



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-VIIA-2034/2025
Zagreb, 2. svibnja 2025.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik Suda, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Sanja Bezbradica Jelavić, Dražen Bošnjaković, Ante Galić, Lovorka Kušan, Rajko Mlinarić, Goran Selanec, Frane Staničić i Miroslav Šumanović, odlučujući u izbornom sporu o žalbi Mirka Smoljića, predsjednika Gradske organizacije Hrvatske stranke umirovljenika Grada Zagreba u postupku kandidiranja na izborima za članove Gradske skupštine Grada Zagreba Hrvatske stranke umirovljenika, sa sjedištem u Zagrebu, na sjednici održanoj 2. svibnja 2025. donio je

ODLUKU

Odbija se kao neosnovana žalba Mirka Smoljića, predsjednika Gradske organizacije Hrvatske stranke umirovljenika Grada Zagreba podnesena protiv rješenja Državnog izbornog povjerenstva Republike Hrvatske KLASA: UP/I-012-03/25-04/1, URBROJ: 507-03/06-25-1 od 30. travnja 2025.

Obrazloženje

1. Mirko Smoljić, predsjednik Gradske organizacije Hrvatske stranke umirovljenika Grada Zagreba (u daljnjem tekstu: žalitelj) podnio je žalbu protiv rješenja Državnog izbornog povjerenstva Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: DIP) KLASA: UP/I-012-03/25-04/1, URBROJ: 507-03/06-25-1 od 30. travnja 2025. (u daljnjem tekstu: osporeno rješenje).

2. Osporenim rješenjem odbačen je kao nedopušten prigovor žalitelja koji je podnio DIP-u u povodu postupka kandidiranja za članove Gradske skupštine Grada Zagreba te izbora za članove mjesnih odbora i vijeća gradskih četvrti koji će se održati 18. svibnja 2025., jer žalitelj nije ovlašten podnijeti prigovor sukladno članku 128. stavku 1. Zakona o lokalnim izborima ("Narodne novine" broj 144/12., 121/16., 98/19., 42/20., 144/20. i 37/21., u daljnjem tekstu: ZoLI).

To stoga jer je žalitelj podnio prigovor u svojstvu predsjednika Gradske organizacije Hrvatske stranke umirovljenika Grada Zagreba, koja prema članku 8. Zakona o političkim strankama ("Narodne novine" broj 76/93., 111/96., 164/98., 36/01., 1/07., u daljnjem tekstu: ZoPS) nema pravnu osobnost.

U osporenom rješenju navedeno je i da žalitelj nije dostavio punomoć, odnosno, drugi dokaz da je ovlašten za zastupanje političke stranke - Hrvatske stranke umirovljenika.

3. Žalitelj u žalbi ističe:

"1. Statut Hrvatske stranke umirovljenika (HSU) izričito predviđa da su gradske i županijske organizacije ovlaštene za samostalno djelovanje u okviru lokalnih izbora, uključujući vođenje pregovora i potpisivanje koalicijskih sporazuma, kao i sudjelovanje u kandidacijskom postupku.

Na temelju tog Statuta, meni kao predsjedniku Gradske organizacije HSU Grada Zagreba (koja ima status županijske organizacije), uručeno je pisano ovlaštenje/punomoć potpisano od strane predsjednika HSU na državnoj razini gosp. Veselka Gabričevića, kojim se potvrđuje moja ovlast za vođenje predizbornih pregovora i potpisivanje koalicijskih sporazuma u ime HSU Grada Zagreba.

2. Navedeno ovlaštenje nikada nije povučeno niti opozvano. Stoga sam u trenutku spornog potpisivanja koalicijskog sporazuma, kao i u trenutku podnošenja prigovora, bio važeći ovlašten predstavnik stranačke organizacije ovlašten za takve pravne radnje, uključujući i postupanje pred nadležnim izbornim povjerenstvom.

3. Zakonom o lokalnim izborima (čl. 128. st. 1. i 3.) jasno je određeno da prigovor mogu podnijeti političke stranke, a ako je kandidacijsku listu predložilo više stranaka, prigovor može podnijeti i samo jedna od njih. Također je propisano da će političke stranke na temelju svojih statuta odrediti tko se smatra ovlaštenim podnositeljem prigovora. Temeljem loga, moje ovlaštenje odnosno punomoć podneseni prigovor čini pravovaljanim.

4. Državno izborno povjerenstvo u obrazloženju rješenja pogrešno tumači pojam 'pravna osoba' i formalnu osobnost gradske organizacije stranke u Zagrebu kao županijske organizacije, zanemarujući pritom statutarnu i funkcionalnu organizaciju političke stranke. Činjenica da županijske organizacije, iako same po sebi nemaju pravnu osobnost, pravno i politički ovlaštene djelovati sukladno stranačkim statutima i pravilima, kao i zakonima koji uređuju izborni proces.

5. Osporeni koalicijski sporazum potpisao je zamjenik predsjednika HSU-a, gospodin Marinko Lukenda, iako ima prebivalište u Vinkovcima te je kandidat na lokalnim izborima u toj jedinici, stoga ni na koji način nije zakonski ili stvarno uključen u izborni postupak za Grad Zagreb. Njegovo sudjelovanje u potpisivanju sporazuma za Grad Zagreb u potpunosti je nelegitimno čega je i sam svjestan.

U trenutku kada mu je predsjednik HSU izdao punomoć, još uvijek je bila na snazi moja prethodno izdana punomoć, kojom sam kao predsjednik Gradske organizacije HSU Grada Zagreba bio ovlašten za vođenje pregovora i potpisivanje koalicijskog sporazuma, te postizborno koaliranje. Time su istodobno postojale dvije međusobno suprotstavljene punomoći za istu pravnu radnju, što zakon ne dopušta. Takvo postupanje predstavlja tešku povredu pravnog poretka i načela pravne sigurnosti, a ujedno može imati i obilježja kaznenopravne odgovornosti.

Ignoriranjem ovih činjenica, Državno izborno povjerenstvo propustilo je ocijeniti ključne činjenične i formalne nepravilnosti koje su bitno utjecale na zakonitost koalicijskog sporazuma i kandidacijske liste izrađene temeljem istog.

6. Odbacivanjem prigovora uz obrazloženje da podnositelj navodno nije ovlašten za njegovo podnošenje, bez razmatranja sadržaja priložene punomoći i bez ulaska u meritum iznijetih nepravilnosti, Državno izborno povjerenstvo je povrijedilo načela pravičnog postupanja, pravne sigurnosti i svrhu instituta zaštite izbornog prava. Takvim formalističkim pristupom onemogućeno je djelotvorno ostvarenje prava na pravni lijek i zaštitu izbornog procesa od jasno dokumentiranih povreda.

7. Ustavni sud Republike Hrvatske, kao čuvar ustavnosti i zakonitosti izbora (članak 127. Zakona o lokalnim izborima), pozvan je ispraviti ovakav formalistički pristup koji, bez razmatranja stvarnog činjeničnog i pravnog stanja, omogućava da nezakonite kandidacijske liste ostanu u izbornom postupku bez ikakve sudske kontrole njihove zakonitosti i vjerodostojnosti."

Slijedom navedenog predlaže usvajanje žalbe i ukidanje osporenog rješenja te da Ustavni sud "naloži DIP-u da predmetni prigovor razmotri kao dopušten i odluči o njemu u meritumu, uzimajući u obzir sve činjenice, statut stranke i predočena ovlaštenja.

Žalba nije osnovana.

4. Člankom 128. stavcima 1. i 3. ZoLI-a je propisano:

"Prigovor
Članak 128.

(1) Prigovor zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja ili u postupku izbora za članove predstavničkih tijela jedinica mogu podnijeti političke stranke, nositelji kandidacijske liste birača, kandidati, najmanje 100 birača ili najmanje 5% birača jedinice u kojoj se provode izbori.

(...)

(3) Ako je kandidacijsku listu ili kandidata predložilo više političkih stranaka, prigovor će se smatrati pravovaljanim i kad ga je podnijela samo jedna politička stranka. Političke stranke će na temelju svojih statuta odrediti tko se ima smatrati ovlaštenim podnositeljem prigovora."

4.1. Člankom 8. stavkom 2. ZoPS-a je propisano:

"Članak 8.

(...)

(2) Ustrojstveni oblici političkih stranaka nemaju svojstvo pravne osobe.

(...)"

5. DIP je osporenim rješenjem odbacio prigovor žalitelja kao nedopušten iz dva razloga; pozivajući se na okolnost da žalitelj prigovor podnosi u svojstvu predsjednika gradske organizacije političke stranke, a koja kao ustrojstveni oblik nema pravnu osobnost te da prilikom podnošenja prigovora nije priložio valjanu punomoć da je ovlašten za zastupanje političke stranke - Hrvatske stranke umirovljenika - kao i za podnošenje prigovora, te niti s te pozicije nema ovlaštenje podnošenja prigovora u ime Hrvatske stranke umirovljenika.

6. Žalitelj je u žalbi istaknuo da posjeduje punomoć iz koje proizlazi da je "ovlašteni predstavnik stranačke organizacije ovlašten za takve pravne radnje, uključujući i postupanje pred nadležnim izbornim povjerenstvom". Međutim, iz sadržaja priložene punomoći naziva "ovlaštenje", od 19. ožujka 2025., proizlazi kako je žalitelj ovlašten da "u ime Hrvatske stranke umirovljenika poduzima sve potrebne radnje vezane uz određivanje članova i zamjenika članova proširenog sastava županijskih, općinskih i gradskih izbornih povjerenstava, te članova i zamjenika članova biračkih odbora pred nadležnim izbornim povjerenstvom na izborima za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i izborima općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika 18. svibnja 2025. godine."

Nadalje iz ovlaštenja proizlazi da je žalitelj ovlašten za vođenje pregovora s političkim partnerima te donošenje odluka o predizbornoj i postizbornoj suradnji, kao i za potpis međustranačkih sporazuma.

Drugim riječima, iz sadržaja "ovlaštenja" koje je Hrvatska stranka umirovljenika dala žalitelju ne proizlazi da je ovlašten podnositi prigovor u ime navedene stranke tijekom izbornog procesa.

7. Ustavni sud ponavlja stajalište da za izborne postupke vrijedi načelo po kojem su ti postupci strogo formalni, pa stoga i pravna zaštita u tim postupcima podliježe strogim formalnim pravilima (usp. odluke broj: U-VIIA-4346/2007 od 29. studenoga 2007. /www.usud.hr/, VIIA-2820/2009 od 6. lipnja 2009. /"Narodne novine" broj 67/09./ i U-VIIA-1148/2016 od 15. ožujka 2016. /www.usud.hr/). Dakle, uzimajući u obzir da je postupak provođenja izbora strogo formalan postupak potrebno je dosljedno poštivati sve odredbe izbornog zakona i obvezatnih uputa DIP-a u pogledu postupka kandidiranja i provedbe izbora pa tako i odredbi koje se odnose na ovlaštenje za podnošenje prigovora.

8. S obzirom na to da na temelju citiranih mjerodavnih zakonskih odredbi žalitelj nema svojstvo ovlaštene osobe za podnošenje prigovora na izborni proces, niti je podnošenje prigovora navedeno u postojećem ovlaštenju koje mu je izdala Hrvatska stranka umirovljenika, Ustavni sud je ocijenio da je osporeno rješenje doneseno u skladu sa zakonom.

Polazeći od navedenog, te imajući u vidu razloge kojima žalitelj obrazlaže žalbu, Ustavni sud ocjenjuje žalbu neosnovanom.

9. Slijedom navedenog, na temelju članka 125. alineje 9. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i članka 87. alineje 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst), odlučeno je kao u izreci.

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

SANJA BEZBRADICA JELAVIĆ
sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske

LOVORKA KUŠAN
sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske

dr. sc. GORAN SELANEC
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) prilažemo sljedeće

IZDVOJENO MIŠLJENJE
U ODNOSU NA ODLUKU USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U
PREDMETU BROJ: U-VIIA-2034/2025 OD 2. SVIBNJA 2025.

Naše protivljenje temeljimo na stajalištu da iz Ustava i Zakona o lokalnim izborima proizlazi da je uskratom zakonom utvrđene mogućnosti podnošenja prigovora došlo do povrede jamstva ustavnosti i zakonitosti izbornog postupka u okviru lokalnih izbora za predstavničko tijelo Grada Zagreba, te je ujedno podnositelju povrijeđeno biračko pravo zajamčeno Ustavom i Zakonom o lokalnim izborima.

Stajalište temeljimo prvenstveno na sljedećim odredbama Zakona o lokalnim izborima:

Članak 9.

- (1) Kandidiranje je postupak predlaganja kandidacijskih lista i kandidata od strane ovlaštenih predlagatelja.
- (2) **Ovlašteni predlagatelji kandidacijskih lista i kandidata su političke stranke i birači.**
- (3) Predlagatelji kandidacijskih lista dužni su poštivati načelo ravnopravnosti spolova, sukladno posebnom zakonu.

Članak 15.

- (1) Pravo predlaganja kandidacijskih lista i kandidata imaju sve političke stranke registrirane u Republici Hrvatskoj na dan stupanja na snagu odluke o raspisivanju izbora.
- (2) Kandidacijske liste i kandidate može predložiti jedna politička stranka te dvije ili više političkih stranaka.
- (3) Političke stranke samostalno utvrđuju redoslijed kandidata na kandidacijskim listama i kandidate, **na način predviđen statutom političke stranke, odnosno u skladu s posebnim odlukama donesenim na temelju statuta.**
- (4) Političke stranke određuju **na temelju odredbi svojih statuta ovlaštenog podnositelja** kandidacijske liste i kandidature.

Članak 20.

- (1) Kandidacijske liste i kandidature se podnose na obrascima čiji sadržaj i oblik propisuje Državno izborno povjerenstvo obvezatnim uputama.
- (2) Prijedlozi kandidacijskih lista i kandidatura, **sastavljeni u skladu s uvjetima i na način propisan ovim Zakonom**, dostavljaju se nadležnom izbornom povjerenstvu.
- (3) Uz prijedloge kandidacijskih lista i kandidatura podnositelji su dužni dostaviti podatke o broju posebnog računa za financiranje izborne promidžbe, datumu otvaranja posebnog računa i naziv banke kod koje je račun otvoren.

Članak 21.

- (1) Kandidacijske liste i kandidature moraju prispjeti nadležnom izbornom povjerenstvu u roku od 14 dana od dana stupanja na snagu odluke o raspisivanju izbora.
- (2) **Nadležno izborno povjerenstvo** pri zaprimanju kandidacijskih lista i kandidatura **provjerit će jesu li one podnesene sukladno odredbama ovoga Zakona** i obvezatnim uputama Državnog izbornog povjerenstva.
- (3) Ako nadležno izborno povjerenstvo ocijeni da kandidacijska lista ili kandidatura nije podnesena u skladu s odredbama ovoga Zakona, pozvat će podnositelja da u roku od 48 sati, a najkasnije do isteka roka za kandidiranje, ukloni uočene nedostatke.
- (4) Nadležno izborno povjerenstvo može podnositelju kandidacijske liste i kandidature odrediti i kraći rok za uklanjanje nedostataka ako rok za kandidiranje istječe za manje od 48 sati.

Članak 22.

- (1) Nadležno izborno povjerenstvo **utvrđuje pravovaljanost** predloženih kandidacijskih lista, odnosno kandidatura, **u skladu s odredbama ovoga Zakona**.
- (2) Pravovaljane kandidacijske liste, odnosno kandidature nadležno izborno povjerenstvo će prihvatiti, a nepravodobne i nepravovaljane kandidacijske liste, odnosno kandidature rješenjem će odbaciti, odnosno odbiti.
- (3) Pri utvrđivanju pravovaljanih kandidacijskih lista, odnosno kandidatura nadležno izborno povjerenstvo **postupit će u korist zaštite postupka kandidiranja, odnosno prava predlaganja kandidacijskih lista i kandidatura**.

Članak 52.

Izborno povjerenstvo Grada Zagreba:

1. **izravno brine o zakonitoj pripremi i provedbi izbora** za članove Gradske skupštine Grada Zagreba i izbora za gradonačelnika Grada Zagreba i njegova zamjenika,
2. obavlja sve tehničke pripreme za obavljanje izbora na svom području,
3. ovjerava očitovanja kandidata o prihvatanju kandidature za članove Gradske skupštine Grada Zagreba i kandidata za gradonačelnika Grada Zagreba i njegova zamjenika,
4. **na temelju pravovaljanog prijedloga** objavljuje kandidacijske liste, sastavlja i objavljuje zbirnu listu svih kandidacijskih lista za izbor članova Gradske skupštine Grada Zagreba te objavljuje zbirnu listu kandidatura za izbor gradonačelnika Grada Zagreba i njegova zamjenika,
5. određuje biračka mjesta na svom području,
6. nadzire rad biračkih odbora na biračkim mjestima,
7. nadzire pravilnost izborne promidžbe za izbor članova Gradske skupštine Grada Zagreba i gradonačelnika Grada Zagreba u skladu s ovim Zakonom,
8. prikuplja i zbraja rezultate glasanja na biračkim mjestima na svom području,

9. objavljuje rezultate izbora za članove Gradske skupštine Grada Zagreba te za gradonačelnika Grada Zagreba i njegova zamjenika,
10. utvrđuje je li osigurana odgovarajuća zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u predstavničkom tijelu i izvršnom tijelu Grada Zagreba,
11. objavljuje rezultate izbora po biračkim mjestima na svojem području na internetskim stranicama Grada Zagreba,
12. određuje članove stručnog tima za obavljanje administrativnih i tehničkih poslova, kao i visinu naknade članova stručnog tima prema kriterijima vrednovanja rada,
13. obavlja poslove vezane uz financiranje izborne promidžbe propisane posebnim zakonom i obvezatnim uputama Državnog izbornog povjerenstva,
14. obavlja i druge poslove određene ovim Zakonom.

Članak 81.

- (1) Članovi predstavničkih tijela imaju zamjenike koji obnašaju tu dužnost ukoliko članu predstavničkog tijela mandat miruje ili prestane prije isteka vremena na koje je izabran.
- (2) Člana predstavničkog tijela izabranog na kandidacijskoj listi političke stranke zamjenjuje neizabrani kandidat s iste liste s koje je izabran i član kojem je mandat prestao ili mu miruje, a određuje ga politička stranka koja je bila predlagatelj kandidacijske liste.
- (3) Člana predstavničkog tijela izabranog na kandidacijskoj listi dviju ili više političkih stranaka zamjenjuje neizabrani kandidat s iste liste s koje je izabran i član kojem je mandat prestao ili mu miruje, a određuju ga političke stranke sukladno sporazumu, odnosno ako sporazum nije zaključen, određuju ga dogovorno, a ako ne postignu dogovor, zamjenjuje ga prvi sljedeći neizabrani kandidat s liste. O sklopljenom sporazumu kao i postignutom dogovoru političke stranke dužne su obavijestiti nadležno upravno tijelo jedinice.
- (4) Člana predstavničkog tijela izabranog na kandidacijskoj listi grupe birača zamjenjuje prvi sljedeći neizabrani kandidat s liste.
- (5) Člana predstavničkog tijela izabranog na kandidacijskoj listi političke stranke koja je nakon provedenih izbora brisana iz registra političkih stranaka zamjenjuje prvi sljedeći neizabrani kandidat s liste.

Članak 128.

- (1) **Prigovor zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja** ili u postupku izbora za članove predstavničkih tijela jedinica mogu podnijeti **političke stranke**, nositelji kandidacijske liste birača, **kandidati**, najmanje 100 birača ili najmanje 5% birača jedinice u kojoj se provode izbori.
- (2) U postupku kandidiranja ili u postupku izbora za izvršno tijelo jedinice prigovor mogu podnijeti političke stranke, kandidati, najmanje 100 birača ili najmanje 5% birača jedinice u kojoj se provode izbori.
- (3) Ako je kandidacijsku listu ili kandidata predložilo više političkih stranaka, prigovor će se smatrati pravovaljanim i kad ga je podnijela samo jedna politička stranka. **Političke stranke će na temelju svojih statuta odrediti tko se ima smatrati ovlaštenim podnositeljem prigovora.**

Članak 129.

- (1) Prigovor zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja i u postupku izbora za članove županijske skupštine i Gradske skupštine Grada Zagreba i župana i gradonačelnika Grada Zagreba podnosi se Državnom izbornom povjerenstvu.

(2) Prigovor zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja i u postupku izbora za članove općinskog i gradskog vijeća, općinskih načelnika i gradonačelnika podnosi se županijskom izbornom povjerenstvu.

(3) Prigovor iz stavaka 1. i 2. ovoga članka podnosi se u roku od 48 sati računajući od isteka dana kad je izvršena radnja na koju je stavljen prigovor.

(4) Državno izborna povjerenstvo, odnosno županijsko izborna povjerenstvo dužno je donijeti rješenje o prigovoru u roku od 48 sati od dana kada je prigovor dostavljen, odnosno od dana kada su dostavljeni izborni materijali na koje se prigovor odnosi.

Članak 130.

(1) Ako nadležno izborna povjerenstvo, rješavajući o prigovoru utvrdi da je bilo nepravilnosti koje su bitno utjecale ili su mogle utjecati na rezultate izbora, poništiti će radnje i odrediti da se u određenom roku, koji mora omogućiti da se izbori održe na dan kada su raspisani, te radnje ponove.

(2) Ako ne postoji mogućnost ponavljanja poništenih radnji ili ako se nepravilnosti odnose na postupak glasovanja, a bitno su utjecale, odnosno mogle utjecati na rezultat izbora, nadležno izborna povjerenstvo poništiti će izbor i odrediti rok u kojem će se izbor ponoviti.

Iz citiranih odredbi Zakona o lokalnim izborima proizlazi dužnost nadležnog izbornog povjerenstva da „izravno brine o zakonitoj pripremi i provedbi izbora“. Jedna od ključnih ovlasti koje izborna povjerenstvo ima u okviru odgovornosti izravne brige za zakonitu pripremu izbora je ocjena pravovaljanosti prijedloga izbornih lista (čl. 22.). Nadležno izborna povjerenstvo temelji svoju ocjenu pravovaljanosti „predloženih kandidacijskih lista odnosno kandidatura“ utvrđujući njihovu usklađenost s odredbama Zakona. Zakonom je izričito propisano da prijedlozi kandidacijskih lista i kandidatura, koji se dostavljaju nadležnom izbornom povjerenstvu, moraju biti sastavljeni u skladu s uvjetima i na način propisan Zakonom o lokalnim izborima (čl. 20.). U sklopu ocjene pravovaljanosti prijedloga izborne liste povjerenstvo ima dužnost utvrditi je li dostavljeni prijedlog sastavljen u skladu s uvjetima i na način propisan Zakonom (čl. 21.).

Zakon također propisuje da političke stranke samostalno određuju kandidate i redoslijed kandidata na kandidacijskim listama na način predviđen svojim statutom, odnosno u skladu s posebnim odlukama donesenim na temelju statuta (čl.15.). Isto tako propisuje da političke stranke utvrđuju ovlaštenog podnositelja kandidacijske liste na temelju odredbi svog statuta.

Iz odredbi Zakona stoga slijedi da u okviru svoje ovlasti ocjene pravovaljanosti kandidacijske liste nadležno izborna povjerenstvo ima zakonsku dužnost provjeriti jesu li kandidati i redoslijed kandidata na kandidacijskim listama utvrđeni na način predviđen statutom političke stranke koja ih predlaže, odnosno u skladu s posebnim stranačkim odlukama donesenim na temelju statuta, te ima li podnositelj kandidacijske liste statutom predviđenu ovlast za tu radnju.

U pritužbi podnositelj navodi da u konkretnom predmetu kandidati koji se nalaze na kandidacijskoj listi za Skupštinu Grada Zagreba ispred Hrvatske stranke umirovljenika nisu određeni na način predviđen statutom te stranke već u očiglednoj suprotnosti sa statutom određenim nadležnostima i ovlastima stranačkih tijela koja sudjeluju u postupku određivanja kandidata za lokalne izbore. Jednako tako tvrdi da je redoslijed

kandidata te stranke na kandidacijskoj listi određen u očiglednoj suprotnosti s odredbama statuta kojima se utvrđuje stranačko tijelo nadležno za tu odluku. Uz navedeno tvrdi i da je kandidacijsku listu u ime stranke podnio podnositelj koji prema statutu stranke nema tu ovlast niti mu je povjerena odlukama stranačkih tijela koja bi za to bila nadležna. Svoje tvrdnje podnositelj potkrjepljuje navodima relevantnih odredaba statuta i službenim stranačkim dokumentima koji sadrže relevantne konkretne odluke stranačkih tijela.

Ovakvi navodi ukazuju na niz pitanja o usklađenosti postupanja određenih službenih osoba u Hrvatskoj stranci umirovljenika s odredbama Zakona o lokalnim izborima. Ta pitanja se prvenstveno odnose na to tko je i temeljem kojih statutarne ovlasti bio ovlašten odnosno stvarno 1) odredio stranačke kandidate za Skupštinu Grada Zagreba, 2) utvrdio redoslijed kandidata na kandidacijskoj listi i 3) podnio kandidacijsku listu ispred Hrvatske stranke umirovljenika.

Sva navedena pitanja usklađenosti sa zakonom ulaze u opseg dužnosti ocjene valjanosti prijedloga kandidacijske liste koju je svojim odredbama čl. 20.-21. Zakon o lokalnim izborima stavio u odgovornost nadležnog izbornog tijela. Nadležno izborno tijelo moralo je prikupiti valjane dokaze (relevantnu službenu dokumentaciju) temeljem koje je moglo utvrditi sve relevantne činjenice kako bi osiguralo zakonitost radnje podnošenja prijedloga kandidacijske liste na način da provjeri jesu li kandidate Hrvatske stranke umirovljenika utvrdila stranačka tijela sukladno ovlastima i na način propisan statutom te stranke odnosno je li redoslijed kandidata na listu utvrđen u skladu s odredbama statuta. Jednako tako, nadležno izborno tijelo je moralo utvrditi je li podnositelj kandidacijske liste na tu radnju uistinu ovlašten sukladno odredbama statuta.

Mi ne znamo koje radnje je nadležno izborno povjerenstvo poduzimalo u postupku ocjene pravovaljanosti konkretne kandidacijske liste. Nisu nam podastrijeti nikakvi materijali temeljem kojeg bismo stekli uvid u postupanje povjerenstva. No, sadržaj navoda iz pritužbe podnositelja te dokazi kojima ih potkrjepljuje, posebice službena stranačka dokumentacija i statutarne odredbe, predstavljaju ozbiljne razloge temeljem kojih je moguće pretpostaviti da je vjerojatno da nadležno izborno povjerenstvo nije poduzimalo radnje kako bi utvrdilo stvarno stanje stvari bez kojeg nije moguće dati odgovor niti na jedno od tri gore navedena pitanja. Čini se da se povjerenstvo ograničilo na provjeru „bazične higijene“ podnesenih formulara bez daljnje provjere postojanja valjane dokumentacije koja potvrđuje zakonitost postupanja predlagatelja tijekom onog dijela izbornog postupka koji se odvija u okviru same stranke i koji prema izričitim odredbama samog Zakona o lokalnim izborima mora biti u potpunosti usklađen sa relevantnim odredbama statuta same stranke.

Ističemo da je zakonski uvjet usklađenosti postupka određivanja stranačkih kandidata i njihovog redoslijeda na listi sa (unaprijed utvrđenim i službeno registriranim) odredbama statuta stranke bitan uvjet ravnopravnosti kandidacijskih lista koje predlažu političke stranke s jedne strane i kandidacijskih lista koje predlažu grupe birača s druge strane. Za razliku od kandidacijskih lista grupe birača, stranačke kandidacijske liste ne moraju biti podržane prikupljenim potpisima birača. U konkretnom predmetu to je značilo da je na kandidacijskoj listi bilo moguće raditi izmjene sve do zadnjeg dana predaje prijedloga liste nadležnom izbornom povjerenstvu. Kandidacijske liste birača nemaju tu privilegiju, jer su prikupljeni potpisi vezani uz točan sadržaj kandidacijske

liste. Razlog zbog kojeg je stranačkim listama zakonski dana ova privilegija je činjenica da one imaju interne mehanizme i procedure definiranja kandidacijskih lista koje su unaprijed određene odredbama statuta. To je jamac njihove demokratičnosti i njihove zakonitosti. Kandidacijske liste skupina birača nemaju teret poštivanja takve formalizirane institucionalizirane procedure. To nadoknađuju prikupljenim potpisima građana. No, ako se strankama dopušta da bez posljedica izigravaju statutom određene procedure zakonitog definiranja svojih kandidacijskih lista tada se u izbornom postupku favorizira političke stranke odnosno kandidacijske liste skupina birača dovodi se u jasno nepovoljniji položaj. Preciznije, izostankom nadzora iz čl. 20.-21. Zakona o lokalnim izborima u nepovoljni položaj dovode se sve kandidacijske liste, stranačke ili biračke, koje su definirane u skladu sa zakonskim odnosno statutarnim odredbama.

Urušavajući na taj način natjecateljsku ravnopravnost sudionika izbornog postupka ugrožava se njegova legitimnost i umanjuje se povjerenje građana u demokratičnost njegovog ishoda.

U tom svjetlu posebno ističemo da je Zakonom o lokalnim izborima izričito propisano da će u okviru ocjene pravovaljanosti kandidacijskih lista nadležna izborna tijela postupiti *„u korist zaštite postupka kandidiranja, odnosno prava predlaganja kandidacijskih lista i kandidatura“*. Zakon koristi pojam „pravo predlaganja“. Pravo ne postoji ako nije utvrđeno Ustavom odnosno zakonom. Nečije postupanje nije moguće nazivati pravom, a onda i štititi pred nadležnim državnim tijelima, ako ono ne zadovoljava uvjete koji su propisani ustavnom ili zakonskom odredbom. Nadležno izborna tijela nema dužnost, a kamoli ovlast, „štititi“ kandidacijske radnje koje nisu u skladu sa zakonom. Nadležno izborna tijela *ima dužnost* štititi *one i samo one* kandidacijske radnje kojima su u potpunosti udovoljeni zakonom propisani uvjeti, to jest, koje kao takve predstavljaju *pravo* predlaganja u svrhu sudjelovanja u demokratskom izbornom postupku. Zaštitom prava i samo prava predlaganja nadležno izborna tijelo štiti legitimnost samog izbornog postupka. Smisao postojanja nadležnog izbornog tijela je da jamči usklađenost postupka sa zakonom propisanim uvjetima koji su jednako obvezujući za sve sudionike postupka. Dopuštajući kao pravovaljane kandidacijske liste koje su definirane suprotno odredbama statuta stranke, a time onda i suprotno odredbama Zakona o lokalnim izborima, pa time i ustavnim jamstvima zakonitosti, ali i ravnopravnosti biračkog prava iz članka 45. Ustava, nadležno izborna povjerenstvo postupa suprotno svojoj dužnosti zaštite postupka kandidiranja odnosno prava predlaganja kandidacijskih lista i kandidatura.

Štoviše, takvim propuštanjem svoje dužnosti u okviru izbornog postupka nadležno izborna tijela građanima uskraćuje jamstvo da mogu pristupiti izborima s povjerenjem u njihovu ispravnost, te svoj glas povjeriti onoj listi, odnosno onim kandidatima koji su se u demokratske izbore uključili poštujući važeće pravne propise izbornog postupka i iskazujući svoju lojalnost ustavnim vrednotama vladavine prava, građanske ravnopravnosti i demokracije.

Zakonitost odnosno ispravnost postupanja nadležnog izbornog povjerenstva (Izborna povjerenstvo Grada Zagreba) nadzire Državno izborna povjerenstvo (DIP). DIP je *stalno i neovisno* državno tijelo. Ono obavlja poslove iz svog djelokruga u skladu sa Zakonom o državnom izbornom povjerenstvu RH te, u kontekstu ovog predmeta, Zakonom o lokalnim izborima. DIP osigurava zakonitost radnji u izbornom postupku za

predstavničkih tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave. DIP štoviše imenuje članove Izbornog povjerenstva Grada Zagreba kao i županijskih izbornih povjerenstava.

Iz zakonskih propisa, te odnosa ovisnosti i nadređenosti između DIP-a i Izbornog povjerenstva Grada Zagreba, jasno je da je DIP dužan nadzirati zakonitost postupanja Izbornog povjerenstva Grada Zagreba.

Smatramo da DIP nije ispunio svoju obvezu osiguranja usklađenosti postupanja Izbornog povjerenstva Grada Zagreba s odredbama Zakona o lokalnim izborima kojima se uređuje postupak ocjene pravovaljanosti kandidacijskih lista, a time posredno niti obvezu osiguranja zakonitosti postupanja relevantnih sudionika tijekom onog dijela izbornog postupka koji se odnosi na definiranje kandidacijskih lista unutar političkih stranaka u skladu s njihovim statutarnim pravilima.

DIP nema ovlast samoinicijativnog pokretanja nadzora zakonitosti izbornog postupka. Tu ovlast možda ima Ustavni sud temeljem svog shvaćanja članka 89. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, ali sigurno ne i DIP. Jedina nadzorna ovlast koju DIP ima kako bi ostvario svoju dužnost osiguranja zakonitosti postupanja sudionika izbornog postupka za članove Gradske skupštine Grada Zagreba je postupak povodom prigovora zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja (st.1. čl. 129. Zakona o lokalnim izborima).

S obzirom da ga je Zakon o lokalnim izborima zadužio za osiguranje zakonitosti postupanja sudionika izbornog postupka za članove Gradske skupštine Grada Zagreba, DIP ne smije odredbe Zakona kojima se uređuju uvjeti pokretanja tog postupka tumačiti i primjenjivati na način kojim *umanjuje učinkovitost zaštite koju je dužan osigurati*.

Takvo postupanje predstavlja povredu jamstva učinkovite pravne zaštite Ustavom zajamčenog izbornog prava građana. Ističemo da se tijekom postupka povodom prigovora zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja ili u postupku izbora za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave ne osigurava samo zaštita interesa onih sudionika izbornog postupka koji su se odlučili natjecati za političko povjerenje građana (pasivno biračko pravo). Tijekom postupka se uvijek ujedno štiti i njegova *objektivna zakonitost* kako bi se osigurale okolnosti u kojima građani koji izlaze na izbore kako bi kandidatima poklonili svoje povjerenje mogu tim izborima pristupiti sigurni da su svi kandidati u ravnopravnom položaju kako je on određen odredbama izbornog zakonodavstva (aktivno biračko pravo).

Ovaj aspekt zakonske dužnosti DIP-a da osigura objektivnu zakonitost izbornog postupka je od bitnog značenja za ispravno tumačenje uvjeta pokretanja postupka povodom prigovora zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja ili u postupku izbora za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Podnositelj je podnio prigovor zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja iznoseći tvrdnje da su kandidati Hrvatske stranke umirovljenika na spornoj kandidacijskoj listi, te njihova kandidacijska mjesta na listi, određeni od strane službenih stranačkih osoba koje za tu odluku nemaju nikakve ovlasti, te da su svojim postupanjem očigledno kršile statut stranke. Podnositelj također tvrdi da je statutom HSU izričito određeno da je

kandidate te stranke za izbore za članove Skupštine Grada Zagreba nadležno određivati jedino i isključivo Gradska organizacija HSU Grada Zagreba. Tu tvrdnju je potkrijepio odredbama statuta. Također je naveo da je sukladno svojoj statutarnoj dužnosti i nadležnosti Gradska organizacija donijela odluku kojom je odredila kandidate za izbore za Skupštinu Grada Zagreba, te prijedlog njihovog redoslijeda na koalicijskoj izbornoj listi. Tu tvrdnju je potkrijepio službenom stranačkom dokumentacijom. Nadalje, naveo je da mu je kao predsjedniku stranačkog tijela koje je sukladno statutu nadležno za određivanje kandidata za izbore za Skupštinu Grada Zagreba također dano pisano ovlaštenje za pregovaranje o zajedničkoj izbornoj listi s koalicijskim partnerima, te sklapanje sporazuma o zajedničkoj izbornoj listi. Ovlaštenje mu je dano sukladno statutu, a potpisuje ga predsjednik HSU. Pisano ovlaštenje naslovljeno je izričito:

„Ovlaštenje za *zastupanje i predstavljanje* Hrvatske stranke umirovljenika na izborima za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana te njihovih zamjenika“

U ovlaštenju se dalje navodi da podnositelj „*u ime* Hrvatske stranke umirovljenika“ poduzima sve potrebne radnje vezane uz određivanje članova „županijskih, općinskih i gradskih izbornih povjerenstva“ odnosno „biračkih odbora pred nadležnim izbornim povjerenstvom“, te da je ovlašten „također za vođenje pregovora s političkim partnerima te donošenje *odluka o predizornoj* i postizornoj suradnji, kao i za potpis međustranačkih sporazuma“. U ovlaštenju se navodi da se izdaje sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakonu o lokalnim izborima, uputama DIP-a i odredbama Statuta HSU te se u druge svrhe ne može koristiti.

Uz pisano ovlaštenje navedenog naslova i sadržaja podnositelj je također priložio i Ispis iz Registra političkih stranka Republike Hrvatske (na dan 25. travanj 2025.) u kojem je sukladno članku 16. Zakona o političkim strankama navedeno da je podnositelj Predsjednik Gradske organizacije HSU Grada Zagreba te da je određen da ju „predstavlja“.

Podnositelj je, očigledno smatrajući da je ovlašten podnositelj prigovora iz stavka 3. članka 128. Zakona o lokalnim izborima, sve navedeno priložio prigovoru zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja koji je podnio DIP-u nakon što je Izorno povjerenstvo Grada Zagreba prihvatilo kao pravovaljanu kandidacijsku listu koja je definirana osporavanim koalicijskim sporazumom koji je prema njegovim tvrdnjama neovlašteno sklopljen.

DIP je odbacio prigovor podnositelja kao nedopušten. Svoju odluku da podnositelju uskrati pristup jedinom obliku nadzora nad postupanjem nadležnog izbornog povjerenstva odnosno zaštite zakonitosti izbornog postupka DIP opravdava navodeći dva razloga.

Prvo, iz valjda jedino njemu razumljivih razloga, DIP navodi da podnositelja prigovor podnosi u svojstvu predsjednika Gradske organizacije HSU Grada Zagreba koja je ustrojstveni oblik stranke koji „nema pravnu osobnost“. Navedeni razlog je u svojoj pravnoj biti besmislen. Čak i da organizacija ima pravnu osobnost to ne bi značilo da je podnositelj ovlašten podnijeti prigovor, jer ovlast podnošenja prigovora zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja ni na koji način nije određena pravnom

osobnošću nekog stranačkog tijela već isključivo slobodnom voljom članova političke stranke izraženom kroz odredbe statuta kojima se utvrđuje tko je i na koji način ovlašten zastupati i predstavljati stranku. To je jasno izraženo kako kroz tekst stavka 3. članka 128. Zakona o lokalnim izborima u kojem se izričito navodi da „političke stranke će na temelju svojih statuta odrediti tko se ima smatrati ovlaštenim podnositeljem prigovora“, tako i kroz tekst odredbe članka 10. Zakona o političkim strankama u kojem se navodi da „*statut političke stranke mora sadržavati odredbe o: - predstavljanju i zastupanju stranke*“.

U svom obrazloženju DIP niti riječju ne spominje nijednu od ovih odredbi već se ograničava na stavak 1. članka 128. Zakona o lokalnim izborima valjda pokušavajući uvjeriti podnositelja da nije niti jedan od tamo legitimiranih podnositelja, a posebno ne ovlašteni zastupnik političke stranke.

Istovremeno, podnositelj u svom prigovoru niti u jednom trenutku ne navodi da prigovor podnosi jer je na to ovlašten samo kao predsjednike gradske organizacije HSU *per se*. Niti tvrdi da je gradska organizacija pravna osoba koju kao takvu on zastupa.

Podnositelj iz nekoliko razloga navodi da je predsjednik gradske organizacije. Podnositelj taj podatak prvenstveno smatra relevantnim, jer je člankom 9. (kao i čl. 16.) Zakona o političkim strankama propisano da su stranke dužne upisati u Registar političkih stranka „*imena osoba ovlaštenih za predstavljanje i zastupanje*“. Ističemo da Zakon koristi plural čime jasno ističe da stranku mogu predstavljati i zastupati *više od jedne osobe*. Podnositelj stoga i prilaže izvod iz Registra u kojem je utvrđen podatak da obnaša funkciju predsjednika gradske organizacije HSU, ta da u toj funkciji također ima ovlast predstavljanja. To je izričito navedeno u Registru i predstavlja javan podatak. DIP to u potpunosti ignorira.

Nadalje, podnositelj također navodi podatak da obnaša funkciju predsjednika gradske organizacije, jer kao jednu od ključnih činjenica ističe to da je statutom stranke jasno propisano da nadležnost određivanja kandidata za izbore za Skupštinu Grada Zagreba ima isključivo gradska organizacija kojoj je on predsjednik, te ispred koje, a u okviru njenih statutarne nadležnosti, predstavlja stranku čija organizacija i funkcioniranje su određeni tim istim statutom. DIP se ni na koji način ne osvrće ni na ovu činjenicu.

U konačnici, podnositelj navodi podatak da obnaša funkciju predsjednika gradske organizacije, jer na taj način ističe da mu je temeljem činjenice da je sukladno statutu HSU ovlast određivanja kandidata za izbore za Skupštinu grada Zagreba u izričitoj i isključivoj nadležnosti njegove gradske organizacije potom i dana pisana ovlast za zastupanje i predstavljanje HSU na izborima za članove predstavničkog tijela one jedinice lokalne samouprave koji su u statutarnoj nadležnosti gradske organizacije kojom predsjedava i koju predstavlja u skladu sa statutom. Ponovo, DIP niti o ovoj činjenici ne navodi ništa.

DIP je sve navedeno u potpunosti ignorirao, lakonski utvrdivši da gradska organizacija, kojoj je podnositelj predsjednik, nema pravnu osobnost. Takvo obrazloženje je očigledno arbitrarno.

Drugo, DIP u svom obrazloženju navodi da podnositelj „nije dostavio punomoć odnosno drugi dokaz da je ovlašten za zastupanje političke stranke Hrvatska stranka

umirovljenika odnosno za podnošenje predmetnog prigovora“. Navedeno obrazloženje je dijelom bespredmetno, a dijelom ne korespondira objektivnim činjenicama. Prije svega, to je li osoba ovlaštena za zastupanje političke stranke nije bitno za konkretan predmet. Iz stavka 3. članka 128. Zakona o lokalnim izborima ni na koji način ne proizlazi da ovlašteni podnositelj prigovora mora ujedno imati ovlast *zastupanja* stranke ili štoviše da je osoba koja ima ovlast zastupati stranku nužno ovlaštena podnijeti prigovor zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja. To jednako tako ne proizlazi niti iz odredbi Zakona o političkim strankama. U oba zakona jasno stoji da će se sadržaj i granice ovlasti zastupanja i predstavljanja urediti isključivo statutom stranke, dakle slobodnom voljom njenih članova. Drugim riječima, a sukladno od DIP-a ignoriranom stavku 3. članka 128. Zakona o lokalnim izborima, osoba koja ima ovlast zastupati stranku moći će podnijeti prigovor zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja *tek ako ju za tu radnju ovlašćuje statut te stranke* kao što će to jednako tako biti slučaj i s osobom koja nema ovlast zastupanja stranke. Drugim riječima, isticati da podnositelj nije dostavio punomoć odnosno drugi dokaz da je ovlašten za zastupanje stranke je bespredmetno osim ako DIP, kao i većina unutar Ustavnog suda, ne smatra da ovlaštenje za zastupanje stranke u sebi uvijek nužno sadrži i ovlaštenje za podnošenje prigovora zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja (pa čak i kada statut stranke kaže drugačije).

Dio obrazloženja u kojem se navodi da podnositelj nije dostavio punomoć odnosno drugi dokaz da je ovlašten za podnošenje predmetnog prigovora ne odgovara činjenicama. Podnositelj je podnio čitav niz dokaza kojima potkrjepljuje svoj navod da jest ovlašten za podnošenje predmetnog prigovora. Oni su redom navedeni ranije. DIP se nije osvrnuo niti na jedan od njih. Naravno, uopće se ne radi o postupovnom pitanju izostanka relevantnih dokaza odnosno njihove uvjerljivosti. Navod DIP-a da podnositelj nije dostavio dokaze je fraza. Njome se prikriva supstancijalna činjenica da je DIP zauzeo vrlo specifično, a ničim obrazloženo, tumačenje zakonskog pojma „ovlašteni podnositelj prigovora“. Činjenice da je očigledno bio svjestan svih dokaza koji su mu podneseni, ali ih je jednako tako očigledno u potpunosti ignorirao, ukazuje da DIP pojam „ovlašteni podnositelj prigovora“ tumači na način da prigovor može podnijeti isključivo ona osoba koja ima ovlast zastupanja stranke ili joj je, analogno praksi u drugim pravnim područjima, u kojima građani ovlašćuju nekoga da ih zastupa u pravnim postupcima, dana neka vrsta specijalne pisane punomoći i to od strane osobe koja je ovlaštena zastupati stranku. Drugim riječima, iako je svojstven postupku zaštite zakonitosti izbornog postupka, koji je po svojoj prirodi jedinstven i teško usporediv s drugim pravnim postupcima, DIP pojam „ovlašteni podnositelj prigovora“ tumači „lijepeći“ na njega kategorije koje bez suviše promišljanja preuzima, to jest, kopira iz drugih područja pravnog poretka koji s izbornim postupkom nemaju gotovo nikakve veze povrh činjenice da su svi „pravni“ postupci. Pri tome DIP oduzima značaj činjenici da je ključnom odredbom Zakona o lokalnim izborima jasno propisano da će način, ishod pa i formu određenja ovlaštenih podnositelja prigovora odrediti same političke stranke na temelju svojih statuta, a ne DIP. To nije njegova ovlast.

DIP ima dužnost poštivati slobodnu volju članova stranke u mjeri u kojoj je ona izražena sukladno zakonu i u okviru statutu.

U konkretnom predmetu to znači da ako su članovi Hrvatske stranke umirovljenika odlučili da će stranka biti organizirana na temelju decentralizirane strukture odlučivanja ili u skladu s organizacijskim načelom diobe nadležnosti, te kočnica i ravnoteža, DIP

je to dužan uvažavati. Ako su članovi HSU odlučili da će određene ovlasti biti u isključivoj nadležnosti određenih organizacijskih tijela stranke, a ne drugih, DIP je i to dužan uvažavati. Ako su članovi HSU odlučili da će stranku zastupati i predstavljati više ovlaštenih članova stranke u granicama postavljenih nadležnosti i ovlasti, DIP je tu činjenicu dužan poštivati kao bitnu, ako ne i odlučujuću.

Upravo u kontekstu ove zadnje činjenice DIP je bio dužan uzeti u obzir i razmotriti podneseni dokaz u obliku izvatka iz Registra političkih stranaka u kojem se navodi da je podnositelj, s pozicije predsjednika gradske organizacije HSU, ovlašten na predstavljanje stranke (u okviru nadležnosti koje su statutom dane tom stranačkom tijelu), te ocijeniti proizlazi li iz te činjenice da je temeljem volje članova, izraženom kroz odredbe statuta, određen kao ovlašten podnositelj prigovora. Jednako tako, u kontekstu te iste statutarne činjenice raspodjele nadležnosti kandidiranja, DIP je bio dužan uzeti u obzir i razmotriti podneseni dokaz u obliku pisanog ovlaštenja u kojem se navodi da se radi o ovlaštenju za zastupanje i predstavljanje HSU na lokalnim izborima, te da je podnositelj ovlašten za donošenje odluka o predizornoj suradnji kao i da se ono izdaje sukladno Zakonu o lokalnim izborima i odredbama statuta HSU. Ako izvod iz Registra sam nije bio dovoljno uvjerljiv, DIP je bio dužan ocijeniti jesu li uz njega dovoljno uvjerljive odredbe pisanog ovlaštenja.

U konačnici, ako mu ništa od navedenog niti skupno nije bilo dovoljno uvjerljivo da bi zaključio da je *Hrvatska stranka umirovljenika* - koju nije moguće poistovjetiti samo s njenim jednim stranačkim tijelom, a posebno stoga što je voljom članova organizirana izuzetno decentralizirano i demokratski - *svojim statutom podijelila ovlast zastupanja i predstavljanja* između više tijela, DIP je bio dužan uzeti u obzir, te primjereno ocijeniti značaj sljedeće činjenice.

Tumačenje koje zastupa DIP, a podržava i većina u Ustavnom sudu, u konkretnom predmetu dovodi do situacije koja je očigledno suprotna vrijednostima i načelima na kojima počiva izborni postupak, te zaštitu zakonitosti izbornog postupka čini *neučinkovitom, ako ne i nemogućom*.

Naime, pritužba podnositelja sadrži tvrdnju da je glavni tajnik HSU zamijenio zakonito određene kandidate na listi sa samovoljno određenim kandidatima, postupajući svjesno protivno odredbama statuta stranke kojima se utvrđuje nadležnost za određivanja kandidata na izbornoj listi za Skupštinu Grada Zagreba, te suprotno valjanom ovlaštenju koje je izričito i u pisanoj formi dano podnositelju. Štoviše, iz prigovora koji je podnio podnositelj proizlazi da se glavni tajnik odlučio na protustatutarno i nezakonito postupanje uz znanje ili podršku predsjednika stranke. Istovremeno, prema tumačenju DIP, jedina osoba koja bi bila ovlašten podnositelj prigovora protiv nezakonitog postupanja tijekom postupka kandidiranja unutar stranke bio bi taj isti predsjednik, jer je prema statutu stranke načelno ovlašten zastupati stranku (valjda kao što je predsjednik uprave ovlašten zastupati trgovačko društvo).

Posljedično, ako su navodi koje podnositelj iznosi u svom prigovoru osnovani, jedina osoba koja bi prema shvaćanju DIP-a mogla pokrenuti postupak zaštite zakonitosti izbornog postupka je *ista ona osoba koju je tu nezakonitost počinila*.

Ovakvo shvaćanje je u očiglednoj suprotnosti sa samom biti Zakonom uspostavljenog mehanizma zaštite zakonitosti izbornog postupka. Radi se o očiglednoj logičkoj

kontradikciji koja čitav postupak zaštite čini besmislenim, jer zaštita postaje nemoguća. Drugim riječima, DIP smatra da je Hrvatski sabor ozakonio postupak zaštite zakonitosti izbora koji nije sposoban ostvariti svoju temeljnu svrhu, te učinkovito zaštititi vrijednosti kao što su ravnopravnost sudionika izbornog postupka, odnosno pravo građana da izborima pristupe u uvjerenju da su svi kandidati na izbornim listama u ravnopravnom položaju, jer su kao predstavnici svojih stranaka ili skupina birača određeni na Ustavom i zakonom uvjetovan način.

Posljedično, DIP-ovo tumačenje pojma „ovlašteni podnositelj prigovora“ u kontekstu postupka zaštite zakonitosti izbora od nepravilnosti u proceduri kandidiranja je u dubokoj kontradikciji ne samo sa temeljnim postavkama Zakona o lokalnim izborima (st.1. čl. 4., st. 1. čl. 9., st. 3. čl. 15.), već je u suprotnosti i s Ustavnim jamstvima demokratičnosti izbora predstavnika građana.

U tom smislu posebno ističemo činjenicu da odmah u svojoj prvoj odredbi Ustav jasno propisuje da narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem. Odredbom članka 45. Ustava zajamčeno je opće i jednako biračko pravo, kako aktivno tako i pasivno, građana na izborima u Republici Hrvatskoj. Štoviše, s obzirom da je stavkom 1. članka 4. odredio da Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu služi ograničavanju središnje državne vlasti, Ustav je također izričito zajamčio i uredio sudjelovanje građana na izborima za tijela lokalne vlasti. Odredbom stavka 2. članka 128. Ustav tako propisuje da se pravo na samoupravu ostvaruje preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju *neposrednog, jednakog i općega biračkog prava*. Treba također imati na umu da odredbom stavka 3. članka 6. Ustav također propisuje da unutarnje ustrojstvo političkih stranaka mora biti sukladno *temeljnim ustavnim demokratskim načelima*, a u članku 3. Ustav određuje da kao temeljne vrednote *ravnopravnost, vladavina prava i višestranački demokratski sustav* predstavljaju ta ista temeljna ustavna demokratska načela.

Svojim tumačenjem mogućnosti pristupa građana postupku zaštite zakonitosti izbornog postupka od nepravilnosti do kojih dolazi tijekom procedure kandidiranja u izbornom procesu DIP urušava mogućnost učinkovite zaštite navedenih ustavnih jamstava na lokalnim izborima.

U konačnici dužni smo osvrnuti se i na činjenicu da se u svojoj ocjeni utemeljenosti žalbe koju je podnositelj podnio u okviru članka 91. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ne slažemo s većinom sudaca Ustavnog suda koji su odlučivali u ovom predmetu. Ustavni sud se u konkretnom predmetu podijelio na način da je većina od sedam sudaca podržala rješenje DIP-a, dok četiri suca i sutkinje nisu smatrali da je DIP osnovano odbacio prigovor podnositelja. Zabrinjava nas i činjenica da dio sudaca nije bio pravovremeno obaviješten o predmetu postupka što im je otežalo ili onemogućilo pristupu sjednici. Svjesni smo kratkoće rokova u ovoj vrsti predmeta, ali nas svejedno brine takav odnos prema izuzetno važnoj ustavnoj zadaći rješavanja izbornih sporova. Iz rasprave koja se u ovom izbornom predmetu odvila na sjednici Ustavnog između samo osam sudaca i sutkinja možemo zaključiti da većina ne spori da je HSU svojim statutom mogla odrediti tko će biti „ovlašteni podnositelj prigovora“ iz stavka 3. članka 128. Zakona o lokalnim izborima. No, čini se da većina ključnom smatra činjenicu da statut HSU u svom članku 4. sadrži odredbu u kojoj stoji da „*HSU*

predstavlja i zastupa predsjednik stranke ili osoba koju on za pojedini slučaj ovlasti". Sama po sebi ova odredba uistinu stvara dojam da bi predsjednik stranke bio primarni ovlašteni podnositelj prigovora iz članka 128. Zakona o lokalnim izborima. Odredba se čini jasno definiranom. No radi se tek o dojmu. Odredba nije određena u svom sadržaju i dosegu kako to drži većina.

Prvo, pojam „predstavlja i zastupa“ ima sebi svojstvene inherentne granice. Statutarnu ovlast zastupanja nije moguće tumačiti na način da u sebi sadrži ovlast kršenja zakonom propisanih uvjeta ponašanja službene osobe odnosno stranačkog tijela kojem je ona povjerena. Ovlast zastupanja nije dozvola za nezakonito postupanje, a posebno za opstruiranje izbornog postupka. Kada bi službena osoba, kao što je predsjednik stranke (ujedno i tek samo jedno od cijelog niza stranačkih tijela uspostavljenih statutom), imala mogućnost korištenja statutarne ovlasti zastupanja da sebe zaštiti od odgovornosti za svoje nezakonito postupanje, to bi tada značilo da je zakonodavac ovlast zastupanja odredio kao svojevrsnu „dozvolu za samovolju“. To je u izričitoj suprotnosti sa stavkom 2. članka 6. Ustava. Štoviše, kada bi državno tijelo imalo saznanje da službena osoba koja od njega zahtijeva poduzimanje neke pravne radnje u odnosu na stranku, legitimirajući se kroz statutarnu ovlast zastupanja, nastupa izvan svojih statutarних nadležnosti ili očigledno kršeći zakonite odluke drugih nadležnih tijela stranke, državno tijelo bi joj bilo dužno uskratiti legitimaciju za konkretnu radnju. Ovlast zastupanja ima svoje inherentne granice u ustavnom načelu zakonitosti. Nitko nije ovlašten na nezakonito postupanje, pa tako niti predsjednik političke stranke.

Jednako tako, činjenica da je statutom stranke ovlast zastupanja povjerena nekom stranačkom tijelu odnosno službenoj osobi ne bi trebalo shvaćati kao volju članova stranke da ikoga ovlaste da postupa protivno ostalim odredbama statuta, a posebno ne kao ovlast uzurpiranja nadležnosti koja su statutom povjerena drugim tijelima unutar stranke. U tom smislu tijekom rasprave smo ukazivali na činjenicu da statut HSU također sadrži posebne odredbe kojima se preciznije definira uloga, nadležnosti, ovlasti i odgovornosti predsjednika stranke kao jednog od niza stranačkih tijela ustrojenih statutom. Tako se u članku 35. Statuta HSU izričito navodi da Predsjednik HSU predstavlja, zastupa i rukovodi HSU-om „u skladu sa Zakonom, Statutom i Programom Stranke“. Drugim riječima, odredbom su izričito izražene inherentne granice ovlasti zastupanja stranke. Radnje koje nisu u skladu sa Zakonom, Statutom i Programom Stranke nisu pokrivene ovlašću zastupanja. Na njih načelni zastupnik nije ovlašten. Štoviše, istom odredbom članka 35. izričito je definirana ovlast predsjednika stranke u pogledu određivanja kandidata za izbore, pa je tako navedeno da „*utvrđuje kandidate i kandidacijske liste za parlamentarne izbore, izbore za Europski parlament i predsjedničke izbore*“. Nema niti naznaka nadležnosti u pogledu izbora za lokalnu (regionalnu) samoupravu iz članka 128. Ustava. No, tu je statut jednako jasan. U članku 65. izričito je propisano da kandidate za županijsku skupštinu i izvršnu vlast u županiji utvrđuje Predsjedništvo županijske organizacije. Člankom 57. Statuta HSU propisano je da Gradska organizacija Grada Zagreba djeluje sukladno odredbama iz članka 65. Statuta.

U svjetlu ovako postavljenih odredbi bilo bi uistinu neobično tvrditi da predsjednik stranke ima ovlast zastupanja čak i u pogledu onih radnji koje statutom ni na koji način nisu stavljene u njegovu nadležnost. Upravo suprotno, statut ih izričito izuzima iz njegovih nadležnosti. Drugim riječima, odredba članka 4. Statuta HUS na koju upire

većina nije samodostatna odredba koja je izolirana od ostalih odredbi statuta. Statut stranke je sustavna cjelina u kojoj svaka odredba doprinosi značenju ostalih odredbi. Odredbu članka 4. stoga nije moguće tumačiti izolirajući je od njenog sustavnog odnosa s odredbama kao što su one u članku 35. ili članku 65. Statuta HSU. Niti ju je moguće tumačiti izolirano od njenog odnosa s odredbama relevantnih zakona kao što su Zakon o političkim strankama ili Zakon o lokalnim izborima.

U tom smislu, a posebice u svjetlu statutarne činjenice da predsjednik stranke nije nadležan na bilo kakve radnje u pogledu utvrđivanja kandidata za predstavnička tijela na lokalnim izborima, odredbu članka 4. Statuta HSU smislenije je tumačiti na način da je predsjednik stranke ovlašten, pa i dužan, odrediti osobu koja će predstavljati i zastupati stranku u postupcima koji se odnose na lokalne izbore i koja predstavlja stranačko tijelo koje ima isključivu statutarnu ovlast određivanja kandidata za te izbore. No, upravo radi toga jest relevantna činjenica da podnositelj obnaša funkciju predsjednika nadležne gradske organizacije, a što je stranka i ovjerila u državnom Registru sukladno čl. 9. Zakona o političkim strankama povjeravajući mu ovlast predstavljanja, te je ujedno i priložio pismeno „Ovlaštenje za zastupanje i predstavljanje HSU na izborima za članove tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave“.

Naše stajalište je jasno. Ovlast zastupanja ne postoji autonomno i nezavisno od konkretnih pravnih mehanizama u kojima se koristi odnosno čijim ciljevima i vrijednosti služi, a koji su uspostavljeni i uređeni propisima koji su javni i dostupni svim građanima i građankama. Nije na Ustavnom sudu da konstruira apstraktne pravne koncepte koji postoje u nekoj transcendentalnoj dimenziji (dostupnoj tek ograničenoj skupini elitnih pojedinca), a koja je imuna na posljedice koje proizlaze iz primjene takvih „pročišćenih“ koncepata na konkretne situacije, u realnoj životnoj stvarnosti, poput ove u ovom predmetu. Ovlast zastupanja je pragmatičan konstrukt. U kontekstu održavanja demokratskih izbora on služi konkretnim vrijednostima i ciljevima kao što su ravnopravnost sudionika izbornog postupka, pravo birača da biraju kandidate koji su zakonito ušli u izborni postupak, zaštita demokratičnosti i zakonitosti izbornog postupka. Kao takav mora biti učinkovit u svojoj funkciji. Uklapa li se to u neku meta-pravnu teoriju o „ovlasti zastupanja“ nije odlučujuće, pa niti relevantno. Uostalom, s vremena na vrijeme, Ustavni sud slične primjere skućene primjene postupovnih pravila kojima se umanjuje učinkovitost zaštite temeljnih prava građana, odnosno onemogućava ostvarenje temeljnih načela ustavnog poretka, naziva pretjeranim formalizmom. U ovom predmetu je, čini se, taj formalizam postao poželjan u najstrožem obliku.

Osim toga, neovisno o pravu podnositelja na podnošenje prigovora koje jasno proizlazi iz statuta stranke i gore navedenih argumenata, iz njegovog prigovora jasno proizlazi da ga podnosi i kao kandidat. Naime, podnositelj uporno ističe da je Gradski odbor HSU-a za Grad Zagreb u skladu sa statutom te stranke na svojoj sjednici 21. ožujka 2025. donio odluku o koalicijskom nastupu s još tri stranke te utvrdio imena i pozicije kandidata HSU-a na listi za Skupštinu Grada Zagreba. Prema toj odluci na 6. mjestu te liste trebao je biti podnositelj. Na tu okolnost priložio je kao dokaz zapisnik te sjednice. Nasuprot tome, na listi predanoj nadležnom izbornom povjerenstvu njegovog imena nije bilo te podnositelj tvrdi da je protivno statutu stranke te zakonu, lista naknadno izmijenjena. Temeljem članka 128. Zakona o lokalnim izborima prigovor zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja može podnijeti, između ostalih, i kandidat.

Na tu okolnost DIP se uopće nije očitovao, a na žalost, na to se nije očitovao niti Ustavni sud. Time je pitanje dopuštenosti ograničenja pasivnog biračkog prava podnositelja ostalo bez odgovora.

Žalbu podnositelja trebalo je usvojiti. Rješenje DIP-a kojim je odbačen njegov prigovor kao nedopušten trebalo je ukinuti. DIP-u je trebalo naložiti da postupi sukladno odredbama članka 130. Zakona o lokalnim izborima, vodeći pri tome posebno računa o interesima preostalih kandidata na konkretnoj listi koji su određeni na zakoniti način, odnosno interesima ostalih političkih stranka koje su ih zakonito odredile, te u konačnici i birača koji bi na izborima bili spremni pokloniti im svoje povjerenje. S obzirom da Ustavni sud nije odlučio na ovaj način, otvorena je mogućnost da će nam se ista situacija, izazvana postupcima unutar jedne stranke, vratiti u okviru postupka nadzora ustavnosti i zakonitosti izbora iz članka 88. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. U tim postupcima ocjena Ustavnog suda ima posljedice određene člankom 89. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske koje su znatno dalekosežnije od poduzimanja ispravka kojima se kandidacijska lista usklađuje sa zakonskim uvjetima prije samog održavanja izbora.

U Zagrebu 9. svibnja 2025.

SUCI

Sanja Bezbradica Jelavić, v. r.

Lovorka Kušan, v. r.

dr. sc. Goran Selanec, v. r.