

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2037

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović i Duška Šarin, u povodu prijedloga 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 24. rujna 2015. donio je

RJEŠENJE

I. Odbacuje se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora (»Narodne novine broj 116/99.).

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

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Hrast – pokret za uspješnu Hrvatsku, koji zastupa predsjednik Ladislav Ilić, a u ustavnosudskom postupku Dario Čehić, odvjetnik iz Poreča (u daljnjem tekstu: predlagatelj), podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora (u daljnjem tekstu: ZIJIZ).

2. ZIJIZ je donio Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora na sjednici održanoj 29. listopada 1999. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 116 od 5. studenoga 1999., a stupio je na snagu 13. studenoga 1999.

ZIJIZ do danas nije ni mijenjan ni dopunjavani. Sukladno tome, ZIJIZ je u proteklih šesnaest (16) godina primijenjen u četirima izborima za zastupnike u Hrvatski sabor (3. siječnja 2000., 23. studenoga 2003., 25. studenoga 2007. i 4. prosinca 2011.). Bit će primijenjen i peti put, na izborima za zastupnike 8. saziva Hrvatskog sabora kojih se održavanje najavljuje prije kraja 2015. godine.

3. S obzirom na najave o predstojećem raspuštanju 7. saziva Hrvatskog sabora te na uvriježeno javno mišljenje da se godinu dana prije održavanja redovitih parlamentarnih izbora izborni zakonodavstvo ne smije mijenjati i dopunjavati, odnosno donositi novo, upućuje se na Izvješće Ustavnog suda broj: U-X-6670/2010 od 8. prosinca 2010. o primjeni članka 5. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 121/10.), koje je izvješće objavljeno u »Narodnim novinama« broj 142/10. (u daljnjem tekstu: Izvješće broj: U-X-6670/2010). Iz tog izvješća jasno proizlazi da u pravnom poretku Republike Hrvatske ne postoji ni ustavno ni zakonsko pravilo prema kojem bi bilo zabranjeno mijenjati i dopunjavati izborni zakonodavstvo, odnosno donositi novo izborni zakonodavstvo, godinu dana prije održavanja parlamentarnih izbora.

3.1. U Izvješću broj: U-X-6670/2010 Ustavni sud bavio se člankom 5. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 121/10.; u daljnjem tekstu: UZPU/10), kojim je bilo propisano: »Zakoni kojima se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor donijet će se najkasnije godinu dana prije održavanja redovitih izbora za zastupnike Hrvatskoga sabora.« Međutim, tu je bila riječ o odredbi prijelaznog karaktera koja je propisivala jednokratnu obvezu zakonodavca da u određenom roku, to jest najkasnije godinu

dana prije održavanja redovitih izbora za 7. saziv Hrvatskog sabora, uskladi izbornu zakonodavstvo s člankom 7. četvrte Promjene Ustava Republike Hrvatske («Narodne novine» broj 76/10.), kojim je u cijelosti izmijenjen dotadašnji članak 45. Ustava. U Izvješću broj: U-X-6670/2010 Ustavni sud u tom je smislu naglasio:

»5.2. ... obveza 'donošenja zakona' u smislu članka 5. UZPU/10 odnosi se samo na donošenje onih novih zakona, odnosno na izmjene i dopune mjerodavnih izbornih zakona koji su na snazi, koja je vezana uz promjene izbornih pravila sadržanih u Promjeni Ustava Republike Hrvatske ('Narodne novine' broj 76 od 18. lipnja 2010.; u daljnjem tekstu: Ustav/10). Drugim riječima, ta se obveza iscrpljuje u obvezi Hrvatskog sabora da uskladi izbornu zakonodavstvo za izbor zastupnika u Hrvatski sabor s Ustavom/10.

Navedeno pravilo proizlazi iz pravne naravi UZPU/10. Riječ je o zakonu 'za provedbu Ustava', to jest o zakonu koji je Hrvatski sabor donio radi ustanovljivanja (pretežito) rokova u kojima se zakonodavni poredak Republike Hrvatske mora uskladiti s izmijenjenim ustavnim poretom, propisanim Ustavom/10.

Svrha članka 5. UZPU/10, prema tome, jest pravodobno usklađivanje mjerodavnih izbornih zakona s novim ustavnim tekstom radi ostvarenja ustavnosti predstojećeg izbornog postupka, a time i pravne sigurnosti objektivnog izbornopravnog poretka. Jedino pravodobno usklađivanje s Ustavom omogućuje stabilizaciju novih izbornih pravila ustavnog značenja u pravnom poretu.

Zaključno, obveza iz članka 5. UZPU/10, koja mora biti izvršena najkasnije do 11. ožujka 2011., odnosi se na one dijelove izbornog zakonodavstva koji se moraju uskladiti s novim izbornim pravilima propisanim Ustavom/10.

Navedeno pravilo proizlazi izravno iz članka 5. UZUP/10 i Ustavni sud ga u ovom izvješću samo utvrđuje. Ustavni sud istodobno izražava mišljenje da na dosadašnjoj dobroj parlamentarnoj praksi, koja se sastoji u suzdržanosti Hrvatskog sabora da i poslije navedenog roka donosi, mijenja ili dopunjuje izbornu zakonodavstvo, treba ustrajati. Takva parlamentarna praksa jača stabilnost izbornog prava i unapređuje demokratsko okruženje izbornih procesa.«

To je stajalište Ustavni sud ponovio i u odluci broj: U-I-3597/2010 i dr. od 29. srpnja 2011. («Narodne novine» broj 93/11.), ističući u točkama 62. i 63. obrazloženja te odluke da je pravila sadržana u ukinutoj zakonskoj odredbi dopušteno mijenjati i nakon proteka roka iz članka 5. UZPU-a/10 jer nije riječ o pravilima koja su vezana uz Promjenu Ustava iz 2010. Konačno, ponovio ga je i u točki 33. obrazloženja odluke broj: U-I-120/2011 i dr. od 29. srpnja 2011. («Narodne novine» broj 93/11.).

3.2. Zaključno, Hrvatski sabor treba ustrajati na dobroj parlamentarnoj praksi koja se sastoji u njegovoj suzdržanosti da donosi, mijenja ili dopunjuje izbornu zakonodavstvo godinu dana prije održavanja redovitih parlamentarnih izbora. Međutim, ta se dobra parlamentarna praksa (ne i propis) po naravi institucionalnog ustrojstva države i djelokruga poslova državnih tijela ne odnosi na djelovanje i rad Ustavnog suda.

4. U ovom se rješenju Ustavni sud na više mjesta poziva na Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor («Narodne novine» broj 116/99., 109/00. – vjerodostojno tumačenje članka 12. stavka 3., 53/03., 167/03. – odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 4. u vezi s člancima 15. i 16., 44/06. – članak 27. stavak 1. Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske, 19/07., 20/09. – vjerodostojno tumačenje članka 13. stavka 1., 145/10., 24/11. – članak 52. stavak 3. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, 93/11. – odluka Ustavnog suda broj: U-I-120/2011 i dr. od 29. srpnja 2011., 19/15.; u daljnjem tekstu: ZIZHS).

4.1. Pročišćeni tekst ZIZHS-a objavljen je u »Narodnim novinama« broj 66/15. S obzirom da su u tom tekstu vjerodostojno i nomotehnički valjano prenesene sve dosadašnje izmjene i dopune ZIZHS-a i da su brojčane oznake članaka pravilno utvrđene i prate izvorni tekst ZIZHS-a, ne postoje zapreke da se Ustavni sud u ovoj i predstojećim odlukama te rješenjima u kojima se poziva na ZIZHS ne koristi službenim pročišćenim tekstom ZIZHS-a iz 2015.

S obzirom na to da je u razdoblju između dvaju pročišćenih tekstova ZIZHS-a, to jest od pročišćenog teksta ZIZHS-a iz 2003. («Narodne novine broj 69/03.)) do pročišćenog teksta ZIZHS-a iz 2011. («Narodne novine broj 120/11.), postojalo odstupanje u označavanju brojčanih oznaka članaka ZIZHS-a (zbog pogrešno izrađenog pročišćenog teksta ZIZHS-a iz 2003.), u ustavnosudskoj, sudskoj i administrativnoj praksi u tom se razdoblju također odstupalo od izvornog teksta ZIZHS-a kad je riječ o brojčanom označavanju članaka tog zakona.

Tako se, primjerice, označavanje članka 35. i članka 36. ZIZHS-a, koji se spominju u Izvješću Ustavnog suda broj: U-X-6472/2010 od 8. prosinca 2010. o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama određenima člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora («Narodne novine» broj 116/99.), koje je izvješće objavljeno u «Narodnim novinama» broj 142/10. (u daljnjem tekstu: Izvješće broj: U-X-6472/2010), temeljilo na pročišćenom tekstu ZIZHS-a iz 2003. U izvornom tekstu ZIZHS-a to su članci 38. i 39.

Sukladno tome, kad se bude pozivao na praksu koja se temelji na pročišćenom tekstu ZIZHS-a iz 2003., Ustavni sud će se u svojim odlukama i rješenjima iznimno koristiti i ovom oznakom (primjer): »članak 39. (36. – PT/03)«, gdje je prva brojčana oznaka članka ona pravilna iz izvornog teksta ZIZHS-a, a brojčana oznaka članka u zagradi ona iz pročišćenog teksta iz 2003. (kratica: PT/03).

5. Ustavni sud je od ministra uprave Republike Hrvatske zatražio i 16. rujna 2015. zaprimio očitovanje klasa: 013-01/15-01/51, ur. broj: 515-02-01/1-15-2 od 14. rujna 2015., u kojem su sadržani i statistički podaci o broju birača po izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor na dan 10. rujna 2015. (u daljnjem tekstu: očitovanje nadležnog ministra).

6. Zbog objektivne spriječenosti da prisustvuje sjednici Ustavnog suda na kojoj je doneseno rješenje u ovom predmetu, sudac dr. sc. Miroslav Šeparović dao je svoj glas za ovo rješenje posebnom izjavom, što je zapisnički konstatirano.

II. TEKST OSPORENOG ZAKONA

7. Osporeni ZIJIZ u cijelosti glasi:

»Članak 1.

Ovim se Zakonom određuje područje izbornih jedinica za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora.

Članak 2.

I. izborna jedinica obuhvaća sjeverozapadni dio Zagrebačke županije te dio centra i zapada Grada Zagreba i to:

– sjeverozapadni dio Zagrebačke županije – gradovi i općine: Bistra, Brdovec, Dubravica, Jakovlje, Luka, Marija Gorica, Pušća, Zaprešić,

– dio centra i zapada Grada Zagreba: Voćarska, Petrova, Ribnjak, Hrvatskih narodnih vladara, Antona Bauera, Matko Laginja, Pavao Šubić, Kralj Zvonimir, Petar Krešimir IV., Knez Mislav, Eugen Kvaternik, Maksimirska naselja, Ružmarinka, Peščenica, Šestine, Mlinovi, Gračani, Markuševac, Vidovec, Remete, Bukovec, Kozjak, Maksimir, Dobri Dol, Dinko Šimunović, Mašićeva, Dotrščina, Ban Keglević, Petar Zrinski, Stjepan Radić, Kraljevac, Ivan Kukuljević Sakcinski, Tuškanac, Gornji Grad, Nova Ves, August Cesarec, Zrinjevac, Cvjetni trg, Andrija Medulić, Ante Topić Mimara, Petar Svačić, August Šenoa, Gupčeva Zvijezda, Medveščak, Šalata, Samoborček, Podsused, Gornji Stenjevec, Perjavica-Borčec, Gornje Vrapče, Vrapče-centar, Vrapče-jug, Gornja Kustošija, Kustošija-centar, Sveti Duh, Medvedgrad, Šestinski Dol, Jelenovac, Matija Gubec, Rudeš, Ante Starčević, Ljubljana, Ciglenica, Pongračevo, Nikola Tesla, Stara Trešnjevka, S.S. Kranjčević, Antun Mihanović, Bartol Kašić, Horvati-Srednjaci, Knežija, Trnjanska Savica, Martinovka, Poljane, Miramare, Cvjetnica, Marin Držić, Trnje, Cvjetno naselje, Veslačko naselje, Savski kuti, Staro Trnje, Hrvatskog književnika Mile Budaka, Sigečica.

Članak 3.

II. izborna jedinica obuhvaća istočni dio Zagrebačke županije, Koprivničko-križevačku županiju, Bjelovarsko-bilogorsku županiju i istočni dio Grada Zagreba i to:

– istočni dio Zagrebačke županije – gradovi i općine: Bedenica, Brckovljani, Dubrava, Dugo Selo, Farkaševac, Gradec, Preseka, Rakovec, Sveti Ivan Zelina, Vrbovec,

– područje Koprivničko-križevačke županije u cijelosti,

– područje Bjelovarsko-bilogorske županije u cijelosti,

– istočni dio Grada Zagreba – naselja na području Sesveta: Adamovec, Belovar, Blaguša, Budenec, Cerje-Sesvete, Dobrodol, Drenčec, Dubec, Dumovec, Đurdekovec, Gajec, Gajišće, Glavnica Donja, Glavnica Gornja, Glavničica, Goranec, Jelkovec, Jesenovec, Kašina, Kašinska Sopnica, Kobiljak, Kučilovina, Kućanec, Luka Sesvete, Lužan, Markovo Polje, Moravče, Novo Brestje, Paruževina, Planina Donja, Planina Gornja, Popovec, Prekrvršje, Prepuštovec, Sesvete-Centar, Sesevetska Sela, Sesevetska Selnica, Sesevetska Sopnica, Soblinec, Staro Brestje, Šašinovec, Šija Vrh, Šimunčevac, Vuger Selo, Vugrovec Donji, Vugrovec Gornji, Vurnovec, Žerjavinec, i naselja na dijelu područja Dubrava: Trnovčica, Studentski Grad i Poljanice, Granešina, Dankovec, Miroševac, Oporovec, Granešinski Novaki, Zeleni Brijeg, Čulinec, Stari Retkovec, Klaka, Dubrava-središte, Gornja Dubrava, Ivan Mažuranić, Novi Retkovec, Donja Dubrava, 30. svibnja 1990., Čučerje, Branovec-Jalšovec, Novoselec.

Članak 4.

III. izborna jedinica obuhvaća Krapinsko-zagorsku županiju, Varaždinsku županiju i Međimursku županiju i to:

– područje Krapinsko-zagorske županije u cijelosti,

– područje Varaždinske županije u cijelosti,

– područje Međimurske županije u cijelosti.

Članak 5.

IV. izborna jedinica obuhvaća Virovitičko-podravsku županiju i Osječko-baranjsku županiju, i to:

- područje Virovitičko-podravske županije u cijelosti,
- područje Osječko-baranjske županije u cijelosti.

Članak 6.

V. izborna jedinica obuhvaća Požeško-slavonsku županiju, Brodsko-posavsku županiju i Vukovarsko-srijemsku županiju, i to:

- područje Požeško-slavonske županije u cijelosti,
- područje Brodsko-posavske županije u cijelosti,
- područje Vukovarsko-srijemske županije u cijelosti.

Članak 7.

VI. izborna jedinica obuhvaća jugoistočni dio Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačku županiju i jugoistočni dio Grada Zagreba i to:

- jugoistočni dio Zagrebačke županije – gradovi i općine: Ivanić Grad, Kloštar Ivanić, Kravarsko, Križ, Orle, Pokupsko, Rugvica, Velika Gorica,
- područje Sisačko-moslavačke županije u cijelosti,
- jugoistočni dio Grada Zagreba: Volovčica, Folnegovićevo naselje, Donje Svetice, Bruno Bušić, Borongaj-Lugovi, Vukomerec, Ferenščica, Savica-Šanci, Žitnjak, Kozari Bok, Resnik, Kozari Putovi, Petruševac, Ivanja Reka, Trnava, Resnički Gaj, Kanal, Zapruđe, Utrine, Travno, Sopot, Siget, Slobošćina, Dugave, Središće.

Članak 8.

VII. izborna jedinica obuhvaća jugozapadni dio Zagrebačke županije, Karlovačku županiju, istočni dio Primorsko-goranske županije i južni dio Grada Zagreba i to:

- jugozapadni dio Zagrebačke županije – gradovi i općine: Jastrebarsko, Klinča Sela, Krašić, Pisarovina, Samobor, Stupnik, Sveta Nedjelja, Žumberak,
- područje Karlovačke županije u cijelosti,
- istočni dio Primorsko-goranske županije gradovi i općine: Bakar, Brod Moravice, Čabar, Čavle, Delnice, Fužine, Jelenje, Kastav, Klana, Lokve, Mrkopalj, Novi Vinodolski, Ravna Gora, Skrad, Vinodolska općina, Viškovo, Vrbovsko,
- zapadni, jugozapadni i južni dio Grada Zagreba: Gajnice, Stenjevec, Malešnica, Špansko, Prečko, Vrbani, Jarun, Gajevo, Trnsko-Krešimir Rakić, Kajzerica, Savski Gaj, Remetinec, Blato, Jakuševac, Hrelić, Sveta Klara, Botinec, Brebernica, Brezovica, Buzin, Demerje, Desprim, Donji Čehi, Donji Dragonožec, Donji Trpuci, Drežnik Brezovički, Goli Breg, Gornji Čehi, Gornji Dragonožec, Gornji Trpuci, Grančari, Haviđić Selo, Horvati, Hrašće Turopoljsko, Hrvatski Leskovac, Hudi Bitek, Ježdovec, Kupinečki Kraljevec, Lipnica, Lučko, Mala Mlaka, Odra, Odranski Obrež, Starjak, Strmec, Veliko Polje, Zadvorsko.

Članak 9.

VIII. izborna jedinica obuhvaća područje Istarske županije i zapadni dio Primorsko-goranske županije, i to:

- područje Istarske županije u cijelosti,
- zapadni dio Primorsko-goranske županije – gradovi i općine: Baška, Cres, Crikvenica, Dobrinj, Kostrena, Kraljevica, Krk, Lovran, Mali Lošinj, Malinska – Dubašnica, Matulji, Mošćenička Draga, Omišalj, Opatija, Punat, Rab, Rijeka, Vrbnik.

Članak 10.