

UDRUGA HRVATSKIH SUDACA  
Zagreb, Ul. Grada Vukovara 84

i

UDRUGA HRVATSKIH SUDSKIH  
SAVJETNIKA I VJEŽBENIKA  
Zagreb, Vladimira Ruždjaka 8

Zagreb, 8. veljače 2012.

## **USTAVNOM SUDU REPUBLIKE HRVATSKE**

Na temelju odredbe članka 16. i članka 33. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99 i 29/02) Udruga Hrvatskih sudaca (dalje UHS), zastupana po predsjedniku Udruge Đuri Sessi, na temelju odluke Upravnog odbora UHS-a od 16. prosinca 2011. i Udruga hrvatskih sudskih savjetnika i vježbenika (dalje UHSSV), zastupana po predsjednici Udruge Adrijani Lisičin, na temelju odluke sjednice UHSSV-a od 1. veljače 2012. podnose ovaj

### **PRIJEDLOG**

**I/** Djelomično se povlači prijedlog podnesen Ustavnom sudu Republike Hrvatske 22. siječnja 2010. za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti:

**1.** odredaba članka 12. stavka 2. Zakona o Državnom sudbenom vijeću ("Narodne novine" br. 58/93, 49/99, 31/00, 59/05 i 150/05) i članaka 1., 2., 3. i 8. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću („Narodne novine“ broj 153/09 od 21. prosinca 2009.) s Ustavom Republike Hrvatske,

**2.** odredaba članka 105. i članaka 109. do 115. Zakona o sudovima ("Narodne novine" broj 150/05, 16/07 i 113/08) te članaka 7., 13., 15., 19., 23., 25., 26., 27. i 35. stavka 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima ("Narodne novine" broj 153/09 od 21. prosinca 2009. - dalje ZID ZOS) s Ustavom Republike Hrvatske, te

**3.** odredaba članka 23. stavka 3., članka 25. stavka 3., članka 28. stavka 1. i 3., članka 33. i članka 34. stavka 1. Zakona o Pravosudnoj akademiji ("Narodne novine" broj 153/09 od 21. prosinca 2009.) s Ustavom Republike Hrvatske.

**II/** Ostaje se kod prijedloga podnesenog Ustavnom sudu Republike Hrvatske 22. siječnja 2010. za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti:

**1.** odredaba članka 50. stavka 1. točke 1. i članka 116. Zakona o sudovima ("Narodne novine" broj 150/05, 16/07 i 113/08) s Ustavom Republike Hrvatske,

**2.** odredaba članka 22. i članka 26. stavaka 1., 2. i 5. Zakona o Pravosudnoj akademiji („Narodne novine“ br. 153/09 od 21. prosinca 2009.) s Ustavom Republike Hrvatske.

**III/** Podnosi se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti pojedinih odredaba:

**1.** Zakona o Državnom sudbenom vijeću („Narodne novine“ br. 116/10 od 13. listopada 2010.; dalje: ZDSV) te Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću (dalje: ZID ZDSV – „Narodne novine“ broj 57/11 od 25. svibnja 2011. i 130/11 od 16. studenog 2011.),

**2.** Zakona o sudovima ("Narodne novine" broj 150/05; dalje ZOS) i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (dalje: ZID ZOS - „Narodne novine broj 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 27/11 i 130/11) i

**3.** Zakona o Pravosudnoj akademiji („Narodne novine“ br. 153/09 od 21. prosinca 2009. - dalje ZPA) te Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Pravosudnoj akademiji ("Narodne novine" br. 127/10 – dalje ZID ZPA),

s Ustavom Republike Hrvatske uz molbu da se održi savjetodavna rasprava te da se o biti stvari odluči na temelju javne rasprave.

---

**I.** 22. siječnja 2010. predlagatelji su podnijeli Naslovu prijedlog za ocjenu suglasnosti pojedinih odredaba Zakona o Državnom sudbenom vijeću („Narodne novine“ broj 58/93, 49/99, 31/00, 59/05 i 150/05) i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću („Narodne novine“ broj 153/09 od 21. prosinca 2009.), Zakona o sudovima („Narodne novine“ broj 150/05, 16/07 i 113/08) i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima („Narodne novine“ broj 153/09 od 21. prosinca 2009.) te Zakona o Pravosudnoj akademiji („Narodne novine“ broj 153/09) s Ustavom Republike Hrvatske.

Budući da je nakon podnošenja navedenog prijedloga doneseno više zakona o izmjenama i dopunama osporenih zakona, i to Zakon o Državnom sudbenom vijeću („Narodne novine“ br. 116/10 od 13. listopada 2010.) i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću („Narodne novine“ broj 57/11 od 25. svibnja 2011. i 130/11 od 16. studenog 2011.), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima („Narodne novine“ broj 116/10, 27/11 i 130/11), te Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Pravosudnoj akademiji ("Narodne novine" br. 127/10), kojima su od dana stupanja na snagu tih zakona prestale važiti pojedine zakonske odredbe osporavane u prijedlogu od 22. siječnja 2010., predlagatelji su djelomično povukli svoj prijedlog od 22. siječnja 2010. kao u točki I. ovog prijedloga.

U preostalom dijelu predlagatelji ustraju kod prijedloga od 22. siječnja 2010. iz razloga koji su navedeni u istom, budući da prema mišljenju predlagatelja novim zakonskim odredbama nisu prestali postojati razlozi iz kojih se ističe nesuglasnost pojedinih osporenih zakonskih odredbi s Ustavom RH.

Nadalje, pod točkom III. ovog prijedloga predlagatelji osporavaju pojedine odredbe novodonesenih Zakona o Državnom sudbenom vijeću („Narodne novine“ br. 116/10 od 13. listopada 2010.) i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom

sudbenom vijeću („Narodne novine“ broj 57/11 od 25. svibnja 2011. i 130/11 od 16. studenog 2011.), Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima („Narodne novine“ broj 116/10, 27/11 i 130/11) i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Pravosudnoj akademiji („Narodne novine“ br. 127/10), budući smatraju da osporene odredbe nisu u suglasnosti sa Ustavom RH, iz razloga kako je dalje obrazloženo.

## **II. Osporavanje pojedinih odredbi Zakona o Državnom sudbenom vijeću („Narodne novine“ broj 116/10- dalje: ZDSV) i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću (dalje ZID ZDSV - „Narodne novine“ broj 57/11 i 130/11)**

### **1. Članak 51. ZDSV**

**1.1. Člankom 51. stavak 1. ZDSV** propisuje se da se za suca prekršajnog, općinskog, trgovačkog i upravnog suda može imenovati osoba koja je završila Državnu školu za pravosudne dužnosnike.

Osporena odredba suprotna je odredbi članka 14. Ustava RH jer se tom odredbom zabranjuje svaki oblik diskriminacije pa i onaj na temelju društvenog položaja i obrazovanja.

Navedenom odredbom se određenoj kategoriji osoba koje su određene svojim društvenim statusom - viši sudski savjetnik i polaznik Državne škole za pravosudne dužnosnike, daje više prava nego što se to daje osobama koje nemaju isti društveni status, i to stoga što se prvenstveno i jedino osobama koje su prošle obuku u Državnoj školi za pravosudne dužnosnike daje pravo natjecanja za sudačku funkciju.

Diskriminacija proizlazi i iz činjenice da se sudski savjetnici diskriminiraju i po stupnju naobrazbe (uvodi se novi stupanj – Državna škola), iako su završili pravni fakultet, položili pravosudni ispit i temeljem rada u pravosuđu ostvarili dugogodišnje formalne uvjete za izbor za suce.

Ovdje treba naglasiti da Državnu školu za pravosudne dužnosnike Zakon ne definira kao obrazovnu instituciju, njome se ne stječe nikakva dodatna kvalifikacija, već se utvrđuje sposobnost obavljanja sudačke funkcije, a da nisu dani valjani razlozi uslijed čega je na taj način utvrđena sposobnost kvalificiranja važnija od one koja je već utvrđena po ranijim propisima.

Ovlaštenje za obavljanje određenih poslova može se mijenjati pod zahtjevom potrebe više kvalifikacije. Međutim, postojanje sposobnosti koju određena osoba stekne po jednom zakonu na temelju pojedinačnog akta ne može se mijenjati zakonom bez promjene tog pojedinačnog akta. Kvalifikacija je opće dostignuće dok je sposobnost imanentna pojedincu.

Obuka polaznika Državne škole za pravosudne dužnosnike faktično se temelji na konceptu stručnog usavršavanja širokog spektra, koje više odgovara sustavu osposobljavanja vježbenika za daljni rad u praksi te nikako ne zadovoljava nužno potrebne zahtjeve za specijalizacijom kandidata za suce.

Nasuprot tome, ne smije se previdjeti činjenica da su sudski savjetnici, koji su stekli uvjete prema ranijim propisima, pored obavljanja konkretnog praktičnog rada na sudovima, sudjelovali i u različitim programima stručnog usavršavanja (seminarima, radionicama Pravosudne akademije) na koje su bili upućivani sukladno grani prava i vrsti posla koji su obavljali.

Predmetnom pravnom regulacijom negira se cjelokupni dosadašnji rad u praksi sudskih savjetnika, čime su isti dovedeni u neravnopravan položaj, s obzirom da je temeljni kriterij izbora sudaca teorijsko znanje, dok za ostvarene rezultate rada nije predviđen niti jedan bod od mogućih 170 bodova. Nejednakost sudskih savjetnika kao kandidata za suce očituje se i u činjenici da dužnosnici koji se kandidiraju za suce ostvaruju bodove isključivo na temelju kriterija rezultata rada te aktivnosti i okolnosti koje se odnose na njihov rad, iako se rad sudskih savjetnika objektivno jednako tako može vrednovati.

Naime, odredbom članka 51. ZDSV u potpunosti se isključuje izbor sudaca na temelju kriterija kvalitete i rezultata dosadašnjeg rada kandidata za suce.

Tako ni jedan od kriterija koji su odlučni za ocjenjivanje rada izabranih sudaca nije određen kao element za izbor budućih sudaca (broj izrađenih prijedloga odluka, broj ukidanih odluka, stručno usavršavanje, stručni članci, itd.), čime su povrijeđene odredbe članka 14. stavak 2. i 44. Ustava RH.

Na ovaj način dolazi do ukidanja stečenih prava bez ustavno prihvatljive osnove.

Faktično cijeli zakon djeluje rekroaktivno, jer se jednoj grupi ljudi istih karakteristika ukida sposobnost za obavljanje poziva iako za to ne postoji niti jedan objektivni, ustavno opravdan razlog. Ustavno je neprihvatljivo da bi zakonodavne mogućnosti bile izvor diskriminacije.

Naime, ne može se zanemariti realnost da u sudovima u Republici Hrvatskoj radi u funkciji sudskih službenika veliki broj sudskih savjetnika koji obavljaju svoju službu dugi niz godina i do donošenja osporenog ZDSV-a s pravom su očekivali da će pod istim uvjetima moći biti imenovani za suce u sudovima u RH.

Novim uređenjem krše se njihova ustavna prava jer im se krši temeljno pravo na opravdana očekivanja adresata pravne norme koje je temeljno načelo vladavine prava, dakle čl. 3. Ustava RH.

Broj sudskih i državnoodvjetničkih savjetnika kojima će biti posve zatvoren put ulaska u sudačku funkciju osporenim uređenjem ZDSV-a više je nego signifikantan (nekoliko stotina), ne samo time što se zahtjeva završetak Državne škole za pravosudne dužnosnike, već i time što im se bez ponovnog polaganja pravosudnog ispita sukladno novom režimu ne može niti dopustiti pohađanje Državne škole za pravosudne dužnosnike.

Time su diskriminirane i sve one osobe koje ispunjavaju sve formalne i materijalne i suštinske uvjete za izbor za suca u Republici Hrvatskoj ali se, zbog citirane zakonske odredbe, nalaze u poziciji da im je takvo što onemogućeno već na formalnoj ravni.

Osporenim odredbama diskriminiraju se osobe s potpuno istim karakteristikama. U istom trenutku kao posljedica zakonskog rješenja, postojat će dvije grupe pravnikâ sa istim kvalifikacijama od kojih će jedna grupa obavljati sudačku funkciju, dok će drugima ta funkcija biti nedostupna bez pohađanja dodatne Državne škole, iako oni koji već obavljaju sudačku dužnost ne moraju proći isti postupak.

Postavljaju se razlike neovisno o njihovoj volji, za koje nisu znali tijekom cijelog razdoblja školovanja, sudskog vježbeništva, polaganja pravosudnog ispita i višegodišnjeg rada kao sudskih savjetnika, čime se ostvaruje povreda stečenih prava jer nisu znali da neće moći postati suci ako ne budu primljeni i ne završe Državnu školu za pravosudne dužnosnike. Pozivajući se ponovno na činjenicu da se Državnom školom za pravosudne dužnosnike ne stječe nikakva dodatna kvalifikacija, postavlja se logičan zaključak da se novodoneseni uvjet može primjenjivati isključivo na slijedeće generacije kojima su poznati novopostavljeni uvjeti izbora sudaca.

Jednakost prilikom ostvarivanja ustavnog prava na zaposlenje, odnosno na obavljanje profesionalne djelatnosti uređuje zakonodavac pružajući jednaku šansu svakome pod jednakim osobnim karakteristikama.

Zakonodavac Državnom školom može mijenjati profuturo način utvrđivanja sposobnosti za sudački poziv, ali to ne može unatrag, poglavito u slučaju kada je polaganje pravosudnog ispita imalo legitiman cilj u utvrđivanju sposobnosti za obavljanje sudačke dužnosti.

Iz suštinski istih razloga osporena odredba suprotna je odredbi članka 44. Ustava RH kojom se određuje da svaki državljanin RH ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe.

Budući da je sudačka funkcija javna služba *per definitionem*, to se primjenom i provedbom osporenih odredbi izravno krši odredba članka 44. Ustava RH. Ovo stoga što se, prema osporenoj odredbi, sudačka funkcija čini dostupnom samo onim državljanima RH koji završe Državnu školu za pravosudne dužnosnike. To znači da se izravno krši citirana ustavna odredba na temelju koje se svakom državljaninu RH jamči pravo obnašanja javne funkcije, pa tako i sudačke dužnosti.

## **1.2. Članak 51. stavak 2. i 3. ZDSV**

Predmetnom odredbom je u stavku 2. propisano da za suca županijskog suda, Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske može biti imenovana osoba koja radi kao pravosudni dužnosnik najmanje 8 godina.

Prema stavku 3. za suca Vrhovnog suda Republike Hrvatske može biti imenovana osoba koja je najmanje 15 godina radila kao pravosudni dužnosnik, isto toliko godina bila odvjetnik, javni bilježnik, sveučilišni profesor pravnih znanosti koji ima položen pravosudni ispit i najmanje 15 godina radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita i ugledni pravnik s položenim pravosudnim ispitom i najmanje 20 godina radnog iskustva, koji se dokazao svojim stručnim radom na određenom pravnom području, kao i stručnim i znanstvenim radovima.

Dakle, rečenom odredbom je propisano da se za suce sudova višeg ranga mogu imenovati isključivo pravosudni dužnosnici s najmanje 8 godina radnog staža, čime se potezom pera brišu već ostvareni i stečeni formalni uvjeti brojnim sudskim savjetnicima za imenovanje na predmetne sudove.

Osim što su predmetnom normom povrijeđene odredbe članka 44. i 54. stavak 2. Ustava RH i vrijeđaju se stečena prava u pogledu ostvarenja formalnih uvjeta, predmetna je u suprotnosti i sa stavkom trećim istog članka Zakona, kojim je propisano da ti isti pravnici koji ne ispunjavaju uvjete za suca viših sudova, ispunjavaju formalne uvjete za suca najvišeg suda u Republici Hrvatskoj, odnosno Vrhovnog suda RH, s obzirom da za suca tog suda može biti izabrana i osoba koja nije pravosudni dužnosnik.

## **2. Članak 54. ZDSV i članak 2. ZID ZDSV („Narodne novine“ broj 57/11)**

Tom odredbom propisuje se da kandidati koji su podnijeli prijave na oglas a nisu suci, pristupaju provjeri znanja pred Državnim sudbenim vijećem. Propisuje se od čega se provjera znanja sastoji, kako se pisana radnja boduje te se određuje da se kandidati koji ostvare najbolji rezultat pozivaju na razgovor koji se također boduje. Rezultat pisanog ispita i razgovora rezultira listom prvenstva koju donosi Vijeće i donosi odluku o imenovanju.

Čitav postupak regulira se Pravilnikom kojeg donosi Vijeće.

Ova odredba suprotna je prije svega članku 3. Ustava RH jer je potire načelo vladavine prava kao temeljne vrednote na kojoj počiva ustavni poredak RH.

Osim razloga navedenih u točki I. ovog prijedloga, ovom odredbom stvara se dualizam i zakonom se ustanovljuje različit položaj osoba koje se kandidiraju za slobodno mjesto suca, pa su tako sudski savjetnici očigledno diskriminirani u postupku imenovanja na mjesto suca u odnosu na već imenovane suce koji se natječu za to isto mjesto suca. Isto tako sudski savjetnici su stavljeni u neravnopravan položaj u odnosu na ostale kandidate za suca, budući da se rad sudskih savjetnika, koji je u svojoj suštini najsljedniji poslu suca, može na odgovarajući način objektivno vrednovati kao i rad sudaca, te se time izdvaja od svake druge vrste pravničke profesije.

Na prethodno opisani način se među kandidatima pravi diskriminacija, što je suprotno članku 14. i članku 44. Ustava RH.

Nadalje, odredbom stavka 5. članka 54. propisuje se da će DSV na temelju rezultata pisanog testa provedenog sukladno stavcima 2., 3. i 4. članka 54. s kandidatima "koji su ostvarili najbolji uspjeh na provjeri znanja" obaviti usmeni razgovor.

Zakonom se ne propisuje koji je to rezultat koji se mora ostvariti, ne propisuju se kriteriji prema kojima se određuju kandidati koji su ostvarili najbolji rezultat, ne propisuje se koliko najmanje kandidata DSV mora pozvati na razgovor, niti se približe daju kriteriji za bodovanje usmenog razgovora.

Stoga je i ta odredba suprotna načelu vladavine prava iz članka 3. Ustava RH iz svih ovih i razloga navedenih u točki I. ovog prijedloga.

### **3. Članak 60. ZDSV**

Ovom odredbom propisani su uvjeti za premještaj suca na drugi sud.

Člankom 123. st. 6. Ustava RH propisuje se da se sudac ne može premjestiti bez svog pristanka na drugi sud osim u slučaju ukidanja suda ili preustroja suda u skladu s zakonom.

Odredbom čl. 60. st. 2. ZDSV definira se što se smatra preustrojem suda te se određuje da se preustrojem smatra:

- spajanje sudova,
- razdvajanje sudova,
- promjena unutarnjeg ustrojstva suda,
- promjena broja potrebnog broja sudaca u sudu sukladno Okvirnim mjerilima za rad sudaca.

Odredba kojom se dopušta odstupanje od načela o nemogućnosti premještaja suca bez njegova pristanka i zbog promjene unutarnjeg ustroja suda ili zbog izmjene Okvirnih mjerila za rad sudaca protivna je čl. 4., čl. 118. i čl. 123. Ustava RH.

Državni ustroj RH počiva na načelu trodiobe vlasti kako je to određeno čl. 4. Ustava RH.

Ako se dopusti da se isključivo zbog odluka izvršne vlasti (Ministarstva pravosuđa) može premjestiti suca bez njegova pristanka, time se narušava načelo ravnoteže sve tri vlasti, i to stoga što se odluke o unutarnjem preustroju suda te donošenje Okvirnih mjerila za rad sudaca nalaze u isključivoj nadležnosti izvršne vlasti (čl. 71. i 72. Zakona o sudovima ).

Iz tih razloga krši se članak 118. st. 2. u svezi s člankom 121. st. 1. Ustava RH kojim odredbama se propisuje da je sudbena vlast samostalna i neovisna te da se sudačka dužnost povjerava osobno sucima.

Ako dakle obnašanje sudbene vlasti koju obnašaju suci kao nositelji te vlasti ovisi o odlukama izvršne vlasti (Ministra pravosuđa), time se izravno narušavaju gore citirana ustavna načela jer se zbog i povodom takvih odluka izvršne vlasti određene suce izravno sprječava da obnašaju sudačku dužnost u sudu u kojem su imenovani na dužnost i koji sudovi nisu niti ukinuti niti su prestali postojati, već im se to pravo i jamstvo ugrožava zbog trenutnih okolnosti koje se mogu u kratkom roku potpuno promijeniti.

Stoga, ovakvo zadiranje izvršne vlasti u obnašanje sudbene vlasti ne može preživjeti ozbiljnu ustavnopravnu analizu.

### **4. Članak 72. ZDSV**

Citiranim člankom u stavku 2. propisuje se da kod donošenja odluke o stegovnoj odgovornosti i izricanju stegovne kazne Državno sudbeno vijeće nije vezano prijedlogom podnositelja zahtjeva za vođenje stegovnog postupka.

Ova odredba je u suprotnosti s člancima 3., 26., 29. i 122. Ustava RH.

Ovo prije svega što Državno sudbeno vijeće kada odlučuje o stegovnoj odgovornosti sudaca ima položaj koji je izjednačen s položajem suda što je i Ustavni sud potvrdio primjerice u svojoj odluci U-IXA-16140/2009 od 8. prosinca 2009., naročito u točki 5.1. te odluke.

Imajući to u vidu osporena odredba je u izravnoj suprotnosti s načelom „ne eat iudex extra et ultra petita partium“, dakle da sud ne može ići mimo i preko postavljenog zahtjeva.

Kada ne bi tome bilo tako i kada bi se takva mogućnost ostavila, tada bi Državno sudbeno vijeće moglo, neovisno o postavljenoj činjeničnoj kvalifikaciji stegovnog djela i prijedlogu stegovne mjere ili kazne, donositi odluke mimo i preko postavljenog zahtjeva, što je u izravnoj suprotnosti s člankom 3. Ustava RH, koji kao ustavno načelo određuje i vladavinu prava koje u sebi uključuje i pravnu sigurnost te legitimna očekivanja adresata pravne norme, u ovom slučaju sudaca protiv kojih je pokrenut i vodi se stegovni postupak.

To i stoga što je odredbom članka 123. stavka 2. alineja 4. Ustava RH određeno da se suca može razriješiti dužnosti u stegovnom postupku zbog počinjenja teškog stegovnog djela.

Osporena odredba ovako kako glasi omogućava Državnom sudbenom vijeću arbitrarnost u tome što se smatra teškim stegovnim djelom, pa i da donese odluku o razrješenju suca kada se ne radi o teškom stegovnom dijelu.

Time je osporena odredba suprotna i članku 121. stavak 1. Ustava RH koji određuje stalnost sudačke funkcije.

Dosadašnja praksa rada Državnog sudbenog vijeća strogo je vodila računa o izraženom načelu vezanosti za prijedlog ovlaštenog predlagatelja, pa ova odredba ima jedino za cilj osporiti postojeću praksu Državnog sudbenog vijeća s jedne strane, i s druge strane zaštititi ovlaštene predlagatelje od odgovornosti da pravilnim činjeničnom opisom stegovnog djela, pravilnom pravnom kvalifikacijom, ocjenom vrste i težine stegovnog dijela i pravilnim i uravnoteženim prijedlogom stegovne mjere ili sankcije, vode računa i o načelu individualne (specijalne) i generalne prevencije.

Kako takva intencija zakonodavca ne može biti legitimna, a samo stoga da bi se teret odgovornosti prebacio s jedne zakonom propisane osobe ili tijela na drugo tijelo bez valjanih razloga, osim krajnje oportunističkih, ova odredba suprotna je načelu vladavine prava.

Također svaki od ovlaštenih predlagatelja (pokretača) stegovnog postupka su kvalificirane osobe koje svojim položajem nose određene odgovornosti imanentne samo toj osobi ili tijelu (predsjednik suda, predsjednik neposredno višeg suda, sudačko vijeće, predsjednik Vrhovnog suda RH, ministar pravosuđa) pa je stoga načelo „ne eat iudex extra et ultra petitum partium“ koje se osporenim odredbom krši, upravo uravnoteženo i usuglašeno s diktatom ustavnog načela vladavine prava.

Kako je Državno sudbeno vijeće u izvršavanju svojih ovlasti u vođenju stegovnih postupaka i izricanju stegovnih mjera i kazni izjednačeno s ovlastima suda, to je osporena odredba suprotna članku 26. Ustava RH kojom je propisano da su svi

državljeni RH jednaki pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koje imaju javne ovlasti.

Osporenom odredbom ustanovljena arbitrarnost u postupanju Državnog sudbenog vijeća čini tu odredbu suprotnom članku 26. Ustava RH jer su suci u jednom postupku izloženi ovlastima DSV-a kojima nisu izloženi drugi državljani RH ili stranci u nekim drugim postupcima.

Također odredba članka 8. ZID DSV u izravnoj je opreci s člankom 29. stavak 1. Ustava RH.

Time što Državno sudbeno vijeće ima mogućnost bez i mimo prijedloga ovlaštenog pokretača stegovnog postupka odlučiti o mjeri ili sankciji, krše se načela pravičnog i poštenog suđenja, jer kako sudac ima pravo na obranu što mu je zajamčeno ne samo Zakonom o Državnom sudbenom vijeću, već i člankom 29. Ustava RH, to pravo uključuje i pravo znati što mu se stavlja na teret, ali i pravo očitovati se o svakom prijedlogu sadržanom u zahtjevu za pokretanje stegovnog postupka, pa i o prijedlogu sankcije. Kada se ima na umu da u zahtjevu za pokretanje stegovnog postupka mora biti i prijedlog o vrsti i visini stegovne kazne sukladno članku 25. Zakona o Državnom sudbenom vijeću, pravo suca na obranu u segmentu očitovanja na predloženu stegovnu sankciju u svjetlu osporene odredbe postaje apsurdno, što samo po sebi predstavlja kršenje ustavne garancije prava na pravično i pošteno suđenje čiji je sastavni i neizostavni dio i pravo na obranu.

## **5. Članci 82. do 84. ZDSV**

Navedenim odredbama regulira se položaj predsjednika sudova.

U odnosu na imenovanje predsjednika sudova, osporena odredba (a posebno odredba članka 84. Zakona) ne sadrži baš nikakva (posebno ne jasno i precizno formulirana) mjerila i kriterije nužne za prosudbu ispunjavanja stručne sposobnosti kandidata za obnašanje dužnosti predsjednika suda. Nije stoga jasno koji su to uvjeti za ovu dužnost, a o ispunjavanju kojih ovisi mišljenje i prijedlog sudačkog vijeća te konačna odluka o imenovanju. Također je nejasna razlika između uvjeta za suca i uvjeta za predsjednika suda.

U tom kontekstu nerazumljivo je koji bi to drugi podaci iz evidencije sudaca, uz ocjenu obnašanja sudačke dužnosti, bili odlučni, čak i nužni, za utvrđivanje stručne sposobnosti kandidata.

Navedene nedostatke normiranja kriterija imenovanja (i predlaganja) valja povezati s odredbom članka 37. i 48. stavak 1. Zakona o sudovima (mišljenje Sudačkog vijeća).

Zbog navedenog osporene odredbe suprotne su odredbi čl. 3. Ustava RH (načelo vladavine prava).

## **6. Članak 85. stavak 7. ZDSV**

Ovom odredbom propisuje se način razrješenja predsjednika suda od obnašanja sudačke dužnosti, pa se pored ostalog određuje da će se predsjednika suda razriješiti dužnosti kada postupa suprotno zakonu ili suprotno podzakonskim aktima ili ako svoju dužnost ne izvršava uredno (čl. 85. st. 3. ZDSV).

Propisano je da odluku o razrješenju donosi Državno sudbeno vijeće primjenom pravila koja se odnose na stegovni postupak protiv sudaca, te da protiv te odluke predsjednik suda može pokrenuti upravni spor (čl. 85. st. 2., 4. i 7. ZDSV).

Ova odredba čl. 85. st. 7. ZDSV suprotna je načelu jednakosti svih pred zakonom iz čl. 26. Ustava RH.

Naime, predsjednik suda jest sudac koji obnaša poslove sudske uprave, što potvrđuje i čl. 82. ZDSV.

Ako je tome tako, nedopustivo je da se za suca koji je predsjednik suda i obavlja i poslove sudske uprave, osigurava pravo na pokretanje upravnog spora u postupku razrješenja od dužnosti predsjednika suda koji se vodi po pravilima stegovnog postupka, a da se sucu kojem se nakon stegovnog postupka zbog počinjenog stegovnog djela izriče stegovna sankcija osigurava pravo na pravni lijek (žalbu) pred Ustavnim sudom, sukladno čl. 71. ZDSV-a.

Time su dvije kategorije sudaca protiv kojih se vodi stegovni ili parastegovni postupak dovedeni u neravnopravni položaj, jer nemaju pravna sredstva iste vrijednosti da bi štitili svoja prava.

### **III. Zakon o sudovima ("Narodne novine" broj 150/05; dalje ZOS) i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (dalje: ZID ZOS - „Narodne novine broj 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 27/11 i 130/11)**

#### **1. Članak 7. ZID ZOS („Narodne novine“ broj 153/09) i članak 6. ZID ZOS („Narodne novine“ broj 116/10)**

Osporenom odredbom noveliran je članak 28. ZOS-a.

U stavku 5. propisano je da se protiv prvostupanjskog rješenja o zahtjevu za suđenje u razumnom roku može u roku od 15 dana podnijeti žalba Vrhovnom sudu Republike Hrvatske te da o žalbi odlučuje Vijeće kojeg sukladno stavku 6. čine tri suca VSRH, što se odnosi i na situaciju kada sudac Vrhovnog suda RH postupuje kao sudac prvog stupnja odlučujući o zahtjevu za suđenje u razumnom roku glede postupka koji se vodi pred sudom drugog stupnja.

Osporena odredba suprotna je članku 18. Ustava RH kojim se jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih odluka sudova.

Odredbom kojom se propisuje da isti sud odlučuje o zahtjevu stranke, a potom odlučuje i o žalbi stranke na odluku kojom je odlučeno o pravima ili obvezama istih stranaka negira se smisao ustavnog jamstva prava na žalbu koje podrazumijeva da o pravu ili obvezi neke osobe povodom žalbe te osobe odlučuje viša sudska instanca. Odredba kojom o žalbi ne odlučuje sudac pojedinac već vijeće od tri suca ne rješava ovu ustavnopravnu nedosljednost jer se opet radi o sudu istog ranga, a ne o sudu višeg ranga.

## **2. Članak 35. stavak 3. ZOS i članak 9. ZID ZOS („Narodne novine broj 116/10)**

Osporenim odredbom određuje se da pravno shvaćanje prihvaćeno na sjednici odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Upravnog suda Republike Hrvatske, Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske i županijskog suda obvezno je za sva drugostupanjska vijeća i suce pojedince tog odjela.

Ova odredba suprotna je odredbi člankom 117. stavak 3. ustava RH.

Naime osporenim odredbom je institut pravnog shvaćanja, suprotno Ustavu, promoviran i izjednačen sa suđenjem, a što mu nije smisao i svrha.

Funkcija pravnog shvaćanja je u ostvarenju pravne sigurnosti kroz jedinstvenu primjenu zakona, ali njegov učinak – u odnosu na vijeće odjela na kojem je pravno shvaćanje prihvaćeno – može se osigurati jedino autoritetom uvjerljivosti argumentacije i juridičkom konzistentnošću usvojenog stajališta.

Također odredba je zbog svog izričaja nejasna i dvojbeni jer bi iz nje slijedilo da su navedena pravna shvaćanja obvezna samo za drugostupanjska vijeća i suce pojedince navedenih sudova.

Kako Vrhovni sud Republike Hrvatske sudi i u vijećima kao sud trećeg stupnja, slijedilo bi da pravna shvaćanja odjela nisu obvezna za vijeća tog suda kada sude (odlučuju) u trećem stupnju, ali su obvezna ako u tom istom stupnju odlučuju kao suci pojedinci.

Time je odredba suprotna načelu vladavine prava jer svojom nedorečenošću ne udovoljava načelu pravne izvjesnosti pa je suprotna članku 3. Ustava RH u kojem je ugrađeno načelo vladavine prava kao najviše vrednote zaštićene ustavom.

## **3. Članak 105. ZOS i članak 24. ZID ZOS („Narodne novine broj 116/10)**

Odredbom članka 24. ZID ZOS noveliran je članak 105. ZOS na način da sudac može biti imenovan za ministra pravosuđa ili državnog tajnika u Ministarstvu pravosuđa.

Prema shvaćanju predlagatelja, navedena zakonska odredba krši načelo samostalnosti i neovisnosti sudstva (članak 115. stavak 2. Ustava) u kontekstu diobe vlasti.

Naime, neovisno i o „mirovanju“ sudačke dužnosti, sudački status i dalje postoji jer navedena osoba ne prestaje biti sudac. Kombinacija sudačkog statusa s djelatnim obnašanjem dužnosti ministra, u izvršnoj vlasti, predstavlja protuustavno komponiranu tvorbu, jer neovisnost sudstva uključuje standard zabrane sudjelovanja sudaca u političkim aktivnostima, jer to već samo po sebi može dovesti u pitanje samostalnost sudstva svojom suštinskom nespojivošću sa sadržajem sudačkog statusa. Zabrana propisana člankom 90. Zakona o sudovima vrijedi za sve suce općenito, neovisno o tome obavljaju li ili ne poslove suca (bolovanje, suspenzija, odsutnost zbog stručnog usavršavanja i sl.). Poslovni ministra (ili njegova zamjenika)

su poslovi vođenja politike u pravom smislu te riječi, kao izvršavanja ili čak sudjelovanja u kreiranju političkih odluka vladajuće političke etike, koja je uglavnom stranački strukturirana. Neovisno o tome što ovakav sudac „u stanju mirovanja“ nije član političke stranke – jer to ne smije ni biti po članku 94. Zakona o sudovima koji obuhvaća sve suce, dakle i one kojima bi sudačka dužnost mirovala – on sudjelovanjem u obnašanju izvršne vlasti posve krši princip zabrane obavljanja onih poslova nespojivih sa idejom autonomije sudbene vlasti pa se time sudac stavlja u poziciju suprotnu cilju zabrane zbog kojeg je konstruirana odredba iz članka 94. Zakona o sudovima s gledišta njezine teleološke interpretacije.

Pri tome je važno uočiti da mirovanje sudačke dužnosti zapravo predstavlja potpuni prekid ili privremeni potpuni prestanak sudačkog statusa i sudačke dužnosti koja je po članku 122. stavak 1. Ustava stalna. Status i sam pojam suca kao dužnosnika sudbene vlasti sadržajno se svodi upravo na sudačku dužnost, odnosno dužnost u sudbenoj vlasti. Ono po čemu netko uopće može biti sudac jest upravo navedena dužnost. Pojam suca niti nema drugog sadržaja pa stoga uopće nije ni moguće – s formalnopravnog ali i logičkog motrišta, biti sudac ali i istodobno ne biti dužnosnik sudbene nego izvršne vlasti. Takva solucija je suprotna ne samo uvodno označenim ustavnim odredbama, već i bitnim obilježjima ustavnog poretka Republike Hrvatske u pogledu odnosa najviših Ustavom propisanih tijela vlasti te njihovih nositelja. Upravo s tim u svezi, valja ukazati na odredbu iz članka 106. stavak 1. Ustava, prema kojoj – u odnosu na kadrovsko popunjavanje savjetodavnih tijela Predsjednika Republike – nisu dopuštena imenovanja koja su u suprotnosti s načelom diobe vlasti. Argumentum a fortiore, u odnosima sudstava i egzekutive nedopuštena su imenovanja na način propisan u osporenoj zakonskoj odredbi.

#### **4. Članak 116. ZOS i članak 29. ZID ZOS („Narodne novine“ br. 113/08)**

Rečenom odredbom je propisano da ako predsjednik suda prestane obnašati svoju dužnost, ministar pravosuđa ovlastit će suca toga ili višeg suda da za vrijeme koje ne može biti dulje od jedne godine, obavlja poslove sudske uprave dok predsjednik ne bude imenovan, ista ovlast dana je ministru u slučaju spajanja i osnivanja sudova.

Takva regulacija nakon izmjene Ustava RH kojom je Državnom sudbenom vijeću, sukladno odredbi članka 123. stavak 2. Ustava RH i članka 80. stavak 1. ZDSV-u, dana ovlast za imenovanje predsjednika sudova, predstavlja očitu povredu odredbi članka 123. stavak 2. Ustava RH.

Naime, privremeno obavljanje poslova sudske uprave faktično znači izvršavanje ovlasti predsjednika suda, kojeg je sukladno rečenom ovlašteno imenovati isključivo Državno sudbeno vijeće kao samostalno i neovisno tijelo koje osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti u RH, pa je sukladno tome jedino ovlašteno imenovati i vršitelja dužnosti predsjednika suda.

#### **5. Članak 119. st. 5. ZOS, članak 28. ZID ZOS („Narodne novine“ br. 153/09) i članak 7. ZID ZOS („Narodne novine“ br. 130/11)**

Navedenom odredbom je propisano da se polaznici Državne škole za pravosudne dužnosnike u sudu za koji su primljeni u Državnu školu za pravosudne dužnosnike, zapošljavaju na neodređeno vrijeme kao viši sudski savjetnici.

Navedenom odredbom predviđa se dodjeljivanje statusa višeg sudskog savjetnika osobama koje budu primljene u Školu, i to samo na temelju činjenice upisa u Školu, iako nikada prije toga nisu imale status i radno iskustvo sudskog savjetnika ili nisu imale dovoljno radnog iskustva na tim poslovima. Na taj način se diskriminiraju sudski savjetnici koji imaju određeni broj godina rada na mjestu sudskog savjetnika, što je bio osnovni uvjet propisan Zakonom o sudovima (Narodne novine broj 150/05, 16/07, 113/08) za stjecanje statusa višeg sudskog savjetnika.

Slijedom rečenog očita je povreda odredbe članka 44. Ustava RH, jer je pravo na raspoređivanje sudskog savjetnika na mjesto višeg sudskog savjetnika, podređeno pravu osobe primljene u Državnu školu.

#### **IV. Zakon o pravosudnoj akademiji („Narodne novine“ broj 153/09– dalje ZPA) i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Pravosudnoj akademiji („Narodne novine“ broj 127/10 – dalje ZID ZPA)**

Člankom 1. Zakona o pravosudnoj akademiji (ZPA) propisuje se koji je djelokrug tog zakona i što se sve tim zakonom uređuje. Po ocjeni predlagatelja ovaj zakon ne udovoljava zahtjevu pravne izvjesnosti koji je sastavni dio načela vladavine prava, kao niti načelu jednakosti iz čl. 3. Ustava RH.

##### **1. Članak 30. ZPA i članak 9. ZID ZPA**

Rečenom odredbom propisano je da kandidati koji su primljeni u Školu, a savjetnici su na sudovima i državnim odvjetništvima, ostaju i dalje na radu u tim pravosudnim tijelima kao viši savjetnici.

Kandidati koji su primljeni u Školu, a nisu savjetnici u pravosudnim tijelima, danom prijema u Školu zasnivaju radni odnos na neodređeno vrijeme kao viši savjetnici na sudovima odnosno u državnim odvjetništvima, gdje ih raspoređi Državno sudbeno vijeće odnosno Državnoodvjetničko vijeće ovisno o slobodnim mjestima.

Predmetna odredba nije sukladna ustavnim odredbama po dva osnova.

Prvi je da polaznik Državne škole bez ijednog dana radnog staža u pravosuđu stječe status višeg savjetnika na sudu pod nejednakim uvjetima u odnosu na sudskog savjetnika na tom i ostalim sudovima s dugogodišnjim radom u pravosuđu čija su legitimna očekivanja bila da će u slučaju upražnjenog mjesta biti raspoređen za višeg sudskog savjetnika. Naime, navedenom odredbom predviđa se dodjeljivanje statusa višeg sudskog savjetnika osobama koje budu primljene u Školu, i to samo na temelju činjenice upisa u Školu, iako nikada prije toga nisu imale status i radno iskustvo sudskog savjetnika ili nisu imale dovoljno radnog iskustva na tim poslovima. Time se diskriminiraju sudski savjetnici koji imaju određeni broj godina rada na mjestu sudskog savjetnika, što je bio osnovni uvjet propisan Zakonom o sudovima (Narodne novine broj 150/05, 16/07, 113/08) za stjecanje statusa višeg sudskog savjetnika.

Slijedom rečenog očita je povreda odredbe članka 44. Ustava RH, jer je pravo na raspoređivanje sudskog savjetnika na mjesto višeg sudskog savjetnika, podređeno pravu osobe primljene u Državnu školu.

Druga ustavna povreda, koja proizlazi iz naprijed citirane odredbe Zakona, očituje se u činjenici da se polaznik Državne škole raspoređuje ovisno o slobodnim mjestima na sud i državno odvjetništvo, neovisno o mjestu prebivališta i njegovim potrebama i željama, čime se vrijeđa odredba članka 54. stavak 2. Ustava kojom je određeno da svatko slobodno bira poziv i zaposlenje te da je svakome pod jednakim uvjetima dostupno svako radno mjesto i dužnost. U izbor poziva u demokratskim društvima svakako pripada i sloboda izbora mjesta rada, što je u potpunosti onemogućeno predmetnom odredbom.

#### **4. Članak 34. stavak 3. ZPA**

Navedena odredba propisuje da završna ocjena koja se daje polaznicima Državne škole za pravosudne dužnosnike predstavlja zbroj bodova ostvarenih na listi prvenstva za prijam u Školu, bodova iz ocjene mentora i bodova ostvarenih na završnom ispitu.

Dovodeći ovu odredbu u svezu s odredbom čl. 33. st. 2. istog Zakona kojom je propisan cilj i svrha završnog ispita koji se polaže u okviru Državne škole za pravosudne dužnosnike, a to je provjera praktičnih znanja i sposobnosti stečenih za vrijeme trajanja Škole, vidljivo je da je osporena zakonska odredba nejasna i neprecizna te kontradiktorna drugim odredbama tog zakona, pa time i suprotna načelu vladavine prava iz čl. 3. Ustava RH.

Naime, sukladno navedenoj zakonskoj odredbi do 25% završne ocjene čini zbroj bodova ostvarenih na listi prvenstva za prijam u Školu, iako navedeno predstavlja zapravo samo kvalifikatorni rezultat za prijam u Državnu školu te nije posljedica praktičnih znanja i sposobnosti koje je polaznik Škole stekao za vrijeme trajanja Škole.

Navedeno dovodi u neravnopravan položaj same polaznike Državne škole međusobno, budući da treba uzeti u obzir razliku koja se tim istim zakonom čini s obzirom na dvije kategorije kandidata za Državnu školu, onih koji su bodove ostvarili na pravosudnom ispitu i onih koji su bodove ostvarili na temelju pisanog ispita. Pri tome treba voditi računa o činjenici da kandidati koji ostvaruju bodove na pisanom ispitu, i to iz razloga jer im se ne priznaje pravosudni ispit koji su polagali prema starim propisima, razumljivo nemaju podjednaku razinu znanja iz svih grana prava za koje je predviđeno pisanje radnji u okviru pisanog ispita za prijem u Školu. Ova skupina kandidata je tijekom svog rada bila usmjerena na specijalizaciju u pojedinim područjima prava, pa se time početno nalaze u lošijoj poziciji od mlađih kolega koji su tek položili pravosudni ispit koji daje upravo takav širi spektar teorijskog znanja.

Budući da je člankom 31. st. 2. ZPA propisano stručno usavršavanje koje se na jednak način, tj. po jednakom programu provodi za sve polaznike Škole, nepravedno je prilikom davanja konačne ocjene uzimati u obzir rezultate koji su polaznicima Škole predstavljali kvalifikatorni uvjet za prijem u Školu, jer se time polaznici Škole dovode

u neravnopravan položaj, što je u suprotnosti s načelom jednakosti iz čl. 3. Ustava RH.

#### **4. Članak 35. stavak 3. ZPA**

Ovim člankom propisano je da imenovani suci i zamjenici državnih odvjetnika koji bez opravdanog razloga napuste sud ili državno odvjetništvo prije vremena navedenog u stavku 2. istog članka, dužni su Akademiji vratiti sredstva koja su utrošena za njihovo školovanje.

Navedenom zakonskom odredbom povrijeđeno je načelo vladavine prava, koje u sebi uključuje pravo na pravnu izvjesnost subjekata prava, budući da je takva zakonska odredba nedorečena. To stoga što navedena odredba ne precizira, a niti je to učinjeno nekom drugom odredbom tog zakona, koje tijelo je ovlašteno odlučivati o opravdanosti razloga imenovanih sudaca i zamjenika državnih odvjetnika da napuste sud ili državno odvjetništvo prije zakonom propisanog vremena. Također, nijednom odredbom tog zakona, kao niti podzakonskim aktom, nije određeno koja je to visina sredstava koju su polaznici Državne škole, odnosno imenovani suci i državni odvjetnici dužni vratiti Akademiji u slučaju da bez opravdanog razloga napuste sud ili državno odvjetništvo prije propisanog vremena.

Načelo pravne izvjesnosti, kako je uvodno rečeno, traži da su zakonske i pravne posljedice izvjesne za adresate pravne norme, tj. primjerene njihovim legitimnim očekivanjima u neposrednoj primjeni zakona. Budući da to načelo zahtijeva da zakon bude jasan i precizan, kako bi se spriječila svaka arbitrarnost i neizvjesnost adresata pravne norme u pogledu krajnjeg učinka zakonskih odredaba koje se na njih primjenjuju, očigledno je da gore osporena zakonska odredba ne udovoljava tom zahtjevu.

**IV.** Zbog svih gore navedenih razloga koji su po mišljenu predlagatelja od značaja za ocjenu stvari, sukladno odredbi članka 37. stavak 2. u svezi s člankom 53. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, predlagatelji predlažu da se donese Odluka o ukidanju osporenih zakonskih odredbi zbog njihove nesuglasnosti s Ustavom RH, odnosno podredno da se takva odluka donese nakon provedene savjetodavne i javne rasprave.

U Zagrebu, 8. veljače 2012.

Predsjednik UHS-a

Predsjednica UHSSV-a

Đuro Sessa

Adrijana Lisičin