. stavka 5. UZUSRH odrediti način provedbe svoje odluke odnosno rješenja. Tako je postupio u svojoj odluci broj: U-I-283/1997 od 16. prosinca 1998. godine u kojoj je naveo:

1. Ustavni sud Republike Hrvatske upozorava Republički fond mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske, Republički fond mirovinskog i invalidskog osiguranja samostalnih privrednika Hrvatske i Republički fond mirovinskog i invalidskog osiguranja individualnih poljoprivrednika Hrvatske da na temelju Odluke Ustavnog suda o ukidanju Zakona o usklađivanju mirovina i drugih novčanih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja od 12. svibnja 1998. godine broj: U-I-283/1997 ("Narodne novine", broj 69/98) nisu prestala prava na isplatu razlike koju su korisnici tih prava stekli temeljem Zakona o usklađivanju mirovina i drugih novčanih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja ("Narodne novine", broj 20/97), ni pravo da se te isplate izvrše u rokovima utvrđenim Pravilnikom o rokovima i načinu isplate razlike mirovina i drugih novčanih primanja od 1. veljače 1995. godine do 31. prosinca 1996. godine ("Narodne novine", broj 66/97), te ih poziva da bez odgađanja isplate navedene obroke razlike.

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

(...)

Obustava isplate ove razlike suprotna je Odluci Ustavnog suda od 12. svibnja 1998. br. U-I-283/1997, jer je obustavom uskraćeno korisnicima mirovine zakonito stečeno pravo na isplatu, koje nije prestalo postojati ni nakon Odluke Ustavnog suda.

Stoga je Ustavni sud temeljem odredbe čl. 25. st. 2. i 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine", br. 13/91) pozvao republičke fondove mirovinskog i invalidskog osiguranja da bez odgađanja isplate navedene, neustavno i nezakonito obustavljene, obroke razlike.

4.5. Ustavni sud ispituje zakonodavni propust kao jedan od elemenata ispitivanja predmeta u ustavnom sudovanju, ali ne ocjenjuje njegovu ustavnost.

Navodi li se praznina u pravnoj regulativi (zakonodavni propust) u obrazloženju odluke Ustavnog suda i skreće li se zakonodavcu (drugom stvaratelju prava) pozornost na neophodnost popunjavanja praznine (zakonodavnog propusta); daje li se zakonodavcu (drugom tijelu koje donosi zakone) savjet kako da izbjegne takve nedostatke u zakonskoj regulativi (preciziraju li se kriteriji za moguću pravnu regulativu i preporučuju li se rokovi za donošenje izmjena i dopuna)?

Navodi li Ustavni sud u obrazloženju svoje odluke kako treba shvatiti pravnu regulativu kako ona ne bi uključivala zakonodavni propust, ovim bitno mijenjajući postojeću zakonsku regulativu (u stvari njezinim dopunjavanjem)?

Navodi li Ustavni sud u obrazloženju svoje odluke postojanje zakonodavnog propusta ili druge praznine u zakonskoj regulativi, te precizira li da se takvo nepostojanje zakonske regulative popunjava kada redovni sudovi primjenjuju opća pravna načela?

Primjenjuje li Ustavni sud druge modele ocjene i popunjavanja zakonodavnih propusta ?

U prethodnim odgovorima navedeni su gotovi svi slučajevi koji su izravno ili neizravno vezani uz pitanje pravnih praznina, a s kojima se u svojoj praksi susretao Ustavni sud, kao i postupanja Ustavnog suda u takvim slučajevima (vidi odgovore na pitanja 2.3.-3.5.). Druge razrađene modele, osim već navedenih, Ustavni sud nema.

4.6. Ocjena zakonodavnih propusta u zaključku odluke Ustavnog suda.

Ustavni sud, nakon što se u obrazloženju svoje odluke izjasni o postojanju zakonodavnih propusta, u zaključku čini sljedeće:

- a) utvrđuje da je zakon (drugi pravni akt) u suprotnosti sa ustavom;
- b) utvrđuje da su zakonske odredbe (ili drugog pravnog akta) u suprotnosti s ustavom;
- c) ostavlja pravni akt (odredbe istog) na snazi, a istovremeno utvrđuje propust zakonodavca (drugog donosioca akta) kao neustavan precizirajući rok u kojem se, prema ustavu, mora donijeti obavezna zakonska regulativa;
- d) navodi obavezu zakonodavca (drugog donosioca akta) da popuni pravnu prazninu (specificirajući ili ne specificirajući dopunu pravne praznine);
- e) utvrđuje prazninu u zakonskoj regulativi i precizira da istu mogu popuniti redovni ili posebni sudovi;
- f) obavezuje redovne i specijalizirane sudove, da obustave razmatranje relevantnih predmeta, te da ne primjenjuju postojeću zakonsku regulativu dok zakonodavac (drugi donositelj akta) ne popuni tu prazninu;
- g) utvrđuje li postojanje praznine u zakonskoj regulativi bez donošenja direktnih zaključaka ili utvrđivanja nekih zaduženja;
- h) primjenjuje druge modele ocjene zakonodavnih propusta.

Svi načini postupanja Ustavnog suda već su navedeni u prethodnim odgovorima pod pitanjima 2.3. i 3.3. Ukratko, ukoliko Ustavni sud u postupcima apstraktne kontrole u obrazloženju rješenja utvrdi postojanje pravne praznine odnosno zakonodavnog propusta (takav će zahtjev odnosno prijedlog biti odbačen zbog nenadležnosti), on u pravilu ne ukida takvu odredbu ili propis, već im daje kvalifikaciju „uočene pojave neustavnosti i nezakonitosti“ te o tome izvješćuje nadležno tijelo radi popunjavanja pravne praznine odnosno zakonodavnog propusta. Druga je mogućnost da u provođenju nadzora nad donošenjem propisa za izvršenje Ustava, zakona i drugih propisa uputi izvješće nadležnom tijelu (Vladi ili Saboru) radi donošenja propisa (u cijelosti ili u dijelu) koji nije donijet, a trebalo ga je donijeti.

4.7. Ispitivanje "srodne prirode" i usvojene odluke

Što je tipično za ispitivanje "srodne prirode" koja se provode u ustavnosudskim predmetima od Ustavnog suda koji ne ispituje zakonodavne propuste? Specifičnosti odluka usvojenih u takvim predmetima. U odgovoru na pitanje, navedite ustavnosudske predmete s više tipičnih primjera.

Odgovori na ova pitanja, kao i primjeri, već su dani pod pitanjima 2.2.-2.4. i 3.1.-3.4.

4.8. Sredstva pravne tehnike koja Ustavni sud primjenjuje kada želi izbjeći pravne praznine koje bi se pojavile zbog odluke kojom se utvrđuje da je zakon ili drugi zakonski akt u suprotnosti sa Ustavom.

Koja pravna sredstva Ustavni sud koristi kada želi izbjeći pravne praznine koje se mogu pojaviti zbog odluke kojom se utvrđuje da je zakon ili drugi zakonski akt u suprotnosti s Ustavom? Odlaganje službenog objavljivanja odluke Ustavnog suda? Utvrđivanje kasnijeg datuma stupanja na snagu odluke Ustavnog suda? Izjava Ustavnog suda da je ispitan akt privremeno u skladu s ustavom, istovremeno precizirajući da će u slučaju da se u određenom roku ne izvrše izmjene i dopune tog akta, isti biti u suprotnosti s Ustavom? Utvrđivanje da je akt u suprotnosti s Ustavom zbog zakonodavnih propusta, bez njegovog uklanjanja iz pravnog sistema? Tumačenje akta (ili odredbi istog) koje je u skladu s Ustavom, da bi se izbjegla izjava da je takav akt (odredbe istog) u suprotnosti s Ustavom zbog zakonodavnih propusta? "Oživljavanje" pravnog propisa koji je prethodno bio na snazi. Drugi modeli odluka su izabrani (opišite ih).

Ustavni sud pazi, a za to ima na raspolaganju i odgovarajuća pravna sredstva, da njegove odluke kojima ukida zakone ili pojedine zakonske odredbe te ukida ili poništava druge propise ili pojedine njihove odredbe ne rezultiraju pravnim prazninama u pravnom poretku, a time i pravnom nesigurnošću u određenom pravnom području.

Ustavni sud u postupcima u kojima odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom te o suglasnosti drugih (podzakonskih) propisa s Ustavom i zakonom može, ukoliko utvrdi da zakon ili drugi propis ili pojedina odredba nije u suglasnosti s Ustavom ili s Ustavom i zakonom, ukinuti takav zakon ili drugi propis ili pojedinu odredbu, a to može dovesti do postojanja pravne praznine u pravnom poretku. Međutim, do pravnih praznina u pravilu ne dolazi jer, prema članku 55. stavku 2. UZUSRH, u takvim slučajevima ukinuti zakon ili drugi propis ili pojedina odredba prestaju važiti danom objave odluke Ustavnog suda u „Narodnim novinama“, ako Ustavni sud ne odredi drugi rok. A Ustavni sud, ovisno o okolnostima svakog pojedinog slučaja uvijek uzima u obzir vrijeme koje je potrebno zakonodavcu da donese novi zakon ili drugi propis ili samo pojedinu odredbu, s tim da to vrijeme određuje ovisno o vrsti i opsegu ukinutih odredbi kao i o njihovom značaju odnosno utjecaju na društvo u cjelini. Tako je primjerice u odluci broj: U-I-1152/2000 i dr. od 18. travnja 2007. godine Ustavni sud odredio da pojedine ukinute odredbe Zakona o mirovinskom osiguranju prestaju važiti tek 31. prosinca 2018. godine (dakle, za oko deset godina od donošenja odluke), a u odluci broj: U-I-1569/2004 od 20. prosinca 2006. da pojedine ukinute odredbe Zakona o parničnom postupku prestaju važiti 15. srpnja 2008. godine (dakle, za oko jednu i pol godinu od donošenja odluke).

S druge strane, ima slučajeva u kojima je Ustavni sud nekoliko puta donosio odluku o produljenju odgode prestanka važenja ukinutih zakonskih odredbi, i to na zamolbu zakonodavca. Primjerice Ustavni sud je odlukom broj: U-I-1010/1994 od 29. studenoga 1995. godine ukinuo Zakon o javnom informiranju, time da on prestaje važiti 30. lipnja 1996. godine. Nakon donošenja odluke o ukidanju Zakona o javnom informiranju, Ustavni sud je odlukama od 28. lipnja 1996. i 29. kolovoza 1996. godine, rok prestanka

važnja Zakona produljio do 31. kolovoza 1996. godine, odnosno do 30. rujna 1996. godine. Novi Zakon o javnom priopćavanju („Narodne novine“, broj 83/96.) stupio je na snagu donom objave, 8. listopada 1996. godine.

Nadalje, Ustavni sud ne može poništiti zakon, ali može poništiti drugi propis (odnosno pojedine njegove odredbe) odnosno mora ga poništiti ako se njime vrijeđaju ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom, te ako se njime pojedinci, skupine ili udruge neosnovano stavljaju u povoljniji ili nepovoljniji položaj (članak 55. stavak 3. URH). I u tom slučaju poništeni propis odnosno odredbe neće se primjenjivati od dana stupanja na snagu odluke Ustavnog suda odnosno dana objave ili drugog dana koji odredi sam Ustavni sud.

5. POSLJEDICE UTVRĐENJA POSTOJANJA ZAKONODAVNIH PROPUSTA U ODLUKAMA USTAVNOG SUDA

5.1. Obaveze koje nastaju za zakonodavca

Predstavlja li izjava o postojanju zakonodavnog propusta u odluci Ustavnog suda obavezu za zakonodavca da pravilno popuni takvu prazninu u zakonskoj regulativi? Predviđaju li propisi parlamenta kako se razmatraju pitanja koja se odnose na provođenje odluka Ustavnog suda? Reagira li parlament odmah na odluke ustavnog suda kojima je utvrđena zakonodavna praznina? Ima li slučajeva u kojima je parlament zanemario odluke ustavnog suda koje se tiču zakonodavnih propusta? Na koji način se osigurava da će parlament izvršiti obavezu iz odluke Ustavnog suda? Koje su ovlasti i uloga Ustavnog suda u toj oblasti?

Prema članku 31. UZUSRH odluke i rješenja Ustavnog suda obvezatni su i dužna ih je poštovati svaka fizička i pravna osoba (stavak 1.). Sva tijela državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna su u okviru svoga ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi odluke i rješenja Ustavnog suda (stavak 2.). Vlada Republike Hrvatske osigurava preko tijela državne uprave provedbu odluka i rješenja Ustavnog suda (stavak 3.). Ustavni sud može sam odrediti tijelo kojem povjerava provedbu svoje odluke, odnosno rješenja (stavak 4.). Ustavni sud može odrediti način provedbe svoje odluke, odnosno rješenja (stavak 5.).

Polazeći od naprijed navedenih odredbi članka 31. UZUSRH te nadležnosti Ustavnog suda (vidi odgovore na pitanja 2.2. i 2.3.), napominje se da izvješća koja Ustavni sud donosi i dostavlja Vladi Republike Hrvatske odnosno Hrvatskom saboru djeluju snagom autoriteta Ustavnog suda i postojanja tzv. „opće obveze“ sadržane u članku 5. stavku 1. (načelo ustavnosti i zakonitosti) i stavku 2. (svatko je dužan držati se Ustava i zakona i poštivati pravni poredak) URH.

Odredbe UZUSRH, kao ni Poslovnik Hrvatskog sabora ne propisuju posebno kako se razmatraju pitanja koja se odnose na provođenje odluka Ustavnog suda. Brzina reagiranja Hrvatskog sabora na odluke Ustavnog suda različita je od slučaja do slučaja. Zakonodavac u pravilu poštuje rokove za donošenje novog umjesto ukinutog zakona, odnosno novih zakonskih odredbi umjesto ukinutih, određenih od Ustavnog suda. Međutim, ima slučajeva kada su novi zakoni umjesto ukinutih, odnosno nove zakonske odredbe umjesto ukinutih donijeti sa zakašnjenjem (vidi primjer u odgovoru na pitanje 4.8.), a ima i slučaj kada protekom duljeg vremena nova zakonska odredba umjesto ukinute nije donijeta (vidi kao primjer izvješće broj: U-X-2191/2007 od 20. lipnja 2007. godine, čije je obrazloženje citirano u odgovoru na pitanje 3.3.).

5.2. Obaveze koje nastaju za druge subjekte koji donose propise (na primjer, predsjednik države, vlada).

Predstavlja li izjava o postojanju zakonodavnog propusta u odluci ustavnog suda obavezu za druge subjekte koji donose propise da pravilno popune takvu prazninu u zakonskoj regulativi? Predviđaju li akti kojim se uređuje djelovanje tih subjekata na koji će način ti subjekti provoditi odluke ustavnog suda? Reagiraju li navedeni subjekti pravovremeno na odluke ustavnog suda u kojima se utvrdi da postoji zakonodavni propust? Ima li slučajeva u kojima su ovi subjekti zanemarili odluke ustavnog suda koje se tiču zakonodavnih propusta? Na koji način se osigurava da će navedeni subjekti pravilno izvršiti takvu obavezu? Koje su ovlasti i uloga Ustavnog suda u tom području?

Na ova pitanja odgovor je već dan u odgovoru na prethodno pitanje.

Povrh toga, u odnosu na postupak konkretne kontrole kada je Ustavni sud odlučujući o podnijetoj ustavnoj tužbi utvrdio da je ustavno neprihvatljivo tumačenje redovnog suda kojim je popunjena pravna praznina u propisu (odluka broj: U-III-1621/2001 od 30. ožujka 2005. godine, vidi odgovor na pitanje 2.3.), ističe se da u slučajevima kad Ustavni sud usvoji ustavnu tužbu i ukine osporeni (pojedinačni) akt, tada je nadležno sudbeno ili upravno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravna osoba s javnim ovlastima, čiji je akt ukinut dužno umjesto ukinutog akta donijeti novi akt (članak 76. stavak 2. UZUSRH). Pri donošenju novog akta ta su tijela obvezna poštivati pravna stajališta Ustavnog suda izražena u odluci kojom se ukida akt kojim je povrijeđeno pravo podnositelja ustavne tužbe (članak 77. stavak 2. UZUSRH).

6. PRILIKOM DONOŠENJA ZAKLJUČAKA koji se odnose na iskustvo ustavnog suda vaše države u odnosu na predmete koje razmatra ustavni sud u pogledu zakonodavnih propusta, odgovorite na sljedeća pitanja: mogu li se takva preispitivanja smatrati važnom aktivnošću ustavnog suda (objasnite zašto); ima li ustavni sud odgovarajuće pravne instrumente za takvo preispitivanje i kako odluke ustavnog suda utječu na proces nastajanja zakona u takvim predmetima?

Ustavni sud Republike Hrvatske se u svojoj praksi susretao i susreće se s pitanjem pravnih praznina, te se njegova djelatnost u svezi s tim pitanjem može smatrati značajnom u mjeri u kojoj doprinosi cjelokupnoj stabilnosti pravnog poretka te zaštiti ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom.

Polazeći od dosadašnje ustavnosudske prakse može se uočiti da je Ustavni sud popunjavao pravne praznine u ustavnosudskoj proceduri utvrđujući pravila postupanja prvo putem svoje prakse, zatim njihovim autonomnim reguliranjem u Poslovniku Ustavnog suda odakle ih je zakonodavac u cijelosti preuzeo pri izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu. Nadalje, iako je Ustavni sud utvrdio da o postojanju pravnih praznina nije nadležan odlučivati u postupcima ocjene ustavnosti zakona te ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, on baš u tim postupcima utvrđuje postojanje pravnih praznina (bilo da se radi o potpunoj odsutnosti pravila bilo da se radi o nedorečenosti odredbe koja svojim izričajem dovodi do nejednakosti odnosno diskriminacije) te tada u pravilu ili dostavlja izvješće Hrvatskom saboru o uočenoj pojavi neustavnosti odnosno nezakonitosti ili u okviru svoje nadležnosti provođenja nadzora nad donošenjem propisa za izvršenje Ustava, zakona i drugih propisa izvješćuje Vladu ili Hrvatski sabor da nadležno tijelo koje je bilo dužno donijet propis taj propis nije donijelo bilo u cijelosti bilo djelomično, te na taj način pridonosi popunjavanju uočenih pravnih praznina odnosno donošenju potrebnih zakona i drugih propisa. Ustavni sud je dosada u provođenju nadzora nad donošenjem provedbenih propisa zaprimio najviše podnesaka bilo fizičkih bilo pravnih osoba u kojima se ukazuje na postojanje pravnih praznina odnosno na nedonošenje provedbenih propisa od nadležnih tijela koja, nakon zatraženih očitovanja o tim podnescima, u pravilu obavještavaju Ustavni sud da su u međuvremenu ti propisi donijeti.

Dakle, Ustavni sud ima na raspolaganju određene pravne instrumente za preispitivanje pravnih praznina, kojima se koristi u svojoj praksi te tako utječe na nastajanje zakona i drugih propisa u naprijed navedenim slučajevima.

Napomena: Ako je moguće, prikažite statističke podatke koji se odnose na razmatrane predmete u kojima je utvrđen zakonodavni propust i njihove odnose sa ostalim predmetima zajedno sa nacionalnim izvještajem.

Broj predmeta koji se odnose na pravne praznine je malen u odnosu na ukupan broj zaprimljenih predmeta, a Ustavni sud o njima ne vodi posebnu evidenciju. Raspoloživi statistički podaci dani su u odgovoru na pitanje 3.2.