

Ustavni sud Republike Hrvatske

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 82/04) u dijelu kojim se mijenja članak 3. stavak 1. točka 9. i stavak 10. podstavak 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01 i 26/03 – pročišćeni tekst)

1. NE PRIHVATA SE PRIJEDLOG ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA OCJENU SUGLASNOSTI S USTAVOM ČLANKA 1. ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O KOMUNALNOM GOSPODARSTVU.

2. ZAKONODAVAC JE PRILIKOM UREĐIVANJA PRIJEVOZA UMRLE OSOBE OD MJESTA SMRTI DO MRTVAČNICE NA GROBLJU ILI KREMATORIJU KAO KOMUNALNE DJELATNOSTI POLAZIO OD ČLANKA 134. USTAVA, IMAJUĆI U VIDU POSEBAN JAVNI INTERES VEZAN UZ NJEGOVO OBAVLJANJE.

3. ZBOG SPECIFIČNIH UVJETA KOJI SU VEZANI UZ NJEZINU NARAV I NJEZINO SVOJSTVO JAVNE SLUŽBE, KOMUNALNA DJELATNOST VEZANA UZ PRIJEVOZ UMRLE OSOBE NE MOŽE SE RAZMATRATI ISKLJUČIVO SA STAJALIŠTA PODUZETNIČKIH I TRŽIŠNIH SLOBODA U SMISLU ČLANKA 49. USTAVA.

4. PROMJENA PRAVNE NARAVI ODREĐENE DJELATNOSTI (U KONKRETNOM SLUČAJU: PROGLAŠENJE JEDNE DOTADA GOSPODARSKE DJELATNOSTI KOMUNALNOM DJELATNOŠĆU) NUŽNO ZAHTIJEVA PRILAGODBU NOVIM UVJETIMA POSLOVANJA SVIH

SUBJEKATA KOJI SE TOM DJELATNOŠĆU BAVE, PA IZMIJENJENI POLOŽAJ GOSPODARSKIH SUBJEKATA PRI OBAVLJANJU TE DJELATNOSTI NE MOŽE BITI RAZLOG ZBOG KOJEG BI SE OSPORENE ZAKONSKE ODREDBE MOGLE PROGLASITI NESUGLASNIMA S USTAVOM.

(Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-2777/2004 od 8. studenoga 2005.)

Iz obrazloženja:

»2. Predlagateljica smatra da su osporene odredbe suprotne člancima 5., 49. i 54. Ustava iz sljedećih razloga:

Prema osporenim odredbama komunalna poduzeća mogu se baviti istim onim djelatnostima koje obavljaju pravne osobe registrirane za tu djelatnost (koje predlagateljica naziva 'pogrebne tvrtke'). Osporene odredbe propisuju prijevoz pokojnika komunalnom djelatnosti, dok je do stupanja na snagu Zakona o izmjenama ZOKG ta djelatnost bila isključivo gospodarska. U prijedlogu se, nadalje, navodi da zbog izmijenjenog položaja na tržištu 'pogrebne tvrtke' ne mogu ravnopravno sudjelovati u tržišnom natjecanju za obavljanje te djelatnosti s komunalnim poduzećima, jer 'komunalna poduzeća u vlasništvu jedinica lokalne samouprave mogu biti sufinancirana iz proračuna (...) te im taj financijski položaj omogućuje da formiraju cijene pogrebnih usluga tako da su one niže od cijena konkurenata'. Predlagateljica smatra da su zbog navedenih razloga komunalna poduzeća njima nelojalna konkurencija, te da stoga imaju 'monopol na tržištu'.

Prijedlog nije osnovan.

6. Prema osporenoj zakonskoj odredbi djelatnost prijevoza pokojnika u smislu ZOKG je komunalna djelatnost i obavlja se kao javna služba. Odredbom članka 4. stavka 1. ZOKG propisano je da komunalne djelatnosti mogu obavljati, u skladu s odredbama tog Zakona, trgovačko društvo i javne ustanove, koje osniva jedinica lokalne samouprave, služba – vlastiti pogon, koju osniva jedinica lokalne samouprave te pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji.

Osporenim odredbom izmijenjen je članak 3. ZOKG u točki 11. i u podstavku 12. tako da se pod pojmom održavanja groblja i krematorija smatra, uz ostalo, i ukop i kremiranje pokojnika, a da se prijevoz pokojnika odnosi i na preuzimanje i prijevoz umrle osobe od mjesta smrti do

mrtvačnice na groblju ili krematoriju. Opremanje umrle osobe, nakon stupanja na snagu osporenih odredbi, više nije komunalna djelatnost.

7. Ustavni sud napominje da Hrvatski sabor na temelju članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava ima ovlast samostalno odlučivati o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj.

Navedena ustavna odredba ovlašćuje zakonodavca da mijenja i dopunjuje već postojeće odnose i prava u ovisnosti o različitim okolnostima, kao što su primjerice uvođenje novih izmjena ili drugačije uređenje postojećih načina i uvjeta obavljanja neke djelatnosti, kao i određivanje pravnog položaja neke djelatnosti.

U tom smislu Ustavni sud ocjenjuje da je osporene zakonske odredbe zakonodavac donio unutar ovlasti utvrđene Ustavom.

8. Po ocjeni Ustavnog suda, zakonodavac je prilikom uređivanja prijevoza umrle osobe od mjesta smrti do mrtvačnice na groblju ili krematoriju kao komunalne djelatnosti polazio od članka 134. Ustava, imajući u vidu poseban javni interes vezan uz njegovo obavljanje. Nesporno je, naime, da zakonodavac ima pravo tu djelatnost proglasiti komunalnom djelatnošću. Također je nesporno da je njezino proglašenje komunalnom djelatnošću dovelo do nužnosti promjene dotadašnjih pravila za njezino obavljanje, s obzirom da se svaka komunalna djelatnost mora obavljati prema pravilima koja vrijede za javne službe.

Nadalje je nesporno da su, nakon zakonskog proglašenja prijevoza umrle osobe od mjesta smrti do mrtvačnice na groblju ili krematoriju komunalnom djelatnošću, jedinice lokalne samouprave ovlaštene autonomno odlučiti, u skladu s ustavnim i zakonskim ovlastima, kome će povjeriti obavljanje navedene komunalne djelatnosti u skladu s člankom 4. stavkom 1. ZOKG-a, vodeći pri tome računa o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti, s jedne strane, ali i o ostvarenju javnog interesa, utjelovljenog u svakoj javnoj službi, s druge strane.

Prema tome, zbog specifičnih uvjeta koji su vezani uz njezinu narav i njezino svojstvo javne službe, komunalna djelatnost vezana uz prijevoz umrle osobe, uključujući njezin prijevoz od mjesta smrti do mrtvačnice na groblju ili krematoriju, ne može se razmatrati isključivo sa stajališta poduzetničkih i tržišnih sloboda u smislu članka 49. Ustava, kao što to pogrešno smatra predlagateljica.

Ustavni sud u tom smislu ocjenjuje neosnovanim i predlagateljici neavode o nesuglasnosti osporene zakonske odredbe s odredbama članka

54. Ustava, koje jamče pravo na rad i slobodu rada. Očito je, naime, da proglašenjem prijevoza umrle osobe od mjesta smrti do mrtvačnice na groblju ili krematoriju komunalnom djelatnošću, zakonodavac nikome nije uskratio pravo na rad niti je ukinuo slobodu rada.

9. Konačno, predlagateljčine navode o nejednakom položaju na tržištu 'pogrebnih tvrtki' u odnosu na položaj trgovačkog društva i javne ustanove i vlastitog pogona, koje osniva jedinica lokalne samouprave za obavljanje te djelatnosti, Ustavni sud ne može prihvatiti kao ustavnopravno relevantne. Promjena pravne naravi određene djelatnosti (u konkretnom slučaju: proglašenje jedne dotada gospodarske djelatnosti komunalnom djelatnošću) nužno zahtijeva prilagodbu novim uvjetima poslovanja svih subjekata koji se tom djelatnošću bave.

Prema tome, izmijenjeni položaj gospodarskih subjekata pri obavljanju te djelatnosti nakon stupanja na snagu osporenih zakonskih odredbi, a na koji predlagateljica ukazuje ne može biti razlog zbog kojeg bi se osporene zakonske odredbe mogle proglasiti nesuglasnim s Ustavom, osobito imaju li se u vidu sadržaj i narav same djelatnosti koja je predmet ovog ustavnosudskog postupka, ali i javni interes koji se uz nju vezuje.«

Vjerodostojno tumačenje Odluke o donošenju izmjena i dopuna Provedbenog urbanističkog plana društvenog, rekreacijskog i sportskog centra »Park Lazarica« u Splitu (Službeni glasnik Grada Splita, broj 2/97), klasa: 021-01/05-01/13, ur. broj: 2181-01-10-05-1 od 14. veljače 2005., koje je donijelo gradsko vijeće Grada Splita, a objavljeno je u Službenom glasniku Grada Splita, broj 4 od 15. veljače 2005.

1. PONIŠTAVA SE VJERODOSTOJNO TUMAČENJE ODLUKE O DONOŠENJU IZMJENA I DOPUNA PROVEDBENOG URBANISTIČKOG PLANA DRUŠTVENOG, REKREACIJSKOG I SPORTSKOG CENTRA »PARK LAZARICA« U SPLITU.
2. GRADSKO VIJEĆE GRADA SPLITA OSPORENIM JE AKTOM NAZVANIM »VJERODOSTOJNO TUMAČENJE« IZMIJENILO ODLUKU.

3. U KONKRETNOM SLUČAJU NIJE PROVEDEN ZAKONOM PROPISANI POSTUPAK ZA STAVLJANJE IZVAN SNAGE ODNOSNO IZMJENU PROSTORNOG PLANA, NITI SU U NJEMU SUDJELOVALI SUBJEKTI ČIJE SUDJELOVANJE PROPISUJE MJERODAVNI ZAKON.

(Odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-1362/2005, U-VIII-3569/2005 od 12. listopada 2005.)

Iz obrazloženja:

1. Vlada Republike Hrvatske podnijela je Ustavnom sudu Republike Hrvatske zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom vjerodostojnog tumačenja Odluke o donošenju izmjena i dopuna Provedbenog urbanističkog plana društvenog, rekreacijskog i sportskog centra 'Park Lazarica' u Splitu (...).

2. Temeljem odredbe članka 80. stavka 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ('Narodne novine', broj 33/01 i 60/01), Središnji državni ured za upravu obustavio je osporeni akt od primjene svjom odlukom od 11. ožujka 2005. (...).

3. Prema stajalištu podnositelja zahtjeva, način donošenja i sadržaj osporenog akta u suprotnosti su sa Zakonom o prostornom uređenju ('Narodne novine', broj 30/94, 68/98, 61/00 32/02 i 100/04), budući da se vjerodostojnim tumačenjem (osporenim aktom) sadržajno mijenjaju odnosno dopunjuju odredbe propisa koji se vjerodostojnim tumačenjem tumači.

Zahtjev je osnovan.

6. Iz sadržaja akta čija se zakonitost u konkretnom slučaju osporava, prema stajalištu Ustavnog suda, proizlazi da je njegov donositelj postupio protivno mjerodavnim zakonskim odredbama odnosno protivno načelu ustavnosti i zakonitosti sadržanom u članku 5. Ustava Republike Hrvatske.

Gradsko vijeće Grada Splita točkom 1. osporenog akta nazvanog 'vjerodostojno tumačenje' djelomično je stavilo izvan pravne snage Odluku 2/97 (list broj 10. grafičkog dijela Odluke), čime je Odluka 2/97 izmijenjena.

Gradsko vijeće Grada Splita točkom 2. osporenog akta nazvanog 'vjerodostojno tumačenje' sadržajno je izmijenilo Odluku 2/97, dodavši dio teksta odredbi članka 6. točke 1. stavka c) podstavka 3. Odluke

2/97, na način koji ne precizira izvorni tekst odredbe, već je s izvornim tekstom u koliziji.

Postupak koji prethodi donošenju odnosno izmjeni dokumenata prostornog uređenja, pa tako i detaljnih planova uređenja, radnje i akti koje nadležna tijela prethodno trebaju provesti odnosno donijeti te sastavni dijelovi koje ti dokumenti moraju sadržavati, propisani su u člancima 10. do 33. Zakona o prostornom uređenju.

(...) proizlazi da je donošenje detaljnog plana uređenja, njegovih izmjena, dopuna ili njegovo stavljanje izvan snage uređeno u okviru zakonom propisanog postupka u kojem sudjeluje niz zakonom utvrđenih subjekata. Također proizlazi da se uvjeti uređenja prostora za svaki pojedini zahvat u području obuhvata detaljnog plana uređenja određuje samim tim planom, iz čega je razvidan njegov obvezujući, a ne instruktivni karakter.

Budući da u konkretnom slučaju zakonom propisani postupak za stavljanje izvan snage odnosno izmjenu prostornog plana nije proveden, niti su u njemu sudjelovali subjekti čije sudjelovanje mjerodavni Zakon propisuje, Ustavni sud je utvrdio da je osporeni akt u suprotnosti s člankom 5. Ustava.«

Napomena priređivača: Članak 89. stavak 4. Ustava izrijekom propisuje da drugi propisi tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje. Budući da svako vjerodostojno tumačenje po svojoj pravnoj naravi ima povratno djelovanje, proizlazi da vjerodostojno tumačenje propisa niže pravne snage od zakona nije dopušteno po sili Ustava. Iako Ustavni sud u navedenoj odluci nije razmatrao poništeno vjerodostojno tumačenje Gradskog vijeća Grada Splita s aspekta članka 89. stavka 4. Ustava, navedeno stajalište izraženo je na sjednici Ustavnog suda na kojoj je odluka donesena.

*Priredila Jasna Omejec**

* Prof. dr. sc. Jasna Omejec, zamjenica predsjednika Ustavnog suda Republike Hrvatske i izvanredna profesorica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu