NN 3/2017 (11.1.2017.), Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2509/2016 od 6. prosinca 2016.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

131

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Rajko Mlinarić, Antun Palarić i Miroslav Šumanović, odlučujući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 6. prosinca 2016. donio je

RJEŠENJE

I. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 2. i 3. Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (»Narodne novine« broj 49/16.).

II. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti donio je na temelju članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava osmi (8.) saziv Hrvatskog sabora na 3. sjednici održanoj 18. svibnja 2016. Proglasila ga je predsjednica Republike Hrvatske odlukom od 23. svibnja 2016. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 49 od 30. svibnja 2016., a stupio je na snagu 31. svibnja 2016. (u daljnjem tekstu: ZIDZoPPPRH/16).

2. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 2. i 3. ZIDZoPPPRH-a/16 podnio je 1. lipnja 2016. Stjepan Mesić iz Zagreba (u daljnjem tekstu: predlagatelj), kojeg zastupa Neven Cirkveni, odvjetnik u Zagrebu.

Ustavni sud zatražio je i zaprimio od Vlade Republike Hrvatske očitovanje i dopunu očitovanja o tom prijedlogu.

Sukladno članku 27. stavku 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 glasovanja u ovom postupku izuzela se sutkinja Ingrid Antičević Marinović, te suci Josip Leko i Davorin Mlakar.

II. ZIDZoPPPRH/16

3. ZIDZoPPPRH/16 glasi:

»Članak 1.

U Zakonu o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti ('Narodne novine', br. 105/04., 22/13. i 102/14. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) iza članka 6. dodaje se članak 6.a koji glasi:

'Članak 6.a

Predsjednik Republike Hrvatske koji je po prestanku obnašanja dužnosti, u skladu s člankom 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti ('Narodne novine', br. 22/13.), nastavio korištenje prava na fizičku zaštitu sukladno posebnim propisima, na teret državnog proračuna Republike Hrvatske, nastavlja korištenje tog prava i nadalje u istom opsegu i može ga koristiti trajno.'.

Članak 2.

Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti članak 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti ('Narodne novine', br. 22/13.).

Članak 3.

Ovaj Zakon stupa na snagu prvoga dana od dana objave u 'Narodnim novinama'.«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

4. Predlagatelj smatra da su članci 2. i 3. ZIDZoPPPRH-a/16 u nesuglasnosti s člancima 3., 16. i 90. stavcima 3., 4. i 5. Ustava te, među ostalim, navodi:

»Predlagatelj ne dovodi u pitanje odluku Hrvatskog sabora da zakonom uredi posebna prava bivših predsjednika, pa niti da ta prava ograničava. Štoviše, Ustavni sud je već potvrdio kako je 'ustavni okvir postavljen tako da je odluka o tome hoće li se urediti prava bivših predsjednika prepuštena zakonodavcu. Prepuštena mu je i odluka o načinu na koji će se ta prava urediti, prizna li ih. Sukladno tome, zakonodavac je slobodan priznati posebna prava bivšim predsjednicima u određenom opsegu, ali ih je isto tako ovlašten i ograničavati, pa i ukidati u cijelosti. Ta zakonodavčeva ovlast temelji se na članku 2. stavku 4. alineji 1. Ustava, koji propisuje da Hrvatski sabor neposredno i samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj.' (Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-4113/2008 i dr. od 12. kolovoza 2014., Narodne novine 102/14).

Predlagatelj ne osporava legislativne ovlasti zakonodavca, ali podsjeća da je Ustavni sud s tim u svezi posebno naglasio: 'Kad u članku 2. stavku 4. alineji 1. ovlašćuje Hrvatski sabor da neposredno i samostalno odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj 'u skladu s Ustavom i zakonom', Ustav postavlja zahtjev da se pri tom 'odlučivanju' moraju poštovati temeljne ustavne vrijednosti i uvažavati zaštićena ustavna dobra. U tom smislu, općenito govoreći, uvijek kad ograničava ili ukida prethodno priznata prava zakonodavac za to mora imati legitimni cilj u javnom interesu kojim može opravdati takvu mjeru, a mora poštovati i druge zahtjeve koji proizlaze iz načela vladavine prava, pravne sigurnosti i pravne izvjesnosti koji se nisu postavljali kad je ta prava priznavao' (Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-4113/2008 i dr. od 12. kolovoza 2014., Narodne novine 102/14).

Predlagatelj smatra da osporavani Zakon ne udovoljava ovom kriteriju Ustavnog suda, tj. temeljnih zahtjeva pravne države: vladavine prava, izuzetnosti i razmjernosti ograničavanja postojećih prava te zabrane povratnog djelovanja zakona.

(...)

Predlagatelj smatra da osporavani Zakon ima ograničavajuće učinke s aspekta zaštite legitimnih očekivanja Predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti koji je ostvario posebna prava prije stupanja na snagu bilo kakvih restriktivnih zakonskih izmjena, a kojemu su prava vezana uz nastavak javnog djelovanja bila propisana kao trajno pravo. Naime, ZID ZoPPPRH/16 nije uveo puko vremensko ograničenje posebnih prava vezanih uz nastavak javnog djelovanja bivšeg predsjednika na način kako je to bilo uvedeno ZID ZoPPPRH/13 u odnosu na buduće predsjednike i predsjednika kojemu je mandat bio u tijeku. Ovdje se ne radi samo o restriktivnijem postavljanju prava na nastavak javnog djelovanja, nego se radi o abruptnom ukidanju tih prava u cijelosti. Takvim ukidanjem prava na nastavak javnog djelovanja nije narušena samo bit posebnih prava Predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti, već su bitno i nerazmjerno ograničena i legitimna očekivanja Predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti koji je ostvario posebna prava prije stupanja na snagu restriktivnih zakonskih izmjena o načinu i trajnosti njegovih posebnih prava vezanih uz nastavak javnog djelovanja.

Dok su prethodnim izmjenama uvedena vremenska ograničenja posebnih prava vezanih uz nastavak javnog djelovanja koja u odnosu na adresate tih izmjena, usprkos svom ograničavajućem učinku, prema ocjeni Ustavnog suda nisu predstavljala nerazmjerna ograničenja tih prava, ZID-a ZoPPPRH/16 uvodi ograničenje koje je sasvim nerazmjerno kako sa samom biti posebnih prava vezanih uz nastavak javnog djelovanja, tako i sa svim na tim pravima sazdanim legitimnim očekivanjima Predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti koji je ta prava stekao trajno. U tom smislu, ova se ograničenja ukazuju kao nesuglasna s Ustavom.

Izvjesno je da su ZID ZoPPPRH/13 i Odluka Ustavnog suda, stvorili kod Predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti izvjesnu predodžbu o pravnoj situaciji s kojom može računati i prema njoj prilagoditi svoje ponašanje na planu javnog djelovanja. Također, ovim izmjenama stvorena su jasna i nesporna legitimna očekivanja da će, uz sve dopuštene intervencije zakonodavca vezane uz opseg posebnih prava, sama bit prava na nastavak javnog djelovanja biti sačuvana.

Stoga je, temeljem čl. 16. st. 2 Ustava, zakonodavac prigodom donošenja ZID-a ZoPPRH/16 morao dati vrlo snažne objektivne razloge kojima bi mogao opravdati mjeru koja je dovela do ukidanja posebnih prava vezanih uz nastavak javnog djelovanja Predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti. S tim u svezi, predlagatelj apostrofira stav Ustavnog suda 'da je zakonodavac ovlašten mijenjati i ukidati prava koja je prethodno priznao pod uvjetom da za takvu mjeru postoji legitimni cilj u javnom interesu te objektivno i razumno opravdanje.' Predlagatelj drži da ovaj zahtjev obuhvaća i posebna prava na nastavak javnog djelovanja. ZID ZoPPRH/16 ne sadrži takve objektivne, razumne i legitimne razloge.

Kao prvo, predlagatelj mora naglasiti da P.Z. 29/16 ne sadrži obrazloženje legitimnog cilja u javnom interesu kojim bi se eventualno moglo opravdati ukidanje posebnih prava vezanih uz nastavak javnog djelovanja Predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti. Razlozi za donošenje ZID-a ZoPPPRH/16, obrazlažu se u P.Z. 29/16 jednim jedinim odlomkom:

'Prestanak prava na ured, osobnog vozača i službeno osobno vozilo i mogućnost trajnog korištenja tih prava na teret državnog proračuna Republike Hrvatske, u odnosu na predsjednika Republike Hrvatske koji je u skladu s člankom 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (»Narodne novine«, broj 22/13) nastavio korištenje tih prava, ocjenjuje se primjerenim trenutnim gospodarskim uvjetima u Republici Hrvatskoj, a posebno uzevši u obzir da navedeni ured nema javno objavljeni učinak svoga poslovanja koji bi opravdao njegovo financiranje. Također je ocijenjeno opravdanim da se prava svim predsjednicima po prestanku obnašanja dužnosti, vezano uz nastavak njihova javnog djelovanja na teret državnog proračuna osiguraju u istom, razumnom razdoblju nakon prestanka obnašanja dužnosti. Budući da je člankom 5. Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (»Narodne novine«, br. 105/04, 22/13 i 102/14), navedeno pravo ograničeno na pet godina po prestanku obnašanja dužnosti, Vlada Republike Hrvatske smatra da je opravdano i razumno utvrditi prestanak istog prava za bivšeg predsjednika Republike Hrvatske, koji je navedeno pravo do sada već koristio u razdoblju duljem od pet godina.'

Dakle, radi se o tri razloga:

1) primjerenost ukidanja posebnih prava vezanih uz nastavak javnog djelovanja trenutnim gospodarskim uvjetima u Republici Hrvatskoj,

2) nepostojanje javno objavljenog učinka poslovanja koji bi opravdao financiranje posebnih prava vezanih uz nastavak javnog djelovanja.

3) Izjednačavanje posebnih prava vezanih uz nastavak javnog djelovanja svih predsjednika po prestanku obnašanja dužnosti njihovim ograničavanjem na isto, razumno razdoblje.

Osim ove tri rečenice, obrazloženje ne sadrži ni jednog argumenta i/ili činjenice koji bi podržali navedene razloge.«

Analizirajući te razloge predlagatelj tvrdi da nije obrazloženo zbog čega je riječ o neprimjerenosti trenutnim gospodarskim uvjetima. U pogledu nepostojanja javno objavljenog učinka poslovanja ističe da nijedno državno tijelo nema javno objavljen učinak svojeg poslovanja i da ne postoji propis koji bi predviđao tzv. »javno objavljeni učinak poslovanja« te je riječ o pojmu koji uopće ne ulazi u oblast prava pa je taj razlog potpuno nerazumljiv i nepodoban za ispitivanje. Ističe da prijedlog zakona ne sadrži ni riječi o tome prema kojim bi se parametrima odredila »opravdanost financiranja« s obzirom na »učinke poslovanja«. U pogledu izjednačavanja posebnih prava vezanih uz nastavak javnog djelovanja svih predsjednika po prestanku obnašanja dužnosti navodi da taj »razlog nije istinit, jer ZIDZoPPPRH/16 predviđa korištenje u istom opsegu i trajno prava na fizičku zaštitu«. U tom smislu ističe da je to »pravo bilo predviđeno čl. 2. ZoPPPRH/04, koji je bitno izmijenjen donošenjem ZID ZoPPPRH/13, budući Predsjednici Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (nakon ZID ZoPPPRH/13) nemaju pravo na trajno korištenje fizičke zaštite o trošku državnog proračuna«, dok je on kao Predsjednik Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti, za razliku od njih, stekao pravo na trajno korištenje fizičke zaštite na teret državnog proračuna. Osim toga, zakonodavac ne iznosi nikakvo stvarno obrazloženje zbog čega zapravo »smatra da je opravdano i razumno utvrditi prestanak istog prava za bivšeg predsjednika Republike Hrvatske, koji je navedeno pravo do sada već koristio u razdoblju duljem od pet godina«.

Predlagatelj nadalje ističe:

»Za razliku od Ustavom izuzetno dozvoljenog povratnog djelovanja pojedinih odredbi zakona, u konkretnom slučaju, radi se o povratnom djelovanju cijelog zakona, a ne pojedinih njegovih odredbi. Naime, sasvim je razvidno da se radi o donošenju jednog zakona koji je u cjelini posvećen samo jednoj pravnoj situaciji – položaju Predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti koji je svoja prava ostvario prije stupanja na snagu ranijih ograničenja. Cijeli ovdje osporavani zakon posvećen je samo tome da se izmijeni postojeća pravna situacija Predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti, odnosno kako to sama Vlada Republike Hrvatske ističe u P.Z. 29/16: 'To je ujedno osnovno pitanje koja se predlaže urediti ovim Prijedlogom zakona.' Nešto dalje, Vlada priznaje da '... prijedlog zakona uređuje samo jedno pitanje, koje se odnosi na prestanak prava na ured, osobnog vozača i službeno osobno vozilo po prestanku obnašanja dužnosti predsjednika Republike Hrvatske koji je u skladu s člankom 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (»Narodne novine«, broj 22/13) nastavio korištenje tih prava.' Kako se cijeli zakon svodi na samo dvije odredbe, onu o retroaktivnom ukidanju posebnih prava vezanih uz nastavak javnog djelovanja te onu koja na jednako retroaktivan način zadržava (a zapravo uvodi) pravo na fizičku zaštitu, kako se po priznanju predlagača zakona radi o samo jednom pitanju koje se po logici stvari tiče samo jedne osobe, Predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti, Stipe Mesića, ovdje predlagatelja, sasvim je nesporno da ovaj zakon kao cjelina ima povratno djelovanje. Ovakvo povratno djelovanje zabranjeno je člankom 95. stavak 4. Ustava i ne može biti predmetom izuzetka iz članka 95. stavak 5. Ustava.«

Predlagatelj također ističe da »neće imati osigurane potrebne uvjete za nastavak javnog djelovanja na teret državnog proračuna u razumnom razdoblju nakon stupanja na snagu navedenih ograničenja«, što ustanovu Predsjednika Republike po prestanku obnašanja dužnosti dovodi u nedostojan položaj, te »posebno apostrofira u ustavnopravnoj teoriji i praksi Ustavnog suda višekratno isticani zahtjev 'da se na prijelazne odredbe zakona po naravi stvari primjenjuju strogi zahtjevi vladavine prava, pravne sigurnosti i pravne izvjesnosti jer se preko prijelaznih odredaba najbolje vidi odnos zakonodavca prema zaštićenim ustavnim dobrima i njegovo poštovanje ustavnih jamstava, kao i razina vjerodostojnosti samog objektivnog pravnog poretka (v. Izvješće Ustavnog suda broj: U-X-3239/2014 od 3. srpnja 2014., 'Narodne novine' broj 83/14.)'.« Posebno ističe da »ustanova Predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti nije zamišljena kao sinekura bivšim predsjednicima«, nego »kao institucija kojoj je zakonodavac u P.Z. 138/04 postavio za cilj: 'osiguranje kontinuiteta u domeni suradnje i međunarodnih odnosa, te stvaranje platforme daljnjem osobnom surađivanju i kontinuiranim kontaktima s institucijama u zemlji, ali i izvan nje'.«

Predlagatelj ističe i sljedeće:

»Odredbom članka 204. Poslovnika Hrvatskoga sabora (»Narodne novine«, broj 81/13) predviđeno je da se Zakon, iznimno, može donijeti po hitnom postupku, kada to zahtijevaju osobito opravdani razlozi, koji u prijedlogu moraju biti posebno obrazloženi.

Predlagatelj zakonskih izmjena u P.Z. 29/16 'smatra da bi objedinjavanje prvog i drugog čitanja ovoga Zakona bilo racionalno, s obzirom da se ovim Prijedlogom zakona uređuje samo jedno pitanje, koje se odnosi na prestanak prava na ured, osobnog vozača i službeno osobno vozilo po prestanku obnašanja dužnosti predsjednika Republike Hrvatske koji je u skladu s člankom 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (»Narodne novine«, broj 22/13) nastavio korištenje tih prava, što se u cijelosti može raspraviti u objedinjenom čitanju, bez dodatnog utroška vremena i financijskih sredstava angažiranih u dva čitanja.'

Predlagatelj ocjene suglasnosti osporavanih izmjena Zakona ističe da je donošenjem zakona po hitnom postupku zakonodavac dodatno povrijedio postulate vladavine prava kao temeljne ustavne vrijednosti. Za vladavinu prava, priprema i donošenje zakona od jednake su važnosti kao i primjena zakona. Upravo zbog toga postoji strogo propisana procedura donošenja zakona. Zakonodavac u osporavanim izmjenama o tome nije vodio računa.

(...)

Predlagatelj naglašava da je zakonodavna procedura donošenja osporavanih izmjena ispoljila dodatnu nevjerodostojnost i u svezi povratnog djelovanja zakona. Naime, donošenje zakona s povratnim djelovanjem odredbi zakona regulirano je Poslovnikom Hrvatskog sabora, ('Narodne novine', 81/2013), gdje se postavljaju posebni zahtjevi. Tako članak 176. glede prijedloga zakona u prvom čitanju zahtijeva: 'Kad se prijedlogom zakona određuje da pojedine njegove odredbe imaju povratno djelovanje, predlagatelj zakona dužan je obrazložiti posebno opravdane razloge koji to nalažu.' Jednako strogo su propisani uvjeti i za konačni prijedlog zakona iz članka 193.: 'Ako se konačnim prijedlogom zakona predviđa da će pojedine njegove odredbe imati povratno djelovanje, na osnovi posebnog obrazloženja predlagatelja zakona i izvješća matičnoga radnog tijela i Odbora za zakonodavstvo, posebno će se ocijeniti i zaključkom utvrditi da za povratno djelovanje pojedinih odredbi zakona postoje posebno opravdani razlozi. Bez toga se ne može pristupiti odlučivanju o povratnom djelovanju pojedinih odredbi zakona.'

Predlagatelj sa zaprepaštenjem konstatira da prijedlog osporavanih izmjena zakona uopće ne spominje povratno djelovanje zakona.«

Predlagatelj ističe i to da zakonodavac nije poštovao ni odredbe Ustava o stupanju zakona na snagu jer je odredio da predmetni zakon stupa na snagu prvoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«, što je u suprotnosti s člankom 90. stavkom 3. Ustava koji propisuje da zakon stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave, osim ako nije zbog osobito opravdanih razloga zakonom drukčije određeno, a ni zakonski tekst ni prijedlog zakona »ne daju nikakvih opravdanih razloga, a kamoli 'osobito opravdanih razloga', kakvi se Ustavom traže za izuzetno dozvoljeno odstupanje od Ustavom propisanog roka stupanja zakona na snagu.«

Predlagatelj zaključno predlaže ukidanje ZIDZoPPPRH-a/16 te, na temelju članka 45. Ustavnog zakona, donošenje rješenja o privremenoj obustavi izvršenja radnji koje se poduzimaju na temelju tog zakona, čija se suglasnost s Ustavom predlaže ocijeniti, do donošenja konačne odluke o tom prijedlogu.

IV. OČITOVANJE VLADE

5. Vlada Republike Hrvatske je u očitovanju klasa: 022-03/16-39/05, ur. broj: 50301-09/09-16-6 od 28. rujna 2016. navela:

»Razlozi zbog kojih je Vlada predložila donošenje Zakona kojim se utvrđuje prestanak prava na korištenje uredskih prostorija, navedeni u obrazloženju Prijedloga zakona o izmjeni i dopuni Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (P.Z. br. 29), odnose se i na osiguravanje jednakih prava za sve bivše predsjednike.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (»Narodne novine«, broj 22/13) uvedeno je vremensko ograničenje posebnih prava predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti vezanih uz nastavak javnog djelovanja na teret državnog proračuna Republike Hrvatske, te je pravo na ured (i s njim povezana prava), s prethodno priznatog trajnog prava, ograničeno na pet godina po prestanku obnašanja dužnosti.

Istovremeno je (istim izmjenama i dopunama Zakona (»Narodne novine«, broj 22/13)) bivšem predsjedniku Republike Hrvatske koji je prema odredbama dotadašnjeg Zakona ostvario pravo na korištenje opremljenih uredskih prostorija, dva državna službenika za obavljanje administrativnih i ostalih poslova nužnih za rad ureda, na osobnog vozača, službeno osobno vozilo te na fizičku zaštitu, sukladno posebnim provedbenim propisima, utvrđen nastavak korištenja ostvarenih prava u istom opsegu uz mogućnost trajnog korištenja.

Ovakvim zakonskim određenjem, u odnosu na pravo koje omogućava nastavak javnoga djelovanja bivših predsjednika na teret državnog proračuna Republike Hrvatske, uspostavljene su dvije neravnopravne kategorije bivših predsjednika i to:

– bivši predsjednici kojima je pravo na ured vremenski ograničeno na pet godina po prestanku obnašanja dužnosti i

– bivši predsjednik kojemu je utvrđen nastavak korištenja prava na ured uz mogućnost trajnog korištenja.

Vlada Republike Hrvatske smatra da ne postoje opravdani razlozi da se pravo koje omogućuje nastavak javnog djelovanja bivših predsjednika na teret državnog proračuna Republike Hrvatske, privilegira pojedinom bivšem predsjedniku u odnosu na ostale bivše, odnosno buduće predsjednike po prestanku obnašanja dužnosti, te se ocjenjuje opravdanim i legitimnim da se prava svim predsjednicima po prestanku obnašanja dužnosti, vezano uz nastavak njihova javnog djelovanja na teret državnog proračuna Republike Hrvatske osiguraju u istom, razumnom razdoblju nakon prestanka obnašanja dužnosti.

Također Vlada Republike Hrvatske smatra da je izjednačavanje prava svih bivših predsjednika u odnosu na nastavak njihovoga javnoga djelovanja na teret državnog proračuna Republike Hrvatske, legitimni cilj u javnom interesu, koji opravdava ukidanje prava na korištenje uredskih prostorija na teret državnog proračuna Republike Hrvatske bivšem predsjedniku Republike Hrvatske, koji je to pravo (do trenutka utvrđivanja njegova prestanka) koristio u razdoblju duljem od vremena na koje je isto pravo ograničeno ostalim bivšim predsjednicima.

U odnosu na prava bivših predsjednika, Ustavni sud Republike Hrvatske je u Odluci i Rješenju, broja: U-I-4113/2008, od 12. kolovoza 2014. godine, povodom pokretanja postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom, između ostalih, i pojedinih odredbi izmjena i dopuna Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti, izrazio stajalište, pod točkom 63., da je 'odluka o tome hoće li se urediti prava bivših predsjednika prepuštena zakonodavcu. Prepuštena mu je i odluka o načinu na koji će se ta prava urediti, prizna li ih. Sukladno tome, zakonodavac je slobodan priznati posebna prava bivšim predsjednicima u određenom opsegu, ali ih je isto tako ovlašten i ograničavati, pa i ukidati u cijelosti. Ta zakonodavčeva ovlast temelji se na članku 2. stavku 4. alineji 1. Ustava, koji propisuje da Hrvatski sabor neposredno i samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj.'. Nadalje, pod točkom 64. iste Odluke i Rješenja, Ustavni sud Republike Hrvatske je naglasio da

'općenito govoreći, uvijek kad ograničava ili ukida prethodno priznata prava zakonodavac za to mora imati legitimni cilj u javnom interesu kojim može opravdati takvu mjeru, a mora poštovati i druge zahtjeve koji proizlaze iz načela vladavine prava, pravne sigurnosti i pravne izvjesnosti koji se nisu postavljali kad je ta prava priznavao.'.

Smatramo da je rješenje utvrđeno predmetnim Zakonom o izmjeni i dopuni Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanju dužnosti sukladno navedenom stajalištu Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Člankom 3. navedenog Zakona propisano je da ovaj Zakon stupa na snagu prvoga dana od dana objave u Narodnim novinama. U Prijedlogu navedenog Zakona kojeg je Vlada Republike Hrvatske utvrdila na 14. sjednici, održanoj 12. travnja 2016. godine, u članku 3. navedenog Prijedloga zakona bilo je utvrđeno da će se 'ovaj Zakon objaviti u Narodnim novinama, a stupa na snagu 1. svibnja 2016. godine'.

Prijedlog zakona Vlada Republike Hrvatske je podnijela predsjedniku Hrvatskoga sabora aktom od 13. travnja 2016. godine. Prijedlog zakona raspravljen je na sjednici Odbora za zakonodavstvo 19. travnja 2016, te na sjednici Odbora za Ustav, poslovnik i politički sustav, također 19. travnja 2016. godine.

Rasprava o Prijedlogu zakona provedena je na sjednici Hrvatskoga sabora 27. i 28. travnja 2016. godine.

Na sjednici Hrvatskoga sabora, održanoj 18. svibnja 2016. godine, prihvaćen je amandman Kluba zastupnika Mosta nezavisnih lista na članak 3. Prijedloga zakona (amandman od 27. travnja 2016. godine), kojim je predložena izmjena članka 3. navedenog Prijedloga zakona tako da članak 3. glasi da ovaj Zakon stupa na snagu prvoga dana od dana objave u Narodnim novinama. U obrazloženju amandmana navedeno je da se s obzirom na kratkoću vremena i objektivnu mogućnost da Zakon ne bude objavljen u Narodnim novinama do 1. svibnja 2016. godine, a vodeći računa o članku 90. stavku 1. Ustava Republike Hrvatske kojim je propisano da 'Prije nego što stupe na snagu zakoni i drugi propisi državnih tijela objavljuju se u Narodnim novinama, službenom listu Republike Hrvatske', predlaže da se stupanje na snagu ovoga Zakona utvrdi prvoga dana od dana objave u Narodnim novinama.

Glasovanje o Prijedlogu zakona provedeno je na sjednici Hrvatskoga sabora održanoj 18. svibnja 2016. godine.

Zakon je objavljen u Narodnim novinama, broj 49, od 30. svibnja 2016. godine i stupio je na snagu 31. svibnja 2016. godine.

Iz navedenog je vidljivo da predlagatelj Zakona (Vlada Republike Hrvatske) u Prijedlogu zakona koji je podnesen predsjedniku Hrvatskoga sabora nije utvrdio stupanje na snagu zakona prvoga dana od dana objave, već je isto prihvaćanjem amandmana utvrđeno na sjednici Hrvatskoga sabora, te stoga predlagatelj Zakona u Prijedlogu zakona nije niti mogao navesti opravdane razloge za izuzetno dozvoljeno odstupanje od Ustavom propisnog roka stupanja zakona na snagu, kojem nedostatku prigovara podnositelj Prijedloga.

Vezano uz navode podnositelja Prijedloga da Zakon kao cjelina ima povratno djelovanje, Poslovnikom Hrvatskoga sabora propisano je u članku 62. u djelokrugu Odbora za zakonodavstvo, osim ostalog, da Odbor daje mišljenje o prijedlogu da pojedine odredbe zakona imaju povratno djelovanje.

O navedenom Prijedlogu zakona Odbor za zakonodavstvo raspravljao je na 6. sjednici održanoj 19. travnja 2016. godine, te je u Izvješću Odbora za zakonodavstvo o Prijedlogu zakona o izmjeni i dopuni Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z. br. 29, klase: 022-03/16-01/28, od 19. travnja 2016. godine, pod točkom 2. utvrđeno da Odbor za zakonodavstvo većinom glasova podupire donošenje ovoga Zakona i ne protivi se prijedlogu predlagatelja da se ovaj Zakon donese u hitnom postupku, a pod točkom 3. Izvješća utvrđeno je da na tekst Konačnog prijedloga zakona Odbor nema primjedbi.

Slijedom navedenog, Vlada Republike Hrvatske predlaže Ustavnom sudu Republike Hrvatske da Prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 2. i 3. Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (»Narodne novine«, broj 49/16) ne prihvati.«

6. U dopuni očitovanja klasa: 022-03/16-39/05, ur. broj: 50301-24/06-16-14 od 10. studenoga 2016. Vlada Republike Hrvatske je navela kako je status zaposlenika u slučaju ukidanja državnog tijela i svih poslova tog tijela uređen »Zakonom o državnim službenicima (»Narodne novine«, br. 92/05, 107/07, 13/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12 – pročišćeni tekst, 37/13 i 38/13 – u daljnjem tekstu: Zakon)« te da je člankom 125. stavkom 1. Zakona propisano da kad se ukine državno tijelo, a poslove tog tijela ne preuzme neko drugo državno tijelo, službenike ukinutog tijela preuzima središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno, a stavkom 2. istoga članka propisano da se preuzeti službenici iz stavka 1. tog članka stavljaju na raspolaganje Vladi rješenjem čelnika tijela koje ih je preuzelo. Također je navela da je »odredbom članka 74. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike (»Narodne novine«, br. 104/13, 150/13, 153/13 i 71/16)« propisano da »službeniku kome nedostaju najviše tri godine života do ostvarenja uvjeta za starosnu mirovinu, ne može prestati služba, odnosno radni odnos bez osobnog pristanka, osim u slučaju prestanka službe po sili zakona, te će se takvog službenika za kojeg ne postoji mogućnost rasporeda, staviti na raspolaganje do ispunjenja uvjeta za mirovinu.« Polazeći od navedenih odredaba Zakona odnosno Kolektivnog ugovora, Ministarstvo uprave je rješenjem od 31. svibnja 2016. preuzelo državnu službenicu raspoređenu na radno mjesto savjetnice predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti u Uredu predsjednika Republike Hrvatske te ju je daljnjim rješenjem od 30. lipnja 2016. stavilo na raspolaganje Vladi Republike Hrvatske do ispunjenja uvjeta za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu (»najranije 1. srpnja 2017. godine«).

Vlada Republike Hrvatske je navela i to da su stupanjem na snagu ZIDZoPPPRH-a/16, »između ostalog, ukinuta sredstva za rad, ali institucija Ureda nije prestala postojati«.

V. MJERODAVNE ODREDBE USTAVA