**NN 73/2019 (1.8.2019.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1420/2016 od 26. lipnja 2019.**

# USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

**1572**

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući o zahtjevu 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 26. lipnja 2019. donio je

## ODLUKU

I. Ukida se članak 2. stavak 3. Zakona o dopuni Zakona o sanaciji javnih ustanova (»Narodne novine» broj 27/16.) u dijelu koji glasi: »uz prethodnu suglasnost ministra nadležnog za zdravstvo» i članak 2. stavak 5. u dijelu koji glasi: »i uz prethodnu suglasnost ministra nadležnog za zdravstvo».

II. Odbija se zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 1. i dio članka 2. Zakona o dopuni Zakona o sanaciji javnih ustanova (»Narodne novine» broj 27/16.) koji nije ukinut točkom I. ove izreke.

III. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama».

### Obrazloženje

#### I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o sanaciji javnih ustanova (»Narodne novine» broj 136/12.; u daljnjem tekstu: ZoSJU) donio je sedmi saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 30. studenoga 2012. Objavljen je u »Narodnim novinama» broj 136 od 7. prosinca 2012., a stupio je na snagu 1. siječnja 2013.

Nakon toga, ZoSJU je mijenjan odnosno dopunjavan jedanput, i to osporenim Zakonom o dopuni Zakona o sanaciji javnih ustanova (»Narodne novine» broj 27/16.; u daljnjem tekstu: ZoDZoSJU) koji je donio osmi saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 21. ožujka 2016. Objavljen je u »Narodnim novinama» broj 27 od 25. ožujka 2016., a stupio je na snagu 26. ožujka 2016.

2. Sukladno s člankom 27. stavkom 6. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine» broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) od raspravljanja i odlučivanja u ovom predmetu izuzeli su se sutkinja Ingrid Antičević Marinović i sudac Josip Leko.

3. Na temelju članka 35. alineje 1. Ustavnog zakona, četrdeset i šest zastupnika osmog saziva Hrvatskog sabora (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva) podnijeli su 29. ožujka 2016. Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 1. i 2. ZoDZoSJU-a. Zahtjev s potpisima četrdeset šest zastupnika Hrvatskog sabora dostavio je Ustavnom sudu potpredsjednik Kluba zastupnika SDP-a, Nenad Stazić.

Osmi saziv Hrvatskog sabora broji sto pedeset jednog zastupnika, slijedom čega jednu petinu od toga broja čine trideset dva zastupnika pa je zahtjev koji je podnijelo četrdeset i šest zastupnika dopušten u smislu članka 35. alineje 1. Ustavnog zakona.

4. Podnositelji zahtjeva smatraju da članci 1. i 2. ZoDZoSJU-a nisu u suglasnosti s člancima 14. stavkom 2., 91. stavkom 3., 128. stavkom 1., 130. i 131. Ustava (u pročišćenom tekstu Ustava, »Narodne novine» broj 85/10., članak 128. stavak 1. označen je kao članak 133. stavak 1., članak 130. označen je kao članak 137. i članak 131. označen je kao članak 138.) te predlažu njihovo ukidanje.

5. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona, Ustavni sud je od Ministarstva zdravstva Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) zatražio očitovanje o navodima iz zahtjeva. Očitovanje klasa: 034-01/16-01/02, urbroj: 534-03-1-2/1-15-4 od 17. svibnja 2016. zaprimljeno je 18. svibnja 2016. Također, od Hrvatskog sabora zatraženo je i 18. listopada 2017. dobiveno očitovanje o navodima iz zahtjeva klasa: 021-12/17-10/16, ur.broj: 6511-17-02 od 17. listopada 2017.

## II. OSPORENE ODREDBE

6. Članci 1. i 2. ZoDZoSJU-a glase:

»Članak 1.

U Zakonu o sanaciji javnih ustanova ('Narodne novine', br. 136/12. i 151/14.) iza članka 9. dodaje se glava V.a, naslov i članak 9.a koji glase:

'V.a OBUSTAVA POSTUPKA SANACIJE ZA JAVNE USTANOVE U ZDRAVSTVU

Članak 9.a

(1) Odluku o obustavi postupka sanacije za javne ustanove u zdravstvu donosi Vlada na prijedlog ministarstva nadležnog za zdravstvo kada ministarstvo nadležno za zdravstvo utvrdi da postupak sanacije nije postigao očekivane rezultate, odnosno da daljnje provođenje postupka sanacije nije svrsishodno.

(2) Odluka iz stavka 1. ovoga članka objavljuje se u 'Narodnim novinama' i dostavlja se ministarstvu nadležnom za zdravstvo koje će odluku dostaviti predstavničkom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i sudskom registru.

(3) Danom stupanja na snagu odluke iz stavka 1. ovoga članka osnivačka prava vraćaju se osnivaču te javne ustanove u zdravstvu. Prava i obveze između ministarstva nadležnog za zdravstvo, osnivača javne ustanove u zdravstvu i javne ustanove u zdravstvu iz stavka 1. ovoga članka utvrdit će se posebnim sporazumom.'

PRIJELAZNA I ZAVRŠNA ODREDBA

Članak 2.

(1) Članovi upravnog vijeća javne ustanove u zdravstvu iz članka 9.a stavka 1. dodanog člankom 1. ovoga Zakona imenuju se u skladu s posebnim propisom najkasnije 15 dana od dana stupanja na snagu odluke iz članka 1. ovoga Zakona.

(2) Sanacijsko vijeće prestaje upravljati javnom ustanovom u zdravstvu danom imenovanja upravnog vijeća iz stavka 1. ovoga članka.

(3) Upravno vijeće iz stavka 1. ovoga članka imenuje vršitelja dužnosti ravnatelja javne ustanove u zdravstvu uz prethodnu suglasnost ministra nadležnog za zdravstvo u roku od osam dana od dana imenovanja iz stavka 1. ovoga članka.

(4) Danom imenovanja vršitelja dužnosti ravnatelja javne ustanove u zdravstvu iz stavka 3. ovoga članka prestaje mandat sanacijskog upravitelja.

(5) Ravnatelja javne ustanove u zdravstvu iz članka 9.a stavka 1. dodanog člankom 1. ovoga Zakona imenuje upravno vijeće javne ustanove u zdravstvu u skladu s posebnim propisom i uz prethodnu suglasnost ministra nadležnog za zdravstvo.

(6) Poslove zamjenika i pomoćnika ravnatelja javne ustanove u zdravstvu iz članka 9.a stavka 1. dodanog člankom 1. ovoga Zakona obavljaju postojeći zamjenici i pomoćnici sanacijskog upravitelja do imenovanja zamjenika i pomoćnika ravnatelja.«

## III. PRIGOVORI PODNOSITELJA ZAHTJEVA

7. U svom zahtjevu podnositelji ističu sljedeće:

»Prvenstveno, u prijedlogu ZD Zakona o sanaciji, koji je pod brojem P.Z. 19 dostavljen Hrvatskom saboru, nedostaje privitak o savjetovanju s javnošću iz čega proizlazi bilo da takvo savjetovanje nije provedeno, bilo da prijedlog zakona nije dostavljen Hrvatskom saboru u skladu s odredbom članka 174. Poslovnika Hrvatskog sabora ('Narodne novine', broj 81/13, u daljnjem tekstu Poslovnik) koja propisuje obvezni sadržaj prijedloga zakona koji se dostavlja Hrvatskom saboru. Podredno, ukazuje se da prijedlog zakona, a pogotovo amandman koji je na prijedlog podnijela sama Vlada Republike Hrvatske ne sadrži procjenu fiskalnog učinka, koja se sukladno odredbi članka 5. stavka 3. Zakona o proračunu ... obvezno izrađuje za sve akte planiranja, uključujući i zakone, koje donose Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske.

(...)

Kao što je navedeno, iz prijedloga zakona P.Z. 19 koji je dostavljen Hrvatskom saboru proizlazi da prilikom donošenja pobijanog ZD Zakona o sanaciji, nije proveden postupak savjetovanja s javnošću ili da sukladno odredbama Poslovnika izvješće o savjetovanju nije dostavljeno Hrvatskom saboru. Savjetovanje s javnošću je obveza koja je propisana odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama ..., a izostanak istog, sukladno stajalištu Ustavnog suda, dovode do formalne neustavnosti pojedinog akta ...«

U tom smislu podnositelji zahtjeva pozivaju se i na odluku Ustavnog suda broj: U-II-1304/2013 od 16. srpnja 2013. (»Narodne novine« broj 99/13.) kojom je pokrenut postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom i ukinut Pravilnik o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja (»Narodne novine« broj 26/13. i 34/13.) iz razloga formalne neustavnosti (nije provedeno savjetovanje s javnošću), a u obrazloženju je, između ostalog, navedeno:

»9.4. Ustavni sud ponavlja da je donošenje propisa prema predviđenim pravilima i/ili demokratskim proceduralnim standardima temeljni zahtjev koji proizlazi iz vladavine prava u demokratskom društvu. U postupku donošenja PUIZZ-a ta pravila i standardi nisu poštovani. Stoga je taj postupak bio nesuglasan s člankom 1. Ustava (demokratsko uređenje Republike Hrvatske) i s člankom 3. Ustava (vladavina prava kao najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske).«

Nadalje, u svom zahtjevu podnositelji navode i sljedeće:

»Sljedeće pitanje koje se tiče ustavnosti postupka donošenja predmetnog zakona je pitanje ocjene njegovog fiskalnog učinka, odnosno, pitanje prethodne procjene takvog učinka, koja je procjena kao obveza propisana člankom 5. Zakona o proračunu ...

Kao što je ranije napomenuto, iz odluke Ustavnog suda broj U-VIIR-1159/2015, od dana 8. travnja 2015. godine, proizlazi da u svakom prijedlogu zakona o kojem odlučuje Hrvatski sabor mora biti jasno vidljiva 'ocjena i izvori potrebnih sredstava za provođenje zakona', što je odredba koja proizlazi i iz članka 174. stavka 1. Poslovnika, ali i članka 91. stavka 3. Ustava ...

(...)

Dakle, predmetnim je amandmanom stvorena financijska obveza za Republiku Hrvatsku, za koju iz obrazloženja amandmana nije vidljivo kolika je, koliki je njen dio koji dospijeva u 2016. godini, na koji način će se podmirivati niti je vidljivo je su li u Državnom proračunu za 2016. godinu osigurana sredstva za podmirenje tih obveza. Također, nije vidljivo je li prilikom izrade predmetnog amandmana, kojim se stvara financijska obveza za državni proračun, izrađena procjena fiskalnog učinka, koja temeljem odredbe članka 5. Zakona o proračunu, obvezno prethodi izradi prijedloga akta planiranja koji će stvoriti takve financijske obveze.

(...)

Podnositelji zahtjeva ukazuju Ustavnom sudu da je ovakvim postupanjem došlo do ozbiljnog zadiranja u nadležnost jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jer je zakonom određeno da će odluku o njihovim pravima i obvezama donositi Vlada Republike Hrvatske, bez da ih je prethodno dužna savjetovati ili na bilo koji način obavijestiti o tome.

(...)

Imajući navedeno u vidu, protivno je Ustavu nametanje financijskih obveza jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, a bez da im je prethodno dana mogućnost da se financijski pripreme za primitak takvih obveza ili da se očituju o samom prijedlogu ZD Zakona o sanaciji (i posebice amandmana kojim bi taj prijedlog zakona u bitnome izmijenjen).

(...)

Također i odredbom članka 2. ZD Zakona o sanaciji, povrijeđena je odredba članka 137. Ustava, jer se tom zakonskom odredbom uvodi ovlast ministra nadležnog za poslove zdravstva da daje prethodnu suglasnost jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave za imenovanje ravnatelja javne ustanove u zdravstvu.

(...)

Time se, suprotno ustavnoj odredbi kojom se jamči samostalnost jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga, ograničava njihovo pravo na imenovanje osoba koje će upravljati javnim ustanovama kojih su osnivači, iako u cijelosti, solidarno i neograničeno, odgovaraju za obveze tih ustanova.»

Podnositelji zahtjeva predlažu ukidanje članaka 1. i 2. ZoDZoSJU-a te na temelju članka 45. Ustavnog zakona predlažu da Ustavni sud, do donošenja konačne odluke, privremeno obustavi izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi osporenih odredbi.

## IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA

8. U svom očitovanju Ministarstvo navodi sljedeće:

»Nastavno na dio podnesenog zahtjeva u kojem se Zakon osporava iz formalnopravnih razloga, ovim putem ističemo da je dana 16. veljače 2016. godine započeo postupak internetskog savjetovanja za Nacrt prijedloga Zakona o dopuni Zakona o sanaciji javnih ustanova, s Konačnim prijedlogom Zakona na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću 'e-Savjetovanje'. Svi zainteresirani mogli su dostaviti svoje prijedloge, primjedbe i komentare putem središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje 'e-Savjetovanje' ili na e-mail adresu: savjetovanje@miz.hr.

Nastavno na financijska sredstva potrebna za provođenje zakona sukladno odredbi članka 5. stavka 3. Zakona o proračunu ... sačinjen je i dostavljen od strane Ministarstva zdravlja Obrazac standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka – Obrazac PFU, a koji se odnosi na tekst predmetnog zakona. Naime provođenje ovog zakona ne zahtijeva osiguranje dodatnih financijskih sredstava u državnom proračunu Republike Hrvatske. S obzirom na odredbu članka 9. Zakona o sanaciji javnih ustanova, sukladno kojoj sanacijski upravitelj i sanacijsko vijeće nastavljaju upravljati javnom ustanovom dvije godine nakon dana stupanja na snagu odluke o završetku sanacije javne ustanove, ušteda će se postići i u odnosu na trošak koji se odnosi na naknade za njihov rad.

Temelj za donošenje ovoga Zakona po hitnom postupku nalazi se u odredbi članka 204. Poslovnika Hrvatskoga sabora (»Narodne novine», broj 81/13), a to su osobito opravdani razlozi, odnosno potreba da se u uvjetima gospodarske i financijske krize, te njenog negativnog utjecaja na fiskalnu održivost državnog proračuna i smanjenja prekomjernog proračunskog manjka, osigura financijska stabilnost zdravstvenog sustava.

(...)

Postupak sanacije temeljem Zakona o sanaciji javnih ustanova ... koji je stupio na snagu 1. siječnja 2013. godine obuhvatio je obveze i potraživanja zdravstvenih ustanova koje su utvrđene na dan 31. prosinca 2012. godine, te su pokrenuti postupci sanacija u 31 zdravstvenoj ustanovi: devet kliničkih bolnica čiji je osnivač Republika Hrvatska te 22 zdravstvene ustanove čiji su osnivači jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (18 općih bolnica, 2 specijalne bolnice i 2 doma zdravlja).

(...)

Postupak sanacije uključivao je analizu i utvrđivanje uzroka nastalog gubitka i nemogućnosti ispunjavanja novčanih obveza u zakonom utvrđenim rokovima, pregovore s vjerovnicima, podmirivanje obveza, otpis potraživanja, svođenje rokova ispunjavanja novčanih obveza u zakonom utvrđene rokove te provođenje programa sanacije kojim su se utvrdile mjere reorganiziranja i racionalizacije poslovanja s ciljem osiguranja stabilnosti poslovanja i onemogućavanja stvaranja novih gubitaka.

(...)

Naime, osim javne rasprave koja se vodila putem 'e-Savjetovanja', dana 11. ožujka 2016. u prostorijama Ministarstva zdravstva održan je sastanak na temu vraćanja zdravstvenih ustanova na upravljanje svojim osnivačima i reorganizacije te proširenja Mreže hitne medicine u Republici Hrvatskoj. Sastanak sa županima i županijskim pročelnicima nadležnim za zdravstvo održan je na poziv ministra zdravlja, a na kojem je prezentiran dosadašnji rezultat provedbe programa sanacije koji, kako rezultati pokazuju, nije polučio očekivane rezultate i smanjio dugove ustanova. Nakon navedenog, župani i županijski pročelnici detaljno su upoznati s odredbama prijedloga