

Ustavni sud Republike Hrvatske

Izvješće U-X-2270/2010 o uočenoj pojavi propuštanja zakonskog uređenja ustrojstva i djelokruga Ureda predsjednika Republike Hrvatske, Narodne novine br. 60/2010

(Druga rečenica čl. 106/2. Ustava Republike Hrvatske, NN 113/00, 28/01)

1. Ustavni sud zaprimio je tri prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Odluke o dopuni Odluke o Uredu predsjednika Republike Hrvatske (NN 6/04), Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o Uredu predsjednika Republike Hrvatske (NN 54/05) i Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o Uredu predsjednika Republike Hrvatske (NN 30/10), koje su odluke donijeli predsjednici Republike Hrvatske tijekom više ustavnih mandata.

U prijedlozima je upozoreno na postojanje, prije svega, formalne neustavnosti osporenih akata budući da, sukladno čl. 106. Ustava, ustrojstvo i djelokrug Ureda predsjednika nije dopušteno uređivati odlukom niti je predsjednik Republike Hrvatske ovlašten na donošenje takve odluke.

I. Pravne osnove za uređenje Ureda predsjednika Republike Hrvatske

A. Ustavno razdoblje od 22. prosinca 1990. do 9. studenoga 2000.

2. Čl. 106. Ustava (NN 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst) glasio je: *Predsjedniku Republike u obavljanju njegovih ovlasti pomažu Predsjedničko vijeće i druga savjetodavna i pomoćna tijela kojima članove imenuje i razrješuje predsjednik Republike.*

2.1. Na temelju navedene ustavne osnove, Predsjednik Republike Hrvatske donio je Odluku o osnivanju Ureda predsjednika Republike Hrvatske 19. siječnja 1991. (NN 5/91).

2.2. Nakon izbora za predsjednika Republike održanih 24. siječnja 2000. (prvi krug) i 7. veljače 2000. (drugi krug) Predsjednik Republike donio je 31. srpnja 2000. na temelju čl. 106. Ustava Odluku o Uredu predsjednika Republike Hrvatske. Odluka je objavljena u Narodnim novinama br. 80/00., a stupila je na snagu danom objave 9. kolovoza 2000.

Čl. 1. Odluke glasi:

Ovom Odlukom uređuju se zadaće i osnove ustrojstva Ureda predsjednika Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ured) osnovanog Odlukom o osnivanju Ureda predsjednika Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 5/91).

B. Ustavno razdoblje od 9. studenoga 2000. do danas

3. Promjenom Ustava Republike Hrvatske (NN 113/00), koja je stupila na snagu 9. studenoga 2000., izmijenjen je čl. 106. Ustava Republike Hrvatske. On glasi:

Predsjedniku Republike u obavljanju njegovih dužnosti pomažu savjetodavna tijela. Članove tih tijela imenuje i razrješuje predsjednik Republike. Nisu dopuštena imenovanja koja su u suprotnosti s načelom diobe vlasti.

Savjetodavni, stručni i drugi poslovi obavljaju se u Uredu predsjednika Republike. Ustrojstvo i djelokrug Ureda uređuje se zakonom i pravilnikom.

3.1. U Ustavnom zakonu za provedbu Ustava (NN 28/01), koji je stupio na snagu danom proglašenja 28. ožujka 2001., bilo je propisano:

Zakoni kojima se omogućuje primjena odredaba Ustava koje se ne mogu neposredno primijeniti, donijet će se najkasnije u roku od dvije godine od dana proglašenja ovoga Ustavnog zakona.

a) Propuštanje zakonskog uređenja ustrojstva i djelokruga Ureda predsjednika

4. Hrvatski sabor do danas nije donio zakon kojim bi se, na osnovi čl. 106/2. Ustava (NN 113/00, 28/01), uredilo ustrojstvo i djelokrug Ureda predsjednika.

Sukladno tome, predsjednik Republike do danas nije donio ni pravilnik iz iste odredbe Ustava, kojemu je svrha razraditi odredbe zakona o ustrojstvu i djelokrugu Ureda predsjednika.

Sažeto, propuštanje zakonskog uređenja ustrojstva i djelokruga Ureda predsjednika neprekidno traje dulje od sedam godina, računajući od iste-

ka dvogodišnjeg roka za njegovo donošenje propisanog čl. 3. Ustavnog zakona za provedbu Ustava.

b) Postupanje predsjednika Republike

5. Pozivom na čl. 106. Ustava, Predsjednik Republike donio je 12. siječnja 2004. Odluku o dopuni Odluke o Uredu predsjednika Republike Hrvatske (NN 80/00). Odluka je objavljena u Narodnim novinama br. 6 od 16. siječnja 2004.

5.1. Pozivom na čl. 106. Ustava, Predsjednik Republike donio je 19. travnja 2005. Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o Uredu predsjednika Republike Hrvatske (NN 80/00., 6/04.). Odluka je objavljena u Narodnim novinama br. 54 od 27. travnja 2005.

5.2. Pozivom na čl. 106. Ustava, Predsjednik Republike donio je 2. ožujka 2010. Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o Uredu predsjednika Republike Hrvatske (NN 80/00, 6/04, 54/05). Odluka je objavljena u Narodnim novinama br. 30 od 5. ožujka 2010., a stupila je na snagu danom objave.

II. Utvrđivanje Ustavnog suda Republike Hrvatske

6. U okviru ustrojstva državne vlasti određenog Ustavom i ustavnog položaja predsjednika Republike, nesporna je potreba ustrojavanja Ureda predsjednika Republike Hrvatske radi obavljanja savjetodavnih i općih poslova iz djelokruga njegova rada, odnosno obavljanja savjetodavnih, administrativnih, stručnih i drugih poslova u pripremi i brizi oko pripreme i provođenja odluka i akata koje on donosi te u obavljanju drugih Ustavom i zakonom utvrđenih mu ovlasti i obveza.

Druga rečenica članka 106/2. Ustava propisuje obvezu Hrvatskom saboru na donošenje zakona kojim će se urediti ustrojstvo i djelokrug Ureda predsjednika Republike Hrvatske. U dosadašnjoj zakonodavnoj praksi Republike Hrvatske, međutim, taj zakon nikada nije donesen, a takvo stanje traje godinama.

7. Ustavni sud ne smatra potrebnim u ovom izvješću posebno razmatrati značenje propuštanja zakonodavnog tijela da postupi u skladu s ustavnim obvezom. U svjetlu osobitog ustavnog stanja nastalog dugogodišnjim nedonošenjem zakonskog akta dostatno je upozoriti na zahtjev da svako djelovanje tijela državne vlasti mora biti uređeno pravnom normom. Taj zahtjev proizlazi iz načela vladavine prava kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđene u čl. 3. Ustava.

Budući da je u tijeku postupak promjene Ustava, Ustavni sud ocjenjuje primjerenim, na temelju ovlasti propisanih čl. 128. al. 5. Ustava i čl. 104. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, u ovom izvješću utvrditi navedeni problem i istaknuti nužnu potrebu njegova rješavanja.

Ustavni sud pri tome nije nadležan davati ocjenu o tome je li svrsishodnije izmijeniti čl. 106. Ustava ili po njemu postupiti. Ta je ocjena u isključivoj nadležnosti Hrvatskog sabora.

Ostajući u okvirima svoje nadležnosti, a vodeći se temeljnim obilježjima ustavnog uređenja najviših tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj i njihovim Ustavom utvrđenim položajem, Ustavni sud ograničava se na utvrđenje da je unutarnje ustrojstvo najvišeg tijela državne vlasti, u pravilu, ustavni rezervat samog tog tijela.

8. Neovisno o rješenju koje će Hrvatski sabor izabrati, a taj je izbor u njegovoj isključivoj nadležnosti, Ustavni sud ovim izvješćem ističe potrebu bezodložnog rješenja uočenog problema.

9. Objava ovog izvješća u Narodnim novinama temelji se na čl. 29/2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Statut Grada Belog Manastira (Službeni glasnik Grada Belog Manastira br. 4/09, 6/09)

NE PRIHVAĆA SE PRIJEDLOG ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA OCJENU SUGLASNOSTI S USTAVOM I ZAKONOM ČL. 18/2. I ČL. 49. T. 9. AL. 3. STATUTA GRADA BELOG MANASTIRA.

Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II-38101/2009 od 17. ožujka 2010. (NN 36/10)

Ustavom i zakonom ureden djelokrug poslova predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave upućuje na njegovu ovlast da – ako je to određeno zakonom, drugim propisom ili statutom jedinice lokalne samouprave – bira, imenuje ili razrješava »druge osobe« izvan kruga članova radnih tijela vijeća odnosno skupštine (čl. 35. t. 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj samoupravi, ZLP(R)S). Sukladno tome, ZLP(R)S izrijekom ovlašćuje predstavničko tijelo da svojim statutom odredi tijelo nadležno za provedbu izbora, imenovanja ili razrješavanja određenih osoba.

ZLP(R)S ne propisuje tijelo nadležno za imenovanje odnosno razrješenje članova, predstavnika ili poslovnih organa u upravnim vijećima javnih ustanova, trgovačkih društava ili drugih pravnih osoba kojih je osnivač, vlasnik ili suvlasnik jedinica lokalne samouprave. ZLP(R)S to prepušta statutima jedinica lokalne samouprave, pa je u tom smislu riječ o pitanju koje sam zakonodavac smatra njihovim samoupravnim djelokrugom.

Iz obrazloženja:

1. N. R. iz Belog Manastira podnijela je Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom čl. 18. st. 2. i 49. t. 9. al. 3. Statuta Grada Belog Manastira.

2. Osporeni članci Statuta glase:

Čl. 18/2.: *Gradsko vijeće, u okviru svojih nadležnosti, imenuje i razrješava članove upravnih vijeća, odnosno odbora javnih ustanova, tvrtki i drugih pravnih osoba iz stavka 1. ovoga članka, kao i njihove poslovodne organe, ako posebnom odlukom nije drukčije propisano.*

Čl. 49. t. 9. al. 3.

Gradsko vijeće:

9. *obavlja izbor, imenovanja i razrješenja:*

– *predstavnika Grada Belog Manastira u skupštinama trgovačkih društava u kojima je Grad suvlasnik vlasničkih udjela te u upravnim vijećima ustanova kojih je Grad Beli Manastir osnivač.*

3. Predlagateljica smatra da predstavničko tijelo jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave (JLS) nije ovlašteno statutom propisati ovlast tog tijela glede izbora odnosno imenovanja članova upravnog vijeća ustanova koje osniva odnosno uprava trgovačkih društava kojih je osnivač i član JLS. Također navodi da se ne može statutom propisati ovlast predstavničkog tijela glede izbora, imenovanja i razrješenja zastupnika JLS u upravnim vijećima i odborima ustanova i skupštinama trgovačkih društava kojih je JLS osnivač. Uporište za svoje tvrdnje predlagateljica nalazi u aktima pojedinih ureda državne uprave u županijama donesenim u postupku nadzora zakonitosti te u stajalištima trgovačkih sudova u vezi s upisom trgovačkih društava u vlasništvu JLS u sudski registar.

S tim u vezi, predlagateljica izvodi zaključak da na temelju čl. 9. u vezi s čl. 42/1. ZLP(R)S-a »*gradonačelnik zastupa grad u skupštinama društava te nije zakonita odredba Statuta po kojoj Gradsko vijeće određuje predstavnike grada u skupštinama trgovačkih društava kojih je grad suvlasnik (odnosno osnivač). Sudjelovanje u skupštini trgovačkog društva u pravnom je smislu zastupanje*

osnivača. Budući da je izvršno tijelo JLS – gradonačelnik izabran na neposrednim izborima, odnosno da su ga građani izabrali da, između ostalog, upravlja imovinom grada i zastupa grad, predstavničko tijelo nikako nema pravo oduzeti mu zakonom propisane ovlasti«.

...

Predlagateljica ističe da iz navedenih razloga osporeni članci Statuta nisu u suglasnosti s čl. 3., 5/1. i 135. Ustava, čl. 39., 42., 44. i 48/1. t. 4. ZLP(R) S-a, čl. 35/2. Zakona o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08), čl. 387/3, 440/1, 441/1. t. 3., 444/1. i 445/4. Zakona o trgovačkim društvima (NN 111/93, 34/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08; ZTD), te s čl. 63. Zakona o proračunu (NN 87/08).

...

Prijedlog nije osnovan.

5. Za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba Statuta neposredno su mjero-davni čl. 5/1., 132/1., 132/2., 134. i 135. Ustava koji glase:

Čl. 5. *U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom. (...)*

Čl. 132/1. *Građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.*

Čl. 132/2. *Pravo na samoupravu ostvaruje se preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava.*

Čl. 134. *Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb (...)*

Jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima.

Prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi briga o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.

Čl. 135. *Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo u okviru zakona, svojim statutima samostalno urediti unutarnje ustrojstvo i djelokrug svojih tijela te ih prilagoditi lokalnim potrebama i mogućnostima.*

6. Za ocjenu zakonitosti osporenih odredaba Statuta mjerodavni su:

Čl. 8/2., čl. 35/1. t. 1., 2., 3. i 5., čl. 44. i čl. 48. t. 1., 2., 4. i 6. ZLP(R)S-a, koji glase:

Čl. 8. (...) *Statutom se podrobnije uređuje samoupravni djelokrug općine, grada, odnosno županije, njena obilježja, javna priznanja, ustrojstvo, ovlasti i način rada tijela, način obavljanja poslova, oblici konzultiranja građana, provođenje referenduma u pitanjima iz djelokruga, mjesna samouprava, ustrojstvo i rad javnih službi, oblici suradnje jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza.*

Čl. 35. *Predstavničko tijelo:*

1. *donosi statut jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave,*
2. *donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,*
3. *osniva i bira članove radnih tijela vijeća, odnosno skupštine te imenuje i razrješuje druge osobe određene zakonom, drugim propisom ili statutom,*
5. *osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.*

Čl. 44. *Izvršne poslove obavlja u općini općinski načelnik, u gradu gradonačelnik i u županiji župan.*

Čl. 48. *Općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan:*

1. *priprema prijedloge općih akata*
2. *izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata predstavničkih tijela, (...)*
4. *upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave kao i njezinim prihodima, u skladu sa zakonom i statutom.*
6. *obavlja i druge poslove utvrđene statutom.*
7. Člankom 132. Ustava jamči se građanima pravo na lokalnu i područnu samoupravu, kao jedno od temeljnih ustavnih prava. To pravo obuhvaća pravo odlučivanja o potrebama i interesima građana koji su od lokalnog značenja, a ostvaruje se preko lokalnih odnosno područnih predstavničkih tijela koje građani biraju na slobodnim i tajnim izborima.

Temeljni je opći akt JLS njezin statut. Poslovi iz samoupravnog djelokruga JLS sadržani su u čl. 134. Ustava, a pobliže se uređuju zakonom. Čl. 135.

Ustava neposredno priznaje pravo JLS da u okviru zakona statutom uredi unutarnje ustrojstvo i djelokrug svojih tijela.

ZLP(R)S svojim odredbama otvara prostor JLS da u okviru svojih samoupravnih ovlasti uređuje statutom sva pitanja koja su od važnosti za ostvarivanje prava građana i koja su nužna za ostvarivanje racionalne i djelotvorne lokalne samouprave.

8. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti osporenih odredbi Statuta bilo je potrebno odgovoriti na sljedeće pitanje:

– je li predstavničko tijelo Grada Belog Manastira – propisujući statutarnu odredbu kojom tom predstavničkom tijelu daje ovlast obavljanja izbora, imenovanja ili razrješenja u upravnim vijećima ustanova, tvrtki ili drugih pravnih osoba, odnosno predstavnika u skupštinama trgovačkih društava u kojima je Grad suvlasnik odnosno u upravnim vijećima ustanova kojih je osnivač – prekoračilo okvire ZLP(R)S-a o djelokrugu poslova predstavničkog tijela i time izvršnom tijelu (gradonačelniku) oduzelo ovlast koja mu pripada na temelju ZLP(R)S-a?

8.2. ... Dovede li se navedena ovlast u vezu s činjenicom da zakonom nije propisano tijelo nadležno za imenovanje odnosno razrješenje članova, predstavnika ili poslovodnih organa u upravnim vijećima javnih ustanova, trgovačkih društava ili drugih pravnih osoba kojih je osnivač, vlasnik ili suvlasnik JLS te s ovlašću predstavničkog tijela da osniva javne ustanove, trgovačka društva ili druge pravne osobe za obavljanje djelatnosti koje su od interesa za JLS, onda je nesporno da predstavničko tijelo JLS ima pravo statutom propisati svoju nadležnost za imenovanje odnosno razrješenje članova, predstavnika ili poslovodnih organa u upravnim vijećima javnih ustanova, trgovačkih društava ili drugih pravnih osoba kojih je osnivač, vlasnik ili suvlasnik JLS.

8.4. ... Zaključno, pravo na lokalnu samoupravu ostvaruje se preko lokalnog predstavničkog tijela (čl. 132. Ustava). Zakonodavac je priznao pravo općinskom vijeću, gradskom vijeću, županijskoj skupštini odnosno Gradskoj skupštini Grada Zagreba da u statutu odredi tijelo nadležno za izbor odnosno razrješenje predstavnika te jedinice u upravnim vijećima ili skupštinama navedenih pravnih osoba. Hoće li se statutom ta nadležnost priznati predstavničkom tijelu ili općinskom načelniku, gradonačelniku odnosno županu, stvar je odluke svakog pojedinog predstavničkoga tijela. Statutarno određenje da je za taj posao nadležno jedno od tih dvaju tijela ne može se osporavati s aspekta zakonitosti, a ponajmanje ustavnosti. Ustavni sud u tom smislu podsjeća na čl. 136. Ustava koji glasi: *U obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne)*

samouprave samostalna su i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela.

Ako zakonodavac smatra da je potrebno propisati drugačije rješenje radi određivanja samo jednog tijela nadležnog za te poslove u svim JLS na području Republike Hrvatske, on je to ovlašten učiniti zakonom na temelju čl. 134. i 135. Ustava.

Iz navedenih je razloga Ustavni sud utvrdio da je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom čl. 18/2. i čl. 49. t. 9. al. 3. Statuta Grada Belog Manastira neosnovan.

9. Predlagateljica se u svom prijedlogu pozvala i na odredbe Zakona o ustanovama, ZTD-a i Zakona o proračunu. Ustavni sud utvrđuje da odredbe tih zakona nisu mjerodavne za određivanje tijela nadležnog za imenovanje odnosno razrješenje predstavnika JLS u upravnim vijećima javnih ustanova odnosno skupštinama i drugim tijelima trgovačkih društava kojima je osnivač JLS.

10. Ustavni sud na kraju napominje da su pravna stajališta izražena u ovom rješenju opće pravne naravi i obvezujuća su za sve JLS u kojima već postoji ili će se eventualno pojaviti problem koji je bio predmet ispitivanja u ovom ustavnosudskom postupku.

*Priredila Slavica Banić**

* Slavica Banić, sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske (Constitutional Court justice, Republic of Croatia)