



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-II-3595/2023

Zagreb, 3. listopada 2023.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i zakonom, na sjednici održanoj 3. listopada 2023. donio je

RJEŠENJE

Odbacuje se podnesak nazvan "Ustavna tužba protiv Odluke o odabranim osnovnim školama koje će sudjelovati u Eksperimentalnom programu 'Osnovna škola kao cjelodnevna škola - Uravnotežen, pravedan, učinkovit i održiv sustav odgoja i obrazovanja' klasa: 602-02/23-09/00181, ur. broj: 533-05-23-0005, od 22. svibnja 2023."

Obrazloženje

1. Božidar Miklobušec, Petar Mikulčić, Marin Mazor, Maja Đakmanec Loborec, Dražen Ključarić, Elias Zenebe, Željko Rutić, Ivana Kunić, Mihaela Žugec, Zvonimir Lacković, Jasminka Hokman, Ivica Šantek, Katarina Vuradin i Maja Trstenjački Štorga, svi iz Novog Marofa, te Natalija Amić, Ivan Bahorić, Tanja Sodić, Branka Šintić Paljug, Antonija Mlinac, Sanja Vrbanić Stanićak, Valentina Pleš, Sanja Rataić, Lorena Rak, Sonja Horvat, Štefica Šoštar, Adrian Šoštar i Ivana Grahač, svi iz Draganića, koje sve zastupa Karlo Novosel, odvjetnik u Zagrebu, podnijeli su 28. kolovoza 2023. podnesak nazvan "Ustavna tužba protiv Odluke o odabranim osnovnim školama koje će sudjelovati u Eksperimentalnom programu 'Osnovna škola kao cjelodnevna škola - Uravnotežen, pravedan, učinkovit i održiv sustav odgoja i obrazovanja' klasa: 602-02/23-09/00181, ur. broj: 533-05-23-0005, od 22. svibnja 2023.", koju je donio ministar znanosti i obrazovanja (u daljnjem tekstu: Odluka) te predložili da Ustavni sud obustavi izvršenje Odluke do donošenja svoje odluke u predmetnom ustavnosudskom postupku i dosudi im trošak sastavljanja tog podneska po odvjetniku.

2. U predmetnom se podnesku navodi da je Odluka u nesuglasnosti s člancima 14. stavkom 2., 18., 26., 29., 63. i 64. Ustava.

2.1. U tom pogledu navedeno je, među ostalim, da su "ovdje tužitelji dana 15.08.2023. godine podnijeli Upravnom sudu u Zagrebu upravnu tužbu" u razmatranoj stvari, da "su osporenim postupanjem Ministarstva te donošenjem Odluke povrijeđena prava i pravni interesi stranaka uslijed protuustavnog i nezakonitog donošenja iste, kao i uslijed protuustavnosti i nezakonitosti postupka koji je prethodio donošenju iste, a to sve *mutatis mutandis* iz razloga navedenih u gore navedenim prigovorima koji prileže ovoj tužbi" te da su "s obzirom na žurnost situacije i potrebu za hitnim rješavanjem predmetnog spora (...) tužitelji (...) 22.08.2023. godine podnijeli predsjedniku Upravnog suda u Zagrebu zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku". Pri tome je pri obrazloženju povrede ustavnih prava navedeno:

"(...) tužitelji opetovano naglašavaju kako je postupanje Ministarstva pri donošenju pobijane Odluke i materijalnopravno i procesnopravno protuustavno i protuzakonito, sve kako je argumentirano navedeno u prigovorima tužitelja čiji se navodi imaju, *mutatis mutandis*, smatrati i navodima ove tužbe, a isto tako i nepostupanje Ministarstva po prigovorima tužitelja predstavlja grubu povredu navedenih ustavnih prava tužitelja.

Cjelokupnim navedenim (ne)postupanjem Ministarstva tužiteljima su grubo povrijeđena ustavna prava i to na jednakost pred zakonom iz članka 14. stavka 2. Ustava, ustavnog prava na žalbu iz članka 18. Ustava, ustavnog prava na zakonitost pojedinačnih akata tijela sa javnim ovlastima iz članka 19. Ustava, ustavnog prava na jednakost pred tijelima koja imaju javne ovlasti iz članka 26. Ustava, ustavnog prava na neovisno i nepristrano odlučivanje iz članka 29. Ustava, ustavnog prava iz članka 63. Ustava i ustavnog prava iz članka 64. Ustava."

2.2. U predmetnom je podnesku zaključno, među ostalim, navedeno:

"S obzirom na sve navedeno, to tužitelji predlažu Ustavnom sudu Republike Hrvatske temeljem članka 29. stavka 1. Ustava te članka 63. stavka 1., 2. i 3. UZUSRH-a donijeti sljedeću

ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Ukida se:

- Odluka o odabranim školama koje će sudjelovati u Eksperimentalnom programu 'Osnovna škola kao cjelodnevna škola - Uravnotežen, pravedan, učinkovit i održiv sustav odgoja i obrazovanja', KLASA: 602-02/25-09/00181, URBROJ: 555-05-25-0005, Ministarstva znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske od dana 22.05.2025. godine, u dijelu koji se odnosi na Osnovnu školu Novi Marof u Novom Marofu te područne škole u Ključu, Madžarevu, Podevčevu i Remetincu, te Osnovnu školu Draganići u Draganiću.

III. Ova odluka objavit će se u Narodnim novinama Republike Hrvatske.

Alternativno, a u slučaju da Ustavni sud primarno navedeni zahtjev ocijeni neosnovanim, tužitelji predlažu donijeti sljedeću

ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Nalaže se Upravnom sudu u Zagrebu u najkraćem mogućem roku, a najkasnije u roku od 15 (slovima: petnaest) dana od dana objave ove odluke u Narodnim novinama Republike Hrvatske meritorno odlučiti o tužbi tužitelja protiv Ministarstva znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske od dana 15.08.2025. godine.

III. Određuje se primjerena naknada zbog povrede ustavnog prava na suđenje u razumnom roku u ukupnom iznosu od 10.000,00 EUR (slovima: deset tisuća eura)/75.545,00 (slovima: sedamdeset pet tisuća tristo četrdeset pet kuna).

IV. Nalaže se Republici Hrvatskoj da tužiteljima solidarno isplati naknadu iz točke III. izreke ove odluke u roku od 5 (slovima: tri) mjeseca od dana podnošenja zahtjeva tužitelja za njezinu isplatu.

V. Ova odluka objavit će se u Narodnim novinama Republike Hrvatske.

Nastavno, a s obzirom na sve gore navedeno, razvidno je kako stupanjem na snagu pobijane Odluke, odnosno njenom primjenom od dana 04.09.2023. godine, nastaju teške i nepopravljive posljedice tužiteljima i njihovoj djeci, a sama primjena pobijane Odluke zapravo ovisi o tome jesu li pri njenom donošenju poštovane zakonske procedure, odnosno jesu li njenim donošenjem povrijeđena ustavna i zakonska prava tužitelja, te se, stoga, prije odluke nadležnih tijela o tim pitanjima, pobijana Odluka ne bi smjela primjenjivati.

S druge strane, samo nepostupanje Ministarstva po prigovorima tužitelja, a čime je grubo povrijeđeno ustavno pravo na jednakost pred zakonom iz članka 14. stavka 2. Ustava, ustavnog prava na žalbu iz članka 18. Ustava i ustavnog prava na jednakost pred tijelima koja imaju javne ovlasti iz članka 26., već predstavlja dostatnu osnovu za hitnu privremenu obustavu primjene pobijane Odluke, a dok se u redovnom sudskom, ili ovom ustavnosudskom postupku, ne odluči o osnovanosti prigovora tužitelja."

3. Ustavni sud uvodno napominje da je gospodar pravne kvalifikacije predmetnog (kao uostalom i svih drugih) podnesaka te zbog toga nije vezan uz pravnu kvalifikaciju koju pojedinim podnescima pridaju sami podnositelji/predlagatelji. Međutim, u osobitim okolnostima razmatranog slučaja Ustavni sud uopće ne smatra potrebnim baviti se pitanjem pravne kvalifikacije predmetnog podneska, to jest time je li taj podnesak ustavna tužba i/ili prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke. Naime, taj podnesak, zbog razloga koji će biti navedeni u nastavku obrazloženja ovog rješenja, nije dopušten ni kao eventualni prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke, a ni – u najmanju ruku trenutno – kao ustavna tužba, oboje s obzirom na članak 32. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) koji glasi:

"Članak 32.

Ustavni sud će rješenjem odbaciti zahtjev, prijedlog i ustavnu tužbu ako nije nadležan za odlučivanje (...) i u drugim slučajevima kad ne postoje pretpostavke za odlučivanje o biti stvari."

4. Naime, ako bi se pošlo od toga da je riječ o ustavnoj tužbi, kako je razmatrani podnesak nazvan, Ustavni sud ističe da je, s obzirom na opisane okolnosti slučaja, mjerodavan članak 63. stavak 1. Ustavnog zakona koji glasi:

"Članak 63.

(1) Ustavni sud će pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije no što je iscrpljen pravni put, 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.

(...)"

Te odredbe Ustavnog zakona tiču se dvije osnove za podnošenje ustavne tužbe: 1) povrede ustavnog prava na suđenje u razumnom roku i 2) grube povrede ustavnih prava u situacijama u kojima je potpuno razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice. Ustavni sud će se u daljnjem obrazloženju ovog rješenja najprije baviti potonjom osnovom.

5. Na temelju članka 63. stavka 1. Ustavnog zakona Ustavni sud nadležan je pokrenuti ustavnosudski postupak i prije iscrpljivanja dopuštenog pravnog puta 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. Iz navedenog proizlazi kako je mogućnost korištenja tog ovlaštenja vezana uz dva kriterija, čime je Ustavnom sudu dana mogućnost procjenjivanja postojanja određenih okolnosti uslijed kojih može pokrenuti postupak i procjenjivati svrhovitost svoje intervencije. Navedeno stajalište Ustavni sud izrazio je u više svojih odluka (v. primjerice odluke broj: U-IIIB-2874/2017 od 18. siječnja 2018., broj: U-IIIB-197/2018 od 8. studenoga 2018. i broj: U-IIIB-698/2018 od 21. ožujka 2018., sve na www.usud.hr).

6. Ustavni sud ističe da se u predmetnom podnesku ne obrazlažu razlozi zbog kojih bi uslijed nepokretanja ustavnosudskog postupka mogle nastati teške i nepopravljive posljedice za podnositelje tog podneska, o čemu bi se radilo samo kad bi radnja ili odluka suda očigledno dokinula samu srž nekog njihovog ustavnog prava, potpuno onemogućila njezino naknadno preispitivanje od strane nadležnog tijela ili Ustavnog suda ili "potkopala autoritet" državne vlasti koju donositelj odluke ili poduzimatelj sporne radnje obnaša.

Ustavni sud pri tome posebno naglašava da kada je riječ o navodnim povredama ustavnih prava nije ovlašten svojom argumentacijom nadomjestiti izostalu argumentaciju podnositelja ustavnih tužbi, što uključuje i to da nije na Ustavnom sudu da nagađa što su podnositelji mislili pod *mutatis mutandis* argumentacijom sadržanom u nekom od podnesaka koji su prethodili ustavnosudskom postupku i koje su u tu svrhu priložili ustavnoj tužbi. Upravo suprotno, podnositelji su dužni obrazložiti svoju *mutatis mutandis* argumentaciju, naročito zbog toga što ustavnosudski postupak u povodu ustavne tužbe nije redovni sudski postupak nego poseban postupak zaštite ustavnih prava i sloboda.

7. Što se tiče eventualne povrede zaštite prava na suđenje u razumnom roku, Ustavni sud ističe da je iz opisanih okolnosti slučaja (vidi posebno točku 2.1. obrazloženja ovog rješenja) nedvojbeno da je podnesak (ustavna tužba) u tom dijelu očito neosnovan s obzirom na činjenicu da postupak koji je prethodio ustavnosudskom postupku traje nepunih mjesec i pol dana, a u predmetnom podnesku, kao što je prethodno već navedeno, nije obrazloženo nastupanje teških i nepopravljivih posljedica za podnositelje (vidi 2. odlomak točke 6. obrazloženja) iz kojih bi eventualno proizlazilo suprotno s obzirom na značaj postupka za podnositelje.

8. Sažeto rečeno, glede dijela predmetnog podneska koji bi se (eventualno) mogao smatrati ustavnom tužbom ne postoje pretpostavke za odlučivanje o biti stvari (članak 32. Ustavnog zakona) ni po jednoj od osnova iz članka 63. Ustavnog zakona.

9. Ustavni sud pri svemu prethodno navedenom posebno naglašava da nije na njemu prejudicirati upravnosudsku odluku u povodu predmetne upravne tužbe i zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku niti se ovo rješenje Ustavnog suda ni na koji način smije tumačiti na taj način i imati ikakav utjecaj na postojeću upravnosudsku praksu i/ili njezin eventualni razvoj.

10. Ako bi se pak pošlo od toga da je u razmatranom slučaju (dijelom) riječ o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke, Ustavni sud ističe da je na temelju članka 125. alineje 2. Ustava nadležan za odlučivanje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom.

Članak 125. alineja 2. Ustava glasi:

"Članak 125.

Ustavni sud Republike Hrvatske:

(...)

- odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom,

(...)"

11. Pod "drugim propisom", u smislu članka 125. alineje 2. Ustava, razumijeva se eksterni općenormativni i pravno obvezujući akt koji je donijelo tijelo državne vlasti radi uređenja pojedinih pitanja, izvršenja i/ili provedbe zakona, odnosno provedbe drugog propisa više pravne snage, koji uređuje odnose na općenit način i koji djeluje prema svima koji se nađu u pravnoj situaciji da se na njih dotični akt ima primijeniti. Sukladno tome, temeljna materijalna obilježja "drugog propisa" u smislu članka 125. alineje 2. Ustava jesu njegova apstraktnost i generalnost.

12. Primjenjujući navedene kriterije na konkretan slučaj, osporena Odluka po ocjeni Ustavnog suda ne bi bila drugi propis u smislu članka 125. alineje 2. Ustava.

13. Stoga, neovisno o pravnoj kvalifikaciji predmetnog podneska, na temelju članka 32. Ustavnog zakona riješeno je kao u izreci.

14. Budući da je doneseno rješenje o odbačaju predmetnog podneska, prestale su postojati pretpostavke za odlučivanje o prijedlogu za obustavu izvršenja Odluke.

15. U odnosu na zatraženi trošak ustavnosudskog postupka Ustavni sud ističe da, u skladu s člankom 23. Ustavnog zakona, svaki sudionik snosi svoje troškove u ustavnosudskom postupku ako Ustavni sud ne odluči drukčije. S obzirom na to da predlagatelji nisu uspjeli s podneskom, Ustavni sud nije dosuđivao trošak.

PREDSJEDNIK

dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.