

**USTAVNI SUD REPUBLIKE  
HRVATSKE**  
Trg Svetog Marka 4  
10 000 Zagreb

**datum:** Zagreb, 13. lipnja 2017. godine

**Predlagatelj:** **GONG**, udruga, sa sjedištem u Zagrebu, Trg bana J. Jelačića 15/IV, koju zastupa Jelena Berković, izvršna direktorica

**Radi:** **povrede čl. 13. st. 2., čl. 10. st. 1., čl. 6. st. 1., čl. 7. st. 2. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Zakon o Vladi)**

te

**čl. 116., čl. 110. st. 2 i st. 3., čl. 81. st. 1., čl. 115., čl. 86. st. 1., Ustava Republike Hrvatske (NN br. 85/2010 – pročišćeni tekst i 5/2014 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske)**



**PRIJEDLOG ZA OCJENU USTAVNOSTI - HITNO**

2x

Temeljem članka 38. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (pročišćeni tekst – NN br. 49/02) udruga GONG, Trg bana J. Jelačića 15/IV, Zagreb (u daljnjem tekstu: GONG), zastupana po izvršnoj direktorici Jeleni Berković, podnosi:

**PRIJEDLOG ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA OCJENU SUGLASNOSTI DRUGIH  
PROPIISA S USTAVOM I ZAKONOM**

- rješenja **Predsjednika Vlade Republike Hrvatske od 28. travnja 2017. godine (NN br. 42/2017) o razrješenjima:**
  - a) **potpredsjednika Vlade i ministra uprave dr. sc. Ivana Kovačića, Klasa: 080-02/17-02/146; Urbroj: 5030115/1-17-01;**
  - b) **ministra unutarnjih poslova Vlahe Orepića, Klasa: 080-02/17-02/145; Urbroj: 5030115/1-17-01;**
  - c) **ministra pravosuđa Ante Šprlje, Klasa: 080-02/17-02/143; Urbroj: 5030115/1-17-01;**
  - d) **ministra zaštite okoliša i energetike Slavena Dobrovića, Klasa: 080-02/17-02/144; Urbroj: 5030115/1-17-01;**

GONG-ov prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti rješenja predsjednika Vlade Republike Hrvatske s Ustavom i Zakonom o Vladi usmjeren je na tri temeljne razine:

1. proceduru razrješenja ministara koja nije propisana u slučajevima kad ministar ne podnese ostavku,

2. Vlada nije glasala o odlukama, tj. nije donijela odluku sukladno Zakonu o Vladi,
3. saborski zastupnici nisu imali mogućnost postavljati pitanja razriješenim ministrima na tzv. aktualnom prijedodnevnu čime se nije mogla ostvariti ustavna odredba kojom Vlada odgovara Hrvatskom saboru, a Hrvatski sabor nadzire rad Vlade.

Predsjednik Vlade Republike Hrvatske Andrej Plenković je 27. travnja 2017. godine potpisao rješenja o razrješenjima ministra unutarnjih poslova, ministra pravosuđa, ministra zaštite okoliša i energetike te 28. travnja i potpredsjednika Vlade i ministra uprave Kovačića iako Ustav Republike Hrvatske i Zakon o Vladi ne propisuju mogućnost razrješenja ministara od strane predsjednika Vlade osim u slučaju podnošenja ostavke ministra.

Nadalje, iako Zakon o Vladi (čl. 13.) propisuje da Vlada odlučuje natpolovičnom većinom glasova svih članova Vlade, a u slučaju da su glasovi podijeljeni odlučuje glas predsjednika Vlade, Vlada kao kolektivno tijelo nije glasala o razrješenjima ministara, a predsjednik Vlade nije mogao potpisati odluku koju Vlada nije donijela (čl. 10. st. 1. Zakona o Vladi).

Konačno, iako je sukladno Ustavu Vlada odgovorna Hrvatskom saboru, a Hrvatski sabor nadzire njen rad te zastupnici imaju pravo postavljati zastupnička pitanja Vladi i pojedinim ministrima, na tzv. aktualnom prijedodnevnu u srijedu, 7. lipnja na početku 4. sjednice Hrvatskog sabora, zastupnici nisu mogli postavljati pitanja ministrima iz jednih od najvažnijih resora (uprave, pravosuđa, unutarnjih poslova te zaštite okoliša i energetike) jer niti nakon 41 dan od razrješenja ministara, predsjednik Vlade još nije bio predložio nove ministre čime je prekršio razuman rok od 30 dana te, gore navedenim, povrijedio Zakon o Vladi i Ustav što obrazlažemo dalje u tekstu.

**DOKAZ:** Rješenja o razrješenjima potpredsjednika Vlade i ministara (NN br. 42/2017)

Ustavni sud je 5. ožujka 2012. donio Rješenje broj: U-II-5157/2005 (NN br. 41/12) kojim je odredio mjerila za razgraničenje „drugih propisa“ koju su u nadležnosti Ustavnog suda u odnosu na „opće akte“ koji su u nadležnosti Visokog upravnog suda. U Odluci broj U-II-1118/2013 od 22. svibnja 2013. (NN br. 63/13) Ustavni sud je izrazio stajalište da se *pod "drugim propisom" u smislu članka 125. alineje 2. Ustava razumijeva eksterni općenormativni i pravno obvezujući akt kojeg je donijelo tijelo državne vlasti radi uređenja pojedinih pitanja, izvršenja i provedbe zakona ili radi provedbe drugog propisa više pravne snage, a koji uređuje odnose na općenit način i koji djeluje prema svima koji se nađu u pravnoj situaciji da se na njih dotični akt ima primijeniti. Sukladno tome, temeljna materijalna obilježja "drugog propisa" u smislu članka 125. alineje 2. Ustava jesu njegova apstraktnost i općenitost. Naziv akta, u kojemu je propis sadržan, ne utječe na njegovu pravnu prirodu.*

GONG smatra kako su rješenja predsjednika Vlade o razrješenju ministara „drugi propisi“ jer se njima zadire u strukturalna obilježja hrvatske ustavne države i njezina ustavnog identiteta u smislu trodiobe vlasti, funkcioniranja parlamentarne demokracije, odgovornosti izvršne vlasti zakonodavnoj i nadzoru Vlade od strane Hrvatskog sabora. Polazeći od navedenih pretpostavki sporna razrješenja itekako su

pravno obvezujući akti koji su svojom snagom apstraktnosti i općenitosti podloga za moguće buduće takve odluke budućih predsjednika Vlada zbog ozbiljnih ustavnopravnih praznina te ih se ne može gledati usko kao pojedinačni i opći akti jer su učinci rješenja o razrješenjima ministara izvorne ustavnopravne naravi.

Nadalje, rješenja o razrješenjima ministara utječu na neograničen broj adresata iz nadležnosti Ministarstva uprave, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva pravosuđa te Ministarstva zaštite okoliša i energetike koji imaju važan utjecaj na funkcioniranje države i društva te svojim radom direktno utječu na neograničen broj adresata jer se radi o nekim od najvažnijih ministarstava.

Rješenja predsjednika Vlade Republike Hrvatske o razrješenjima potpredsjednika Vlade i ministara u suprotnosti su:

1) **čl. 13. st. 2., čl. 10. st. 1., čl. 6. st. 1., čl. 7. st. 2. Zakona o Vladi**, koji glase:

*Čl. 13. „Vlada odlučuje natpolovičnom većinom glasova svih članova Vlade, a u slučaju da su glasovi podijeljeni odlučuje glas predsjednika Vlade.“*

*Čl. 10. „Predsjednik Vlade predstavlja Vladu, saziva sjednice i predsjedava im, upravlja radom Vlade i potpisuje akte koje ona donosi.“*

*Čl. 6. „Predsjednik Vlade i članovi Vlade mogu podnijeti ostavku.“*

*Čl. 7. „Ako predsjednik Vlade prihvati ostavku pojedinog člana Vlade, rješenje o razrješenju toga člana Vlade donosi predsjednik Vlade i o tome izvješćuje Hrvatski sabor.“*

2) **čl. 116., čl. 110. st. 2 i st. 3., čl. 81., st. 1., čl. 115., čl. 86. st. 1., Ustava Republike Hrvatske**, koji glase:

*Čl. 116. „Na prijedlog najmanje jedne petine zastupnika u Hrvatskom saboru može se pokrenuti pitanje povjerenja predsjedniku Vlade, pojedinomu njezinom članu ili Vladi u cjelini.*

*Glasovanje o povjerenju Vladi može zahtijevati i njezin predsjednik.*

*Ne može se raspravljati i glasovati o povjerenju prije nego protekne sedam dana od dana dostave prijedloga Hrvatskom saboru.*

*Rasprava i glasovanje o povjerenju mora se provesti najkasnije u roku od 30 dana od dana dostave prijedloga Hrvatskom saboru.*

*Odluka o nepovjerenju je donijeta ako je za nju glasovala većina od ukupnog broja zastupnika u Hrvatskom saboru.*

*Ako Hrvatski sabor odbije prijedlog za izglasavanje nepovjerenja, zastupnici koji su ga postavili ne mogu ponovno podnijeti isti prijedlog prije isteka roka od šest mjeseci.*

*Ako se izglasa nepovjerenje predsjedniku Vlade ili Vladi u cjelini, predsjednik Vlade i Vlada podnose ostavku. Ako se u roku od 30 dana ne izglasa povjerenje novom*

mandataru i članovima koje predlaže za sastav Vlade, predsjednik Hrvatskoga sabora obavijestit će o tome Predsjednika Republike Hrvatske. Nakon primljene obavijesti predsjednika Hrvatskoga sabora Predsjednik Republike će odmah donijeti odluku o raspuštanju Hrvatskoga sabora i istovremeno raspisati izbore za Hrvatski sabor.

Ako se izglasa nepovjerenje pojedinom članu Vlade, predsjednik Vlade može umjesto njega predložiti drugoga člana Hrvatskom saboru da mu izglasa povjerenje ili predsjednik Vlade i Vlada mogu podnijeti ostavku.

U svim slučajevima kada predsjednik Vlade ili Vlada podnesu ostavku postupit će se u skladu sa stavkom 7. ovoga članka.“

Čl. 110. „Odmah po sastavljanju Vlade, a najkasnije u roku od 30 dana od prihvaćanja mandata, mandatar je dužan program Vlade i Vladu predstaviti Hrvatskom saboru i zatražiti glasovanje o povjerenju.

Vlada stupa na dužnost kad joj povjerenje iskaže većina svih zastupnika u Hrvatskom saboru.

Čl. 81. “ Hrvatski sabor: nadzire rad Vlade Republike Hrvatske i drugih nositelja javnih dužnosti odgovornih Hrvatskom saboru, u skladu s Ustavom i zakonom.”

Čl. 115. „Vlada je odgovorna Hrvatskom saboru.

Predsjednik i članovi Vlade zajednički su odgovorni za odluke koje donosi Vlada, a osobno su odgovorni za svoje područje rada.“

Čl. 86. „Zastupnici Hrvatskoga sabora imaju pravo postavljati Vladi Republike Hrvatske i pojedinim ministrima zastupnička pitanja.“

- 1) Predsjednik Vlade Republike Hrvatske povrijedio je čl. 13. st. 2., čl. 10. st. 1., čl. 6. st. 1., čl. 7. st. 2. Zakona o Vladi jer je razriješio ministre samostalno donoseći odluku bez glasanja Vlade kao kolektivnog tijela iako ni Zakon o Vladi ni Ustav Republike Hrvatske ne predviđaju niti propisuju mogućnost razrješenja ministara osim u slučaju kad podnesu ostavke, a potpredsjednik Vlade i ministri 27. travnja nisu podnijeli ostavke (čl. 6.). Predsjednik Vlade se u rješenjima o razrješenjima pozvao na čl. 110. st. 1. Ustava Republike Hrvatske koji ne daje ovlast predsjedniku Vlade da razriješi ministre niti Ustav igdje propisuje takvu ovlast čime je grubo narušio Ustav i zloupotrijebio svoje ovlasti.

Naime, čl. 110. st. 1. propisuje da članove Vlade predlaže osoba kojoj je Predsjednik Republike povjerio mandat za sastav Vlade. Očito je da se u rješenjima o razrješenjima ministara ne radi o predlaganju članova Vlade već, suprotno, o njihovim razrješenjima koja nisu utemeljena u čl. 110. st. 1. na koji se poziva predsjednik Vlade.

Vlada kao kolektivno tijelo nije glasala o rješenjima o razrješenjima (čl. 13. Zakona o Vladi). Stoga predsjednik Vlade nije imao ovlast donijeti niti potpisati rješenja o razrješenjima jer ih nije donijela Vlada Republike Hrvatske (čl. 10. Zakona o Vladi).

Nadalje, predsjednik Vlade donio je 8. lipnja Rješenje o razrješenju ministra graditeljstva i prostornog uređenja Lovre Kuščevića pozivajući se na isti čl. 110. st. 1. Ustava, ali *Rješenje stupa na snagu trenutkom iskazivanja povjerenja Hrvatskog sabora novom ministru graditeljstva i prostornog uređenja*<sup>1</sup>. Ovakvo rješenje predstavlja novu ustavnopravnu praksu koja bi mogla imati utemeljenje u Ustavu, ali se postavlja pitanje zašto predsjednik Vlade u osporavanim rješenjima također nije naveo da rješenja stupaju na snagu iskazivanjem povjerenja Hrvatskog sabora novim ministrima čime bi se spriječilo grubo narušavanje ustavnopravnog poretka i Ustava Republike Hrvatske.

Zašto je predsjednik Vlade donio različita rješenja o razrješenjima ministara u razmaku od 40-ak dana pozivajući se na istu ustavnu odredbu? Priznaje li predsjednik Vlade ovakvim novim Rješenjem da je pogriješio s prethodnim razrješenjima ministara i da uvažava stajalište većine ustavnopravnih stručnjaka da ministar koji je razriješen dužnosti ostaje na njoj do imenovanja novog ministra?

Novo Rješenje o razrješenju ministra Kuščevića od 8. lipnja nije doneseno temeljem ostavke ministra, a niti je o razrješenju glasala Vlada čime je ponovljena neusklađenost Rješenja sa Zakonom o Vladi koji propisuje mogućnost razrješenja tek nakon ostavke ministra i odlučivanjem Vlade kao kolektivnog tijela.

- 2) Predsjednik Vlade grubo je povrijedio članak 116. Ustava koji uređuje pokretanje postupka izglasavanja nepovjerenja članu Vlade u Hrvatskom saboru jer niti ovaj članak ne daje mogućnost predsjedniku Vlade da samostalno razriješi člana Vlade.

Kao što propisuje čl. 116. st. 2. glasanje o povjerenju Vladi može zahtijevati i njezin predsjednik. Ustav daje i druge mogućnosti ukoliko predsjednik Vlade, iz bilo kojeg razloga, želi pokrenuti pitanje povjerenja nekom članu Vlade bilo da inicira glasanje o povjerenju člana Vlade kroz parlamentarnu većinu koju ima s obzirom da obnaša dužnost predsjednika Vlade, bilo da kroz političke dogovore ministar podnese ostavku te ih nakon tog predsjednik Vlade razriješi sukladno Zakonu o Vladi.

Nadalje, sukladno Ustavu Hrvatski sabor nadzire rad Vlade (čl. 81.), Vlada je odgovorna Hrvatskom saboru, a predsjednik i članovi Vlade zajednički su odgovorni za odluke koje donosi Vlada (čl. 115.) dok zastupnici Hrvatskog sabora imaju pravo postavljati Vladi Republike Hrvatske i pojedinim ministrima zastupnička pitanja (čl. 86.). Grubo su narušene Ustavne odredbe jer u periodu od razrješenja ministara pa do predstavljanja novih ministara (43 dana), nisu se mogle realizirati ustavne odredbe o nadzoru rada Vlade i svih njenih članova od strane Hrvatskog sabora i one o odgovornosti Vlade Hrvatskom saboru. Naime, predsjednik Vlade ovlastio je četiri državna tajnika, od kojih su dva imenovana odmah nakon razrješenja, državni tajnik

---

<sup>1</sup> U vrijeme slanja ovog Prijedloga Ustavnom sudu, 14. lipnja 2017., Rješenje još nije objavljeno na internetskim stranicama Narodnih novina [www.nn.hr](http://www.nn.hr) pa ga prilažemo u prilogu.

Hrvatskom saboru. Naime, predsjednik Vlade ovlastio je četiri državna tajnika, od kojih su dva imenovana odmah nakon razrješenja, državni tajnik Ministarstva uprave i Ministarstva unutarnjih poslova, da obavljaju dužnosti umjesto ministara čime su pozicije ministara ostale upražnjene 43 dana. Konkretno, grubo su prekršene Ustavne odredbe sukladno kojima zastupnici Hrvatskog sabora imaju pravo postavljati Vladi Republike Hrvatske i pojedinim ministrima zastupnička pitanja jer zastupnici na početku 4. sjednice Hrvatskog sabora u srijedu, 7. lipnja, kad je bilo predviđeno vrijeme za postavljanje pitanja Vladi, tzv. "aktualno prijepodne", nisu imali priliku postavljati pitanja ministru uprave, ministru unutarnjih poslova, ministru pravosuđa i ministru zaštite okoliša i energetike jer predsjednik Vlade, nakon razrješenja ministara, još nije bio predložio nove ministre.

Nadalje, sukladno Zakonu o Vladi čl. 7. st. 3. predsjednik Vlade će novog člana Vlade predstaviti na prvoj idućoj sjednici Hrvatskoga sabora i zatražiti glasovanje o povjerenju tom članu.

Prva iduća sjednica Hrvatskog sabora započela je u srijedu, 7. lipnja, 41 dana nakon razrješenja ministara, a predsjednik Vlade je predložio ministre tek u petak, 9. lipnja, tj. 43. dana nakon razrješenja čime je probijen tzv. razuman rok temeljen na ustavnom roku od 30 dana za izglasavanje povjerenja novom mandataru i članovima Vlade što su predlagali i ustavnopravni stručnjaci sa svih katedri ustavnog prava u Hrvatskoj na tematskoj sjednici Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav koja se održala 11. svibnja 2017<sup>2</sup>.

Ovakva neustavna praksa provodila se i u nekim ranijim slučajevima kad je predsjednik Vlade razriješio ministra bez utemeljenja u Ustavu<sup>3</sup> što se ne smije dalje nastaviti i postati praksom kroz svojevrsno običajno pravo. Pozivamo Ustavni sud da reagira i pozove zakonodavca da popuni ustavnopravne praznine koje se odnose na razrješenje ministara te se osvrne na dugi rok od 43 dana u kojima je Vlada funkcionirala bez ministara s nedostatkom legitimnosti i mogućom zloupotrebom izvršne vlasti bez kontrole Hrvatskog sabora.

Slijedom navedenog, molimo Ustavni sud da pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti razrješenja potpredsjednika Vlade i ministara koje je donio Predsjednik Vlade Republike Hrvatske, proglasi razrješenja protuustavnima i protuzakonitima te ih ukine.



**Za GONG:  
Jelena Berković,  
izvršna direktorica**

<sup>2</sup> <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Zasjedao-Odbor-za-Ustav-Ustavni-sud-treba-reci-koji-je-razuman-rok-za-nove-ministre>

<sup>3</sup> Razrješenje ministra financija Linića, NN br. 56/2014