



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-VII-3080/2025

Zagreb, 8. srpnja 2025.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Sanja Bezbradica Jelavić, Dražen Bošnjaković, Ante Galić, Biljana Kostadinov, Lovorka Kušan, Maša Marochini Zrinski, Rajko Mlinarić, Goran Selanec, Frane Staničić i Miroslav Šumanović, rješavajući o zahtjevu za provođenje nadzora nad ustavnošću i zakonitošću lokalnih izbora 2025., na sjednici održanoj 8. srpnja 2025. donio je

RJEŠENJE

Odbacuje se zahtjev Mirka Smoljića, predsjednika Gradske organizacije Hrvatske stranke umirovljenika Grada Zagreba za provođenje nadzora nad ustavnošću i zakonitošću lokalnih izbora provedenih 2025.

Obrazloženje

1. Mirko Smoljić, predsjednik Gradske organizacije Hrvatske stranke umirovljenika Grada Zagreba, podnio je Ustavnom sudu 17. lipnja 2025. zahtjev za provođenje nadzora nad ustavnošću i zakonitošću lokalnih izbora provedenih 2025. godine.

Obrazlažući svoj zahtjev podnositelj, polazeći od izdvojenih mišljenja troje sudaca u predmetu broj: U-VIIA-2034/2025 u kojem je njegova žalba odbijena kao neosnovana rješenjem Ustavnog suda od 2. svibnja 2025., u bitnome navodi:

"U konkretnom slučaju riječ je o pravomoćno odbijenoj žalbi kojom sam ispred gradske organizacije ukazao na nepravilnosti u postupku kandidiranja za Gradsku skupštinu Grada Zagreba. Iako je žalba formalno odbijena, u predmetu su objavljena izdvojena mišljenja troje ustavnih sudaca (...)

Ovakav slijed događaja u izbornom procesu, u kojem su zakonodavne i statutarne norme bile nepoštovane, uz podršku tijela nadležnih za provedbu izbornog prava, predstavlja ozbiljnu povredu temeljnih ustavnih vrednota. U konkretnom slučaju narušena su načela vladavine prava, zakonitosti, demokracije i pravne sigurnosti, a osobito je povrijeđeno pravo građana na slobodne i poštene izbore iz članka 45. Ustava RH. Povrijeđeni su i članci 3. i 5. Ustava RH koji jamče supremaciju prava i načelo zakonitosti u djelovanju svih tijela javne vlasti. Usto, derogirano je i načelo podjele vlasti i uloge sudbene vlasti iz članaka 82. i 83. Ustava, kao i temeljno ustavno načelo da vlast proizlazi iz naroda (članak 1.), te se ostvaruje samo zakonitim izbornim putem. U sveukupnosti, riječ je o ustavnopravno neprihvatljivoj praksi koja ugrožava integritet izbornog sustava i demokratski legitimitet predstavničkog tijela Grada Zagreba.

(...)

U predmetu U-VIIA-2034/2025, a povodom prigovora koji sam kao ovlaštena osoba podnio na kandidacijsku listu koalicije HDZ-DP-HSU-HSS za Gradsku skupštinu Grada Zagreba, donesena je odluka kojom se moj prigovor odbacuje zbog navodne formalne nedostatnosti legitimiteta, bez meritornog ispitivanja jasno utvrđenih nezakonitosti. (...)

Bit problema leži u činjenici da je predsjednik HSU na nacionalnoj razini izdao dvije punomoći za isti pravni posao - pregovaranje i potpisivanje koalicijskog sporazuma za Gradsku skupštinu Grada Zagreba, kao i za potpis postizbornih koalicija u Skupštini Grada Zagreba. Prvu punomoć izdao je meni, predsjedniku gradske organizacije stranke, ovlaštenom tijelu u skladu sa Statutom HSU, što je dokumentirano i zapisnikom sa sjednice Gradskog odbora HSU Zagreb od 21. ožujka 2025. godine. Ta punomoć nikada nije opozvana. Druga, izdana naknadno zamjeniku predsjednika stranke, osobi bez prebivališta u Zagrebu i bez bilo kakve statutarne ili zakonske ovlasti za lokalne izbore u toj jedinici, izravno je u suprotnosti sa zakonom, statutom i temeljnim pravnim pravilima.

Ustavni sud, kao čuvar ustavnog poretka, ne može zanemariti dubinu problema: formalnim odbacivanjem prigovora bez ispitivanja merituma, a usprkos jasno utvrđenim činjenicama o dvostrukim punomoćima, kršenju Statuta, ignoriranju načela lokalne nadležnosti, legalizira se praksa po kojoj predsjednik političke stranke može izdati višestruke punomoći za isti pravni posao, uključujući osobama koje nemaju prebivalište u konkretnoj izbornoj jedinici.

Takvim postupanjem, Republika Hrvatska se suočava s pravnim presedanom u kojem se može ozakoniti da bilo tko, iz bilo koje izborne jedinice, bez ikakve lokalne ovlasti ili statutarne funkcije, potpisuje najvažnije pravne akte u izbornom procesu - sporazume o koalicijama, liste kandidata, pa i financijske dokumente.

To izravno udara na ustavna načela vladavine prava, pravne sigurnosti, podjele vlasti i jednakosti izbornog prava. U naravi stvari, pravno je neodrživo da se lista kandidata smatra zakonitom ako ju je potpisala osoba bez stvarne ovlasti, i to u situaciji kada prethodna, zakonita punomoć nije bila opozvana, a volja stranačkog tijela je jasno izražena.

U takvom okviru, koji proizvodi institucionalnu toleranciju nezakonitosti, gdje formalizam prevladava nad meritumom, gubi se ono ključno - povjerenje građana u poštene izbore. (...) Napominjem i da su zbog ovakve situacije izostali međustranački razgovori o mjestima na kandidacijskim listama za vijeća gradskih četvrti tako da su članovi HSU-a onemogućeni u ostvarivanju svojih prava što je za posljedicu imalo da niti jedan naš predstavnik nije izabran u vijeća gradskih četvrti Grada Zagreba, čime je više tisuća članova i simpatizera i velik dio umirovljeničke populacije u Zagrebu ostao bez političkog zastupanja u lokalnoj samoupravi.

Ne radi se, dakle, isključivo o zaštiti subjektivnih prava jednog političkog aktera, već o zaštiti objektivnog poretka vrijednosti utemeljenog na Ustavu Republike Hrvatske. Ako bi se propustilo reagirati na ove nezakonitosti i ta se praksa nastavila, legalitet i legitimnost izabranih predstavničkih tijela, uključujući Gradsku skupštinu Grada Zagreba, bili bi ozbiljno dovedeni u pitanje. Štoviše, uspostavio bi se model po kojemu političke stranke mogu putem dvostrukih punomoći ili manipulacija nad statutarnim pravilima delegirati ovlasti osobama koje za to nisu nadležne, čime se u pravni sustav unosi pravna nesigurnost i potencijalna arbitrarnost.

Nadalje, valja posebno istaknuti da se teško kršenje izbornog zakonodavstva nastavilo i nakon konstituiranja Gradske skupštine Grada Zagreba. Naime, kao predsjednik Gradske organizacije HSU Grada Zagreba te kao osoba koja je imala važeću pisanu punomoć predsjednika HSU za potpisivanje predizbornih i postizbornih koalicijskih sporazuma, morao sam biti konzultiran prilikom konstituiranja klubova u Gradskoj skupštini, osobito onoga pod nazivom Klub HDZ-DP-HSU. Međutim, kao što sam bio zaobiđen prilikom nezakonitog potpisivanja kandidacijske liste, tako sam ponovno kao jedini ovlašten predstavnik HSU Grada Zagreba bio isključen i iz postupka odlučivanja o ulasku predstavnika HSU u navedeni klub. Slijedom toga, Klub

HDZ-DP-HSU u Gradskog skupštini je neligitiman, a njegovo djelovanje predstavlja kontinuirano narušavanje pravnog poretka. Ovakvo ponašanje direktno je potaknuto i ohrabreno prethodnim odlukama Državnog izbornog povjerenstva i Ustavnog suda Republike Hrvatske, kojima se, umjesto da se zaštiti vladavina prava, praktično omogućuje njeno sustavno kršenje. Ovo dodatno osnažuje zahtjev za hitnim postupanjem Ustavnog suda u smislu vraćanja povjerenja u ustavni i pravni poredak Republike Hrvatske."

Predlaže da Ustavni sud postupajući po zahtjevu retroaktivno ocijeni "zakonitost i ustavnost izbornih radnji u ovom slučaju i njihovo poništavanje, uključujući i pitanje valjanosti kandidacijske liste potpisane od strane neovlaštene osobe, te pravnoj valjanosti postizborne koalicije (kluba zastupnika) navedene tri stranke u Skupštini Grada Zagreba."

2. S obzirom na sadržaj, Ustavni sud odlučivao je o podnesku kao o zahtjevu za provođenje nadzora nad ustavnošću i zakonitošću lokalnih izbora provedenih 2025.

3. Članak 88. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) glasi:

"Članak 88.

Političke stranke, kandidati, najmanje 100 birača ili najmanje 5% birača izborne jedinice u kojoj se provode izbori, ovlašteni su tijekom izbora, odnosno najkasnije do isteka roka od 30 dana od dana objavljivanja rezultata izbora, zatražiti od Ustavnog suda da u izvršavanju nadzora nad ustavnošću i zakonitošću izbora poduzima odgovarajuće mjere ako se te aktivnosti provode suprotno Ustavu i zakonu."

Sukladno navedenom, samo su političke stranke, kandidati, najmanje 100 birača ili najmanje 5 % birača izborne jedinice u kojoj se provode izbori ovlašteni zatražiti od Ustavnog suda nadzor nad ustavnošću i zakonitošću izbora.

Riječ je o pravnom sredstvu za zaštitu vrijednosti objektivnog poretka u izbornim postupcima. Ustavni sud, stoga, iznimno postupi i na vlastitu inicijativu kako bi ispunio ustavnu zadaću pravodobnog podsjećanja na smjer koji moraju slijediti sva tijela za provedbu izbora i svi sudionici izbornog procesa (predmet broj: U-VII-5293/2011).

4. U postupku nadzora nad ustavnošću i zakonitošću izbora, kao pravnog sredstva za zaštitu vrijednosti objektivnog poretka izbornog postupka, ne pruža se neposredna zaštita subjektivnih prava sudionika izbornog postupka. Na to najbolje upućuju ovlasti koje u tom postupku imaju nadležna izborna povjerenstva i Ustavni sud. Pri izvršavanju nadzora poduzimaju se "odgovarajuće mjere" kao što je obavješćivanje javnosti putem sredstava javnog priopćavanja i upozoravanje nadležnih tijela, a tek u slučaju povrede koja je utjecala ili je mogla biti od utjecaja na rezultat izbora donosi se formalni pravni akt kojim se poništavaju sve ili pojedine izborne radnje i odluke, koje su prethodile takvoj povredi (članci 88. i 89. Ustavnog zakona).

5. Sadržaj podneska, poput ranije podnesene žalbe u izbornom sporu, usmjeren je na tvrdnje o povredi prava Mirka Smoljića u izbornom postupku zbog "nezakonitog" postupanja i sastavljanja kandidacijske liste unutar Hrvatske stranke umirovljenika. Međutim, Ustavni sud u više je svojih odluka zauzeo stajalište da nije nadležan

odlučivati o prigovorima kojima se upire na odnose unutar pojedine političke stranke (primjerice brojeva U-VIIA-5425/2011 od 19. studenoga 2011., U-VIIA-4098/2015 od 27. listopada 2015., U-VIIA-4130/2015 od 27. listopada 2015.; sve na www.usud.hr).

6. S obzirom na to da podnositelj zahtjeva u svojstvu birača nije ovlaštenik za podnošenje Ustavnom sudu zahtjeva za provođenje nadzora nad ustavnošću i zakonitošću lokalnih izbora, na temelju članka 92. stavka 1. u vezi s člankom 88. Ustavnog zakona, riješeno je kao u izreci.

PREDSJEDNIK

dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

ANDREJ ABRAMOVIĆ
SANJA BEZBRADICA JELAVIĆ
LOVORKA KUŠAN
dr. sc. GORAN SELANEC
suci 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

IZDVOJENO MIŠLJENJE
U ODNOSU NA RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U
PREDMETU BROJ: U-VIIA-3080/2025 OD 8. SRPNJA 2025.

Ne slažemo se s mišljenjem većine u ovom ustavnosudskom predmetu u kojem je odbačen zahtjev podnositelja za provođenje nadzora nad ustavnošću i zakonitošću lokalnih izbora provedenih 2025. uz obrazloženje da podnositelj zahtjeva ima svojstvo birača i da stoga nije ovlaštenik za podnošenje zahtjeva za provođenje nadzora.

Imajući u vidu da je nadzor iniciran zbog propusta Državnog izbornog povjerenstva Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: DIP) koje je podnositelj isticao u postupku broj: U-VIIA-2034/2025, te da je odlukom većine sudaca Ustavnog suda žalba podnositelja u tom predmetu odbijena, u cijelosti upućujemo na našu analizu propusta i izdvojeno mišljenje koje smo dali predmetu podnositelja u postupku broj: U-VIIA-2034/2025 od 9. svibnja 2025. (www.usud.hr).

Kao suštinski bitno za ovaj postupak dodatno ističemo da se podnositelj Ustavnom sudu obraća i kao kandidat, te je stoga ovlaštenik traženja nadzora sukladno članku 88. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon).

Gradski odbor HSU-a za Grad Zagreb u skladu sa statutom te stranke na svojoj sjednici 21. ožujka 2025. donio je 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, što je utvrđeno zapisnikom. 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.

Na temelju članka 128. Zakona o lokalnim izborima ("Narodne novine" broj 144/12., 121/16., 98/19., 42/20., 144/20. i 37/21.) 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 u predmetu broj: U-VIIA-2034/2025.

Propust DIP-a, a potom i Ustavnog suda da naloži DIP-u postupanje 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, doveo je do iniciranja postupka nadzora ustavnosti i zakonitosti izbora iz članka 88. Ustavnog zakona.

Smatramo da je zahtjev radi provođenja nadzora trebalo meritorno raspraviti i, ovisno o utvrđenjima, primijeniti odredbu članka 89. Ustavnog zakona.

U Zagrebu, 10. srpnja 2025.

SUDAC
Andrej Abramović, v. r.

SUTKINJA
Sanja Bezbradica Jelavić, v. r.

SUTKINJA
Lovorka Kušan, v. r.

SUDAC
dr. sc. Goran Selanec, v. r.