



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-I-4658/2019

U-I-4659/2019

Zagreb, 17. prosinca 2019.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 17. prosinca 2019., donio je

R J E Š E N J E

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 19.e Zakona o kaznenom postupku ("Narodne novine" broj 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14. i 70/17.) i članka 26.a Zakona o sudovima ("Narodne novine" broj 28/13., 33/15., 82/15. i 67/18.).

II. Na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02.), do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o suglasnosti s Ustavom članka 19.e Zakona o kaznenom postupku i članka 26.a Zakona o sudovima privremeno se obustavlja izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih zakonskih odredaba.

III. Ovo rješenje objavit će se u "Narodnim novinama".

O b r a z l o ž e n j e

1. Peđa Grbin iz Pule i Orsat Miljenić iz Zagreba (u daljnjem tekstu: predlagatelji) podnijeli su 14. studenoga 2019. Ustavnom sudu zajednički prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 19.e Zakona o kaznenom postupku ("Narodne novine" broj 152/08., 76/09., 80/11., 121/11. - pročišćeni tekst, 91/12. - odluka Ustavnog suda broj: U-I-448/09 i dr., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14. i 70/17.; u daljnjem tekstu: ZKP/08) i članka 26.a Zakona o sudovima ("Narodne novine" broj 28/13., 33/15., 82/15. i 67/18.; u daljnjem tekstu: ZoSud/13).

Ujedno su, u smislu članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), predložili donošenje rješenja o privremenoj obustavi izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih zakonskih odredaba.

2. Ustavni sud je prijedlog predlagatelja po zaprimanju razdvojio na način da je u odnosu na članak 19.e ZKP-a/08 prijedlog zaveden pod brojem U-I-4658/2019, a u odnosu na članak 26.a ZoSud-a/13 pod brojem U-I-4659/2019.

Rješavajući o prijedlogu za pokretanje postupka i za donošenje rješenja o privremenoj obustavi izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih zakonskih odredaba Ustavni sud smatrao je svrsishodnim o tome odlučiti jednim rješenjem.

3. Na temelju članka 27. stavka 6. Ustavnog zakona od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzeli su se sutkinja Ingrid Antičević Marinović i sudac Josip Leko.

4. ZKP/08 donio je Hrvatski sabor na sjednici održanoj 15. prosinca 2008., objavljen je u "Narodnim novinama" broj 152 od 24. prosinca 2008., a stupio je na snagu 1. siječnja 2009. (izuzev odredaba navedenih u članku 575. tog zakona, čije je stupanje na snagu odgođeno). Nakon toga mijenjan je odnosno dopunjavan sedam puta ("Narodne novine" broj 76/09., 80/11., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14. i 70/17.).

4.1. Osporeni članak 19.e uveden je u ZKP/08 člankom 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, koji je objavljen u "Narodnim novinama" broj 80 od 13. srpnja 2011. (u daljnjem tekstu: ZIDZKP/11).

Članak 19.e ZKP-a/08 glasi:

"Članak 19.e

(1) Visoki kazneni sud je nadležan:

1) odlučivati u drugom stupnju o žalbama protiv presuda općinskih i županijskih sudova;

2) obavljati druge poslove propisane zakonom.

(2) Visoki kazneni sud sudi u vijećima sastavljenim od tri suca, a u vijeću od pet sudaca kad odlučuje o žalbama protiv presuda za kaznena djela za koja je propisana kazna dugotrajnog zatvora. Sudac pojedinac Visokog kaznenog suda odlučuje kad je to propisano zakonom.

(3) Predsjednik Visokog kaznenog suda i predsjednik vijeća Visokog kaznenog suda odlučuju u slučajevima predviđenim u ovom Zakonu."

Člankom 51. ZIDZKP-a/11 propisano je (u relevantnom dijelu) sljedeće:

"Članak 51.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u 'Narodnim novinama', osim:

(...)

– članka 19.e iz članka 3. ovog Zakona koji stupa na snagu 1. siječnja 2015."

4.2. Člankom 11. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, koji je objavljen u "Narodnim novinama" broj 152 od 22. prosinca 2014., propisano je sljedeće:

"Članak 11.

U Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku ('Narodne novine', br. 80/11.) u članku 51. podstavku 3. riječi: '1. siječnja 2015.' zamjenjuju se riječima: '1. siječnja 2020.'"

4.3. Slijedom navedenog, od 1. siječnja 2020. propisano je stupanje na snagu osporenog članka 19.e ZKP-a/08.

5. ZoSud/13 donio je Hrvatski sabor na sjednici održanoj 22. veljače 2013., objavljen je u "Narodnim novinama" broj 28 od 6. ožujka 2013., a stupio je na snagu 14. ožujka 2013. Nakon toga mijenjan je odnosno dopunjavan tri puta ("Narodne novine" broj 33/15., 82/15. i 67/18.).

5.1. Osporeni članak 26.a uveden je u ZoSud/13 člankom 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, koji je objavljen u "Narodnim novinama" broj 67 od 25. srpnja 2018. (u daljnjem tekstu: ZIDZoSud/18).

Članak 26.a ZoSud-a/13 glasi:

"Članak 26.a

Visoki kazneni sud Republike Hrvatske:

1. odlučuje u drugom stupnju o žalbama protiv odluka županijskih sudova u kaznenim predmetima,
2. obavlja druge poslove određene zakonom."

Člankom 80. ZIDZoSud-a/18 propisano je sljedeće:

"Članak 80.

Ovaj Zakon objavit će se u 'Narodnim novinama', a stupa na snagu 1. siječnja 2019., osim članka 16. ovoga Zakona koji stupa na snagu 1. siječnja 2020."

5.2. Slijedom navedenog, od 1. siječnja 2020. propisano je stupanje na snagu osporenog članka 26.a ZoSud-a/13.

6. Predlagatelji ističu da se osporenim člankom 19.e ZKP-a/08 odnosno osporenim člankom 26.a ZoSud-a/13 različito uređuju nadležnosti istog suda - Visokog kaznenog suda Republike Hrvatske, a pritom se Vrhovnom sudu Republike Hrvatske oduzima nadležnost odlučivanja u drugom stupnju o žalbama protiv odluka županijskih sudova u kaznenim predmetima.

Kako navode, nadležnost općinskih i županijskih sudova u kaznenim predmetima propisana je člancima 18. i 19. ZoSud-a/13, a nadležnost za odlučivanje o pojedinim kaznenim djelima u prvom stupnju suđenja razrađena je člancima 19.b i 19.c ZKP-a/08, i to upravo kako bi se naglasila razlika u težini kaznenih djela, to jest kako bi se suđenje u prvom stupnju za najteža i posebno opasna kaznena djela povjerilo županijskim sudovima, a zatim kako bi se, istom logikom, odlučivanje o žalbama protiv presuda županijskih sudova u takvim predmetima povjerilo Vrhovnom sudu.

Naime, suđenje o teškim kaznenim djelima zahtijeva i suce s više znanja i iskustva. Uz to, teška kaznena djela imaju posebno značenje za život i sigurnost svih građana Republike Hrvatske, pa je važno da budu tretirana na jednak način svuda u Republici Hrvatskoj. Odlučivanje Vrhovnog suda o žalbama protiv odluka županijskih sudova u

takvim predmetima stoga je najučinkovitiji način osiguravanja jedinstvene primjene prava, što je i ustavna zadaća povjerena upravo Vrhovnom sudu.

Visoki kazneni sud preuzimanjem nadležnosti odlučivanja o žalbama protiv odluka županijskih sudova nije istodobno preuzeo i funkcije Vrhovnog suda propisane Ustavom, odnosno takve mu funkcije nisu nametnute, a rezultat svega je da Vrhovnom sudu u kaznenopravnoj sferi preostaje jedino odlučivanje o izvanrednim pravnim lijekovima (o zahtjevu za zaštitu zakonitosti i zahtjevu za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude) koji su, međutim, vrlo ograničeni u pogledu ovlaštenih podnositelja i uvjeta za njihovo podnošenje, kao i u pogledu dosega njihovih učinaka.

Budući da se izvanredni pravni lijekovi mogu podnositi na temelju neusporedivo užeg kruga razloga no što je to slučaj s podnošenjem žalbe, a imajući u vidu i Ustavom zajamčena prava okrivljenika u kaznenim postupcima (članak 29. Ustava), odlučivanjem isključivo o izvanrednim pravnim lijekovima Vrhovni sud ne može osiguravati dosljedno provođenje zakona, ujednačavati sudsku praksu u kaznenim stvarima odnosno ispunjavati svoju ustavnu zadaću koja je i nadalje propisana Ustavom.

Predlagatelji smatraju i da upravo zbog jedinstvenog ustavnog položaja i uloge Vrhovnog suda nema mjesta usporedbama između za njih spornog Visokog kaznenog suda odnosno nadležnosti koje su dane tom sudu (i to dvama zakonima na različit način, što smatraju samo po sebi nedopustivim), s Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske, Visokim trgovačkim sudom Republike Hrvatske odnosno Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske i njihovim nadležnostima.

Sažeto, predlagatelji smatraju da osporene zakonske odredbe ozbiljno dovode u pitanje ispunjavanje Ustavom propisane zadaće Vrhovnog suda, to jest osiguravanje jedinstvene primjene prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni (članak 116. stavak 1. Ustava), kao i da je zakonodavac donoseći osporene zakonske odredbe znatno prekoračio granice slobode u uređivanju ustanovljavanja, djelokruga, sastava i ustrojstva sudova, koju mu daje Ustav člankom 116. stavkom 3.

Zbog toga predlagatelji predlažu pokretanje ustavnosudskog postupka i ukidanje članka 19.e ZKP-a/08 odnosno članka 26.a ZoSud-a/13. Radi izbjegavanja ozbiljnih štetnih posljedica do kojih bi dovelo njihovo stupanje na snagu odnosno primjena predlažu i da Ustavni sud privremeno obustavi izvršenje svih akata ili radnji koje bi se poduzimale na osnovi tih odredaba, do donošenja odluke Ustavnog suda o prijedlogu za ocjenu suglasnosti s Ustavom.

7. Ustavni sud zaključio je da razlozi zbog kojih predlagatelji predlažu pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 19.e ZKP-a/08 i članka 26.a ZoSud-a/13 otvaraju pravna pitanja ustroja, djelovanja i ostvarivanja zadaća tijela sudbene vlasti, što podrazumijeva posebno i vremenski zahtjevno ispitivanje navedenog problema u svjetlu ustavnih vrednota i ustavom zaštićenih dobara.

Ustavni sud se u ovom rješenju ograničava samo na utvrđenje kako bi učinci članka 19.e ZKP-a/08 i članka 26.a ZoSud-a/13, zbog neusklađenosti u propisivanju nadležnosti Visokog kaznenog suda, mogli izazvati poremećaj u djelovanju i međusobnim odnosima pojedinih segmenata sudbene vlasti odnosno u strukturi

pravosudnog sustava kao cjeline. Zbog propisanih nadležnosti Visokog kaznenog suda, čak i u slučaju da spomenute neusklađenosti budu otklonjene odgovarajućom zakonskom izmjenom, mogla bi biti dovedena u pitanje i Ustavom utvrđena zadaća Vrhovnog suda, time i ostvarivanje pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka.

8. Ustavni sud navedeno smatra dostatnim razlogom za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 19.e ZKP-a/08 i članka 26.a ZoSud-a/13, ali ovo rješenje ne prejudicira konačnu ustavnopravnu ocjenu osporenih zakonskih odredaba.

Sukladno tome, na temelju članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona, doneseno je rješenje kao u točki I. izreke.

9. Člankom 45. Ustavnog zakona propisano je:

"Članak 45.

Ustavni sud može, do donošenja konačne odluke, privremeno obustaviti izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi zakona ili drugog propisa, čija se suglasnost s Ustavom, odnosno zakonom ocjenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice."

Vodeći se načelom pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka, a radi sprječavanja mogućih posljedica koje bi mogle nastati zbog primjene članka 19.e ZKP-a/08 i članka 26.a ZoSud-a/13 (posebice imajući u vidu da je njihovo stupanje na snagu propisano s 1. siječnja 2020.), Ustavni sud je, do donošenja odluke o njihovoj (ne)suglasnosti s Ustavom, ocijenio potrebnim privremeno obustaviti izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje bi se na temelju tih odredaba poduzimale u praksi.

Slijedom navedenog doneseno je rješenje kao u točki II. izreke.

10. Na kraju Ustavni sud ističe da ovo rješenje ne dovodi u pitanje pravnu valjanost do sada poduzetih radnji vezanih uz osnivanje i uz početak rada Visokog kaznenog suda (imenovanje sudaca, prijam službenika i namještenika i dr.).

11. Objava rješenja (točka III. izreke) temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

PREDSJEDNIK
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

dr. sc. Branko Brkić
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavka 4. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst), pisano obrazlažem

**IZDVOJENO MIŠLJENJE U ODNOSU NA RJEŠENJE USTAVNOG SUDA
REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETU BROJ: U-I-4658/2019 i U-I-4659/2019 od
17. prosinca 2019.**

U ovom predmetu većinom glasova sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske prihvaćen je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 19.e Zakona o kaznenom postupku ("Narodne novine" broj 152/08., 76/09., 80/11., 121/11. - pročišćeni tekst, 143/12., 56/13., 145/13., 152/14. i 70/17.) i članka 26.a Zakona o sudovima ("Narodne novine" broj 28/13., 33/15., 82/15. i 67/18.).

S većinskim mišljenjem ne slažem se iz sljedećih razloga:

Nesporna je činjenica da bi prema odredbi čl. 19.e ZKP-a/08 Visoki kazneni sud bio nadležan u drugom stupnju odlučivanje o žalbama protiv presuda općinskih i županijskih sudova u kaznenim stvarima, dok članak 26.a. ZoSud-a/13 propisuje da Visoki kazneni sud Republike Hrvatske odlučuje o drugom stupnju o žalbama protiv odluka županijskih sudova u kaznenim predmetima, što znači da su izložene odredbe međusobno proturječne.

Međutim, smatram da takva neusklađenost u propisivanju nadležnosti Visokog kaznenog suda ne može biti dostatnim razlogom za privremenu obustavu izvršenja svih pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih zakonskih odredaba temeljem članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Naime, evidentno je da je Zakon o sudovima u ovom slučaju *lex specialis* ali i *lex posterior* te je pravilnim tumačenjem izložene proturječnosti po kako po načelu *lex specialis derogat legi generali* tako i po načelu *lex posterior derogat lex priori* sasvim evidentno da u postojećem zakonskom uređenju Visoki kazneni sud odlučuje u kaznenim predmetima o žalbama protiv odluka županijskih sudova. O tome nema nikakve dvojbe niti za predlagatelje, koji neusklađenost zakona navode samo podredno (formulacijom "I na kraju", a naša odluka temelji se baš takvom podrednom zahtjevu, iako niti predlagatelji ne obrazlažu u čemu bi se ogledala protuustavnost kontradiktornih odredaba zakona.

Zato smatram da izložena neusklađenost Zakona o sudovima sa Zakonom o kaznenom postupku evidentno nije razlogom neustavnosti bilo kojega od navedenih zakona već se dvojba oko nadležnosti Visokog kaznenog suda treba razriješiti po načelu *lex posterior derogat legi priori*, pri čemu smatram da je Zakon o sudovima istovremeno i *lex specialis*, te da odredbi o nadležnosti sudova u kaznenim stvarima uopće nije mjesto u Zakonu o kaznenom postupku obzirom da Zakon o sudovima kao *lex specialis* uređuje cjelokupnu organizaciju i nadležnost sudova.

Uostalom, u slučaju dvojbe oko tumačenja zakona, Hrvatski sabor može dati vjerodostojno tumačenje izloženih kontradiktornosti između dva zakona, sukladno člancima 208. - 210. Poslovnika Hrvatskog sabora.

Konačno, u čitavoj stručnoj pravničkoj javnosti je nedvojbeno da o žalbama protiv odluka općinskih sudova u kaznenim stvarima i nadalje odlučuju županijski sudovi, a Visoki kazneni sud da je nadležan odlučivati o žalbama protiv kaznenih presuda županijskih sudova.

Zato smatram da nije bilo nikakvih ustavnopravnih razloga suspendirati primjenu osporenih zakonskih odredbi, tim prije što odredbe o Visokom kaznenom sudu već više godina egzistiraju u navedena dva zakona, s tim što je zakonodavac primjenu tih odredbi usklađeno prolongirao do 1. siječnja 2020. godine, štoviše općepoznata je činjenica da je Državno sudbeno vijeće imenovalo 11 sudaca u taj sud.

Eventualni argument da bi osnivanjem Visokog kaznenog suda bila ugrožena ustavna uloga Vrhovnog suda Republike Hrvatske u jedinstvenoj primjeni prava također je irelevantan jer jedino u kaznenim predmetima u kojima u prvom stupnju sude županijski sudovi Vrhovni sud Republike Hrvatske nadležan je u drugom stupnju odlučivati i o činjeničnim i o pravnim pitanjima, pa kada bi taj argument bio osnovan to bi značilo da Vrhovni sud Republike Hrvatske *de lege lata* ne vrši svoju ustavnu ulogu u odnosu na sve druge predmete građanskopravne i kaznenopravne naravi, neovisno o osnivanju Visokog kaznenog suda.

Naprotiv, u predmetima građanskopravne naravi Vrhovni sud Republike Hrvatske osigurava jedinstvenu primjenu zakona kroz izvanredne pravne lijekove (revizija i izvanredna revizija), a preuzimanjem nadležnosti od strane Visokog kaznenog suda takvu funkciju bi vršio također kroz izvanredne pravne lijekove - zahtjev za zaštitu zakonitosti te zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude, koji zahtjevi daju širok okvir pobijanja pravomoćne presude kako zbog pogrešne primjene materijalnog kaznenog prava tako i zbog pogrešne primjene procesnog prava te zbog ustavnopravno i konvencijski relevantnih povreda prava na pravičan postupak.

Uostalom, ovo moje mišljenje sukladno je Zaključku opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske od 20. studenoga 2012. u dijelu koji glasi: "... Osnivanjem Visokog kaznenog suda Republike Hrvatske kao prizivnog suda omogućilo bi Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, kao najvišem sudu, da se bavi pravom i ujednačavanjem sudske prakse i to putem izvanrednih pravnih lijekova kao što je izvanredno preispitivanje pravomoćnih presuda, koji će se moći podnositi i protiv odluka županijskih sudova, o čijoj zakonitosti se sada odlučuje samo putem malog broja podnesenih zahtjeva za zaštitu zakonitosti. Takvo ustrojstvo kaznenog suđenja doprinijeti će kvaliteti sudskih odluka. ...".

Što se tiče bojazni predlagatelja da o najtežim kaznenim djelima ne bi odlučivao Vrhovni sud Republike Hrvatske (suci koji posjeduju veće znanje i iskustvo) već Visoki kazneni sud također nije ustavnopravno relevantno jer je zakonodavac očito vodio računa o toj činjenici obzirom da prema odredbi članka 51. stavka 4. Zakona o državnom sudbenom vijeću za suca Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, Visokog kaznenog suda Republike Hrvatske, Visokog trgovačkog suda Republike

Hrvatske i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske može biti imenovana osoba koja je radila kao pravosudni dužnosnik najmanje dvanaest godina.

Ali, i pored toga ostala je nadležnost Vrhovnog suda Republike Hrvatske kao suda trećeg stupnja odlučivati o žalbama protiv drugostupanjskih presuda za najteža kaznena djela za koja je izrečena kazna dugotrajnog zatvora (kazna preko 20 godina).

Zato smatram da je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom naprijed izloženih odredaba Zakona o kaznenom postupku i Zakona o sudovima evidentno neosnovan, da nema dvojbe oko nadležnosti Visokog kaznenog suda te nema nikakve utemeljene bojazni da bi Vrhovni sud Republike Hrvatske početkom rada Visokog kaznenog suda bio onemogućen u vršenju svoje ustavne zadaće iz članka 116. stavka 1. Ustava - da osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni.

U Zagrebu, 19. prosinca 2019.

SUDAC
dr. sc. Branko Brkić, v. r.

ANDREJ ABRAMOVIĆ
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) prilažem sljedeće

IZDOJENO MIŠLJENJE
U ODNOSU NA RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U
PREDMETIMA BROJ: U-I-4658/2019, U-I-4659/2019 od 17. prosinca 2019.

Ne mogu se složiti s mišljenjem većine da se u konkretnim ustavnosudskim predmetima broj U-I-4658/2019 i U-I-4659/2019 pokrene postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 19.e Zakona o kaznenom postupku ("Narodne novine" broj 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14. i 70/17.) i članka 26.a Zakona o sudovima ("Narodne novine" broj 28/13., 33/15., 82/15. i 67/18.), kao niti da se privremeno obustavi izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih zakonskih odredaba.

Odluka većine, s kojom se ne mogu složiti, temelji se na tezi da je odlučivanje o žalbama na prvostupanjske presude povodom teških kaznenih djela „najučinkovitiji način osiguravanja jedinstvene primjene prava“, a što je ustavna zadaća Vrhovnog suda. Stoga da bi dolazila u pitanje ustavna uloga Vrhovnog suda definirana odredbom članka 116. stavkom 1. Ustava RH, koji glasi: „Vrhovni sud Republike Hrvatske, kao najviši sud, osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni.“. Konačno, većina zaključuje da bi zbog toga mogao biti izazvan „poremećaj u djelovanju i međusobnim odnosima pojedinih segmenata sudbene vlasti.“.

Citirane teze nisu utemeljene.

Nije točno da je odlučivanje o žalbama najučinkovitiji način usklađivanje sudske prakse. To je tek jedan od načina, i to najpolaganiji. Iz odredbe članka 20. stavka 1. točka 2. Zakona o sudovima ("Narodne novine" broj 28/13., 33/15., 82/15. i 67/18.) vidljivo je da Vrhovni sud RH odlučuje o redovnim pravnim lijekovima (žalbama) „samo kada je to propisano posebnim zakonom“. Iz formulacije je jasno vidljivo da je odlučivanje o žalbama za Vrhovni sud izuzetak, a ne pravilo. To je samo po sebi razumljivo, budući da se radi o najvišem sudu u zemlji. Uostalom, notorno je poznato da u parničnom postupku Vrhovni sud RH gotovo nikada ne odlučuje o žalbama ni u kojoj vrsti predmeta (mislim samo o dopuštenosti štrajka i nigdje više). Takva situacija u pravnom sustavu postoji već duge godine, pa svejedno nitko nije niti došao na ideju da bi zbog toga bila ugrožena ustavna funkcija Vrhovnog suda RH kao suda koji mora osiguravati jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni.

To stoga što i u kaznenom, i u parničnom, kao i u drugim postupcima Vrhovni sud RH ima druge zakonom osigurane alate pomoću kojih vrši svoju ustavnu funkciju. Tako npr. temeljem odredbe članka 47. Zakona o sudovima opća sjednica Vrhovnog suda RH ... utvrđuje upute sudovima za praćenje sudske prakse. Temeljem odredbe članka 48. Zakona o sudovima proširena opća sjednica Vrhovnog suda RH koju čine svi suci Vrhovnog suda RH te po dva predstavnika Visokog trgovačkog suda RH, Visokog upravnog RH, Visokog prekršajnog suda RH i **Visokog kaznenog suda RH** (kurziv je moj) te po jedan predstavnik županijskog suda (razmatra aktualna pitanja iz sudske prakse). Temeljem odredbe članka 43. Zakona o sudovima u Vrhovnom sudu RH postoji Centar sudske prakse koji prati, analizira i objavljuje sudsku praksu sudova u

RH. Taj Centar djeluje i kroz područne centre pri županijskim sudovima u Osijeku, Rijeci, Splitu, Varaždinu i Zagrebu.

Vrhovni sud RH, pored toga, temeljem zakona vrši svoju ustavnu funkciju ujednačavanja sudske prakse i putem izvanrednih pravnih lijekova: revizije, zahtjeva za zaštitu zakonitosti, zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude etc.

Kraj svega navedenog čini se da je logički teško doći do zaključka da bi izuzimanje od odlučivanja o žalbama protiv presuda povodom teških kaznenih djela - jer o žalbama protiv presuda povodom lakših kaznenih djela Vrhovni sud RH odavno ne odlučuje - moglo ugroziti ustavnu ulogu Vrhovnog suda RH kao suda koji osigurava ravnomjernu primjenu sudske prakse u cijeloj zemlji.

U svakom slučaju, do takvog zaključka nije došao niti sam Vrhovni sud RH. Upravo suprotno, Vrhovni sud RH već je godinama forsirao osnivanje i interpolaciju Visokog kaznenog suda RH u sustav kaznenog sudovanja, o čemu najbolje svjedoči, između ostalog, npr. Zaključak Opće sjednice Vrhovnog suda RH od 20. 11. 2012. godine, upravo povodom ovdje osporene izmjene ZKP-a, gdje doslovno stoji: „Osnivanjem Visokog kaznenog suda RH kao prizivnog suda omogućilo bi Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, kao najvišem sudu, da se bavi pravom i ujednačavanjem sudske prakse i to putem izvanrednih pravnih lijekova kao što je izvanredno preispitivanje pravomoćnih presuda, koji će se moći podnositi i protiv odluka županijskih sudova, o čijoj zakonitosti se sada odlučuje samo putem malog broja podnesenih zahtjeva za zaštitu zakonitosti. Takvo ustrojstvo kaznenog suđenja doprinijeti će kvaliteti sudskih odluka.“.

Iz citiranog Zaključka jasno je vidljivo da Vrhovni sud RH uvođenje Visokog kaznenog suda RH u hijerarhiju kaznenog sudovanja vidi kao doprinos, a ne kao zapreku, svojoj ustavnoj ulozi ujednačavanja sudske prakse, te smatra da će se tako doprinijeti kvaliteti sudskih odluka.

Iz toga dalje proizlazi da odjednom Ustavni sud RH pokušava nastupiti kao zaštitnik Vrhovnog suda RH tamo gdje Vrhovni sud RH za sebe ne vidi opasnost, već prednost. Skoro da se čovjek zapita: ako Vrhovni sud RH ne može jasno procijeniti što je za njegov rad dobro, a što loše, kako će onda uopće ujednačavati sudsku praksu i ispunjavati svoju Ustavom predviđenu ulogu?

Međutim, i posve neovisno o gornjoj argumentaciji, smatram da je odluka o (privremenoj) obustavi izvršenja primjene osporenih odredaba Zakona o sudovima i Zakona o kaznenom postupku naprosto pogrešna zbog vremena u kojem je donesena.

Čak i pod pretpostavkom da je obustava opravdana - što nije - valja uočiti da Visoki kazneni sud RH u Zakonu o kaznenom postupku postoji već više od 8 godina. Za svih tih 8 godina svi su znali za osnivanje Visokog kaznenog suda RH, a nitko nije problematizirao tu činjenicu sa ustavnopravnog aspekta, pa niti sam Ustavni sud koji ima pravo (i obvezu) pokretati postupak po službenoj dužnosti ako uoči neustavnost. Toga su se prisjetila tek 47 dana prije početka djelovanja suda dva podnositelja. Paradoksalno, jedan od njih je pune četiri od spomenutih osam godina „postojanja“ Visokog kaznenog suda RH u Zakonu o kaznenom postupku bio ministar pravosuđa RH. Za to vrijeme je na prijedlog baš tog ministarstva Zakon o kaznenom postupku mijenjan četiri puta (NN 143/12, 56/13, 145/13 i 152/14) a da niti jednom nisu dovedene u pitanje sada „sporne“ odredbe.

Ideju o suspenziji zakonske odredbe koja postoji u sustavu 8 godina u vrijeme kada do početka njezine primjene ostaje 10 dana smatram pogrešnom u svojoj srži, neovisno kakvim se razlozima rukovodila, a posebno kada za to nema nikakvih valjanih razloga. Reakcija tek u "sudačkoj nadoknadi vremena" šteti prvenstveno pravnoj sigurnosti, a time i cjelokupnom pravnom sustavu.

Osim toga, nigdje ne vidim nikakvih "teških i nepopravljivih" posljedica koje bi mogle nastati primjenom suspendiranih odredaba zakona, a posebno ako se suspenzijom "ne dovodi u pitanje pravnu valjanost do sada poduzetih radnji vezanih uz osnivanje i početak rada VKS RH (imenovanje sudaca, prijam službenika i namještenika i dr.)", kao što to stoji u točki 9. obrazloženja odluke većine.

Zbog svega navedenog smatram da je u konkretnom slučaju prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti sa Ustavom trebalo odbiti u cijelosti, jer u osporenim zakonskim odredbama neustavnosti jednostavno nema.

U Zagrebu, 20. prosinca 2019.

SUDAC
Andrej Abramović, v. r.

Miroslav Šumanović
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) iznosim

**IZDVOJENO MIŠLJENJE U ODNOSU NA RJEŠENJE
USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETU**

BROJ: U-I-4658/2019 i U-I-4659/2019 od 17. prosinca 2019.

Suprotno stajalištu većine, čvrstog sam uvjerenja da pitanje načina distribucije instancijskih ovlasti apelacijske i kasacijske razine suđenja uopće nije ustavnopravno, odnosno ustavnosudsko pitanje nego stvar prosudbe svrsishodnosti zakonodavnog modela organizacije sudstva za koju politička vlast ima puni "uređivački" legitimitet i posljedičnu političku odgovornost.

Tu se Ustavni sud nema osnove miješati, posebice ne na osnovi evidentno pravno "tanke" i logički lepršave argumentacije predlagatelja koji su se u "pet do dvanaest" sjetili krenuti u osporavanje institucije normativno instalirane prije 10 godina sa svrhom da se i u kaznenoj grani suđenja uspostavi trostupanjski sudbeni model primjeren europskim civilizacijskim standardima.

Krucijalni argument - da Vrhovni sud, time što ostaje bez žalbene nadležnosti u kaznenim stvarima, gubi mogućnost ostvarivanja svoje ustavne uloge ujednačavanja sudske prakse i ostvarivanja pravne sigurnosti - upućuje na to da su predlagatelji ili u potpunoj zabludi glede suštine predmetne problematike i njezinih uzročno-posljedičnih relacija ili da polaze od pretpostavke da Ustavni sud ne razumije bit funkcije vrhovnog suda kao "pravosudnog Olimpa".

Navedena se funkcija vrhovnog suda nedvojbeno ne ostvaruje ujednačavanjem činjenica nego ujednačavanjem prava.

Ta je funkcionalna bit ostvariva pod pretpostavkom da vrhovni sud (kao i u građanskim stvarima koje zbog nekog razloga nisu u fokusu zanimanja predlagatelja) nastupa kao sud trećega stupnja povodom izvanrednih pravnih lijekova podnesenih zbog povrede materijalnog ili postupovnog zakona.

Prema sadašnjem normativnom stanju stvari (članak 515. stavak 3. ZKP-a), Vrhovni sud ne može odlučivati o zahtjevu za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude - a to je pendant reviziji u građanskim sporovima - u svim onim predmetima u kojima je bio drugostupanjski sud.

Dakle, apelacijska nadležnost vrhovnog suda izravno potkopava i onemogućuje njegov djelokrug po izvanrednom pravnom lijeku koji mu osigurava ostvarivanje ustavne funkcije harmonizacije pravnog poretka u sferi suđenja.

Žalbeni predmeti u kojima najviši sud, pritisnut specifičnim činjeničnim kontroverzijama spisa i nužnošću analize činjeničnih utvrđenja i ocjene dokaza prvostupanjskog suda, *de facto* mora biti izravno izložen razjašnjenju konkretnih pitanja pojedinačnog predmeta na temu "je li optuženik kriv ili nedužan", posve nedvojbeno sprječavaju Vrhovni sud u ostvarenju njegove ustavne misije osiguravanja jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni.

Hrvatski vrhovni sud, kao kuriozitet u EU razmjerima po pitanju djelokruga najvišeg suda u kaznenoj dimenziji njegove nadležnosti, primarno se bavi činjeničnim specifičnostima i neponovljivim jedinstvenostima konkretnih slučajeva, rješava žalbe u pritvorskim predmetima, u predmetima uvjetnog otpusta, u predmetima troškova postupka, u predmetima izdvajanja iz spisa nezakonitih dokaza, u predmetima

kažnjavanja zbog kršenja procesnog reda u sudnici i sličnim pitanjima koja mu onemogućuju fokusiranje na ono što je od fundamentalnog značenja za ulogu najvišeg suda u državi i prema europskim demokratskim standardima i prema svjetskim trendovima, i u common law jurisdikcijama i u Skandinaviji i u kontinentalnoj Europi uključivo s tranzicijskim posttotalitarnim poretcima.

S motrišta europskih demokratskih pravosudnih standarda riječ je o "javnoj funkciji" najvišeg suda u državi (suda trećeg stupnja) koja se sastoji u čuvanju i promicanju ujednačenosti sudske prakse, razvoju zakona i davanju smjernica nižim sudovima, osiguravajući predvidivost u primjeni zakona, dakle, bit je u orijentaciji na učinke njegovih odluka na budućnost.

Ova funkcija najvišeg suda, suprotno posve izokrenutom rezonu predlagatelja, mora biti osigurana, ne time što će vrata toga suda biti široko otvorena, nego time što će normativni kriteriji odabira (filtriranja) predmeta za vrhovni sud osigurati da se pred njim nađu samo oni slučajevi koji to zaslužuju - oni u kojima sporna pravna pitanja po svom značenju nadilaze okvir konkretnog slučaja.

Pravna pozicija hrvatskog vrhovnog suda (glede kaznene grane sudovanja) u suverenoj i samostalnoj državi i nakon 30 godina, u biti je ista kao i suda federalne jedinice bivše Jugoslavije u kojoj je kao treći stupanj suđenja djelovao Savezni sud. Sada, kada Saveznog suda nema, Ustavni sud RH, htjelo se to ili ne priznati, *de facto* je preuzeo ulogu suda trećega stupnja u najtežim kaznenim stvarima iz prvostupanjskog djelokruga županijskih sudova što rezultira neprilikama na svakom planu.

Utoliko je krajnje neshvatljivo nagnuće predlagatelja koje je odlukom većine, nadam se samo privremeno, urodilo plodom, da se ova, rekao bih, perverzna situacija petrificira.

U ovom kontekstu je promašen i pomoćni argument predlagatelja - da je zakonodavac, oduzimajući Vrhovnom sudu žalbenu nadležnost, istovremeno propustio Visokom kaznenom sudu nametnuti obvezu osiguranja jedinstvene primjene prava na području svoje nadležnosti.

Zakon o sudovima u članku 3., kao temeljnu zadaću sudova (svih sudova!) - pored zaštite pravnog poretka Republike Hrvatske - izrijeком određuje i osiguranje jedinstvene primjene prava, ravnopravnosti i jednakosti svih pred zakonom, dok u člancima 40., 41. i 41.a propisuje konkretne mehanizme u tom smislu na razini sudova koji odlučuju o pravnim lijekovima, uključivo s Visokim kaznenim sudom.

Zato smatram da je protivljenje uspostavi drugostupanjskog prizivnog suda (koji će upravo omogućiti vrhovnom sudu da ostvari svoju ustavnu ulogu) apsolutno neprihvatljivo i bez ikakvog ustavnopravnog i racionalnog uporišta.

U istoj mjeri je neprihvatljivo i bez razumnog uporišta anticipiranje "konfuzije", odnosno ustavnopravno nedopustivog poremećaja u odnosima pojedinih segmenata sudbene vlasti ili čak pravosudnog sustava u cijelosti uslijed neusklađenosti ZKP-a/08 i ZoSud-a/13 u propisivanju nadležnosti Visokog kaznenog suda.

Pravni poredak kao racionalno uređeni i logički zaokruženi sustav raspolaže učinkovitim harmonizacijskim mehanizmima u svrhu otklanjanja konfuzija po toj osnovi. U odnosima dvaju zakona koji na različit način uređuju istu situaciju, uvijek jedan od njih ima prevagu kao *lex specialis* ili kao *lex superior* ili kao *lex posterior*.

Ponovno naglašavam, ne radi se o pitanjima koja zaslužuju ili zahtijevaju ustavnosudsku akciju, naročito nema mjesta "hitnim intervencijama".

Zaključno, držim da su argumenti predlagatelja ispod razine ozbiljnosti i relevantnosti koja bi bila primjerena komunikaciji s Ustavnim sudom pa je Prijedlog trebalo *a limine* odbiti.

Utoliko je i odluka o suspendiranju početka rada Visokog kaznenog suda krajnje neutemeljena i pogrešna.

Zagreb, 23. prosinca 2019.

SUDAC
Miroslav Šumanović, v. r.