

## *Ustavni sud Republike Hrvatske*

Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, br. 105/2000 - pročišćeni tekst)

ODBIJEN JE ZAHTJEV ZA UKIDANJE USTAVNOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA USTAVNOG ZAKONA O LJUDSKIM PRAVIMA I SLOBODAMA I O PRAVIMA ETNIČKIH I NACIONALNIH ZAJEDNICA ILI MANJINA U REPUBLICI HRVATSKOJ (NARODNE NOVINE, BROJ 51/2000) ODNOSNO ZA UTVRĐENJE NESUGLASNOSTI POSTUPKA NJEGOVA DONOŠENJA S USTAVOM REPUBLIKE HRVATSKE.

PREMA ODREDBI ČLANKA 127. STAVKA 2. USTAVA, USTAVNI ZAKON DONOSI SE PO POSTUPKU ODREĐENOM ZA PROMJENU USTAVA, NO ON SE ODNOSI SAMO NA USTAVNI ZAKON ŠTO UREĐUJE U USTAVU NAVEDENA PITANJA U VEZI S USTAVNIM SUDOM.

(Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-774/2000 od 20. prosinca 2000.)

Iz obrazloženja:

"...Podnositelji zahtjeva smatraju da su u postupku donošenja osporenog zakona povrijeđene ove ustavne odredbe: članka 81. stavka 1. alineje 3., članka 127. stavka 2. te članaka 136., 137., 138. i 139. Ustava Republike Hrvatske. Riječ je o ustavnim odredbama koje su u vrijeme podnošenja

zahtjeva bile na snazi, to jest o ustavnom tekstu iz Narodnih novina, broj 56/90, 135/97, pročišćeni tekst 8/98. Dakle, riječ je o ustavnim odredbama prije promjene Ustava Republike Hrvatske iz Narodnih novina broj 113/00.

Prema članku 81., stavku 1., alineji trećoj Ustava Županijski dom 'daje Zastupničkom domu prethodno mišljenje u postupku donošenja Ustava te zakona kojima se uređuju nacionalna prava, razrađuju Ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela i ustrojstvo lokalne samouprave i uprave'.

Prema članku 127. stavku 2. Ustava Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske donosi se po postupku određenome za promjenu Ustava. Ustav iz prosinca 1990. godine spominjao je dva ustavna zakona - o Ustavnom sudu i o provedbi samog Ustava - a izmjene Ustava iz 1997. godine govore samo o jednom ustavnom zakonu, o Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu. Kako nijedan drugi zakon nije ustavni u smislu odredbe članka 127. stavka 2. Ustava, pozivanje na tu ustavnu odredbu u predmetu ocjene zakona o pravima nacionalnih manjina nije relevantno.

Dosljedno iznijetom stajalištu pogrešno su i neodgovarajuće Ustavu - kako je on tada glasio - nazvani, osim osporenog Ustavnog zakona - i Ustavni zakon o suradnji Republike Hrvatske s Međunarodnim kaznenim sudom (Narodne novine, broj 32/96) te Ustavni zakon o privremenom neprimjenjivanju pojedinih odredbi Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, broj 68/95). No ovakva *falsa nominatio* ne mijenja pravnu prirodu zakona, ne čini ih pravno drugačijim od onoga što oni po Ustavu i po svom sadržaju jesu, a Ustavni sud ih ne ocjenjuje po njihovom imenu, nego po njihovoj pravnoj prirodi.

Članci 136., 137., 138. i 139. Ustava nalaze se u glavi VIII. Ustava pod naslovom 'Promjena Ustava' i u tom kontekstu spominje se prethodno mišljenje Županijskog doma. Pozivanje na ove odredbe također nije relevantno jer se u ovom predmetu ne radi ni o promjeni Ustava niti o ustavnom zakonu koji je trebalo donijeti po postupku određenome za promjenu Ustava.

6. U ustavnopravnoj teoriji nema dvojbe o tome da je osporeni Ustavni zakon u stvari organski zakon: 'Valja napomenuti da je Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica, ili manjina

u Republici Hrvatskoj, .... iako bi se iz naziva 'Ustavni zakon' moglo zaključiti drukčije, sukladno navedenom članku 83. Ustava, organski zakon. U njemu se, naime, uređuju nacionalna prava i razrađuju Ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina, što je nedvojbeno prema izričitoj odredbi članka 83. Ustava materija zakona, dotično organskog zakona.' (Smiljko Sokol - Branko Smerdel: Ustavno pravo, Informator, Zagreb, 1998., str. 14). Dakle, radi se o zakonu koji je prema pravnoj snazi ispod Ustava, ali je iznad ostalih zakona, a njegova veća pravna snaga izvire iz strože, odnosno kvalificirane većine, kojom se donosi - za razliku od ostalih zakona koji se donose natpolovičnom većinom nazočnih zastupnika.

Ovo je stajalište i izrijeком potvrđeno promjenom Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 113/00) u kojem se u članku 83. u stavcima 1. i 2. kaže: 'Zakone (organski zakoni) kojima se uređuju prava nacionalnih manjina Zastupnički dom donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika. Zakone (organski zakoni) kojima se razrađuju Ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela te ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave Zastupnički dom donosi većinom glasova svih zastupnika.'

7. Prema članku 83. Ustava zakone kojima se uređuju nacionalna prava Zastupnički dom donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.

Prema pribavljenim podacima tome je udovoljeno, osporeni Ustavni zakon donesen je u Zastupničkom domu, u kojem je 151 zastupnik, većinom od 101 glasa 'za', uz 29 glasova 'protiv' i uz 5 'suzdržanih' glasova, dakle donesen je brojem glasova potrebnih za dvotrećinsku većinu.

8. Prema već citiranoj odredbi članka 81. stavka 1. alineje treće tadašnjeg ustavnog teksta Županijski dom daje Zastupničkom domu prethodno mišljenje u postupku donošenja Ustava te zakona kojima se uređuju, pored ostalog, nacionalna prava.

Uvidom u predmet utvrđeno je da je:

- s datumom 27. travnja 2000. godine predsjednik Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora uputio predsjednici Županijskog doma 'Prijedlog promjene Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima

etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, s Prijedlogom nacрта Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona', koji mu je aktom od 27. travnja 2000. godine podnijela Vlada Republike Hrvatske;

- dana 28. travnja 2000. Zastupnički dom donio Odluku o pristupanju promjeni Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj. U vezi s tom odlukom podnositelji zahtjeva pogrešno su naveli da se odluka pozvala na članak 136. Ustava. Ta je odluka utemeljena na člancima 14. i 15. Ustava (a te ustavne odredbe govore o jednakosti pred zakonom, zabrani diskriminacije i ravnopravnosti pripadnika svih nacionalnih manjina te slobodama zajamčenim pripadnicima nacionalnih manjina), a u njezinu je tekstu navedeno da je Prijedlog nacрта osporenog Ustavnog zakona podnijela Vlada na temelju članka 136. Ustava.

U pogledu ove odluke Sud je zauzeo stajalište da je bitno uzeti u obzir odredbu članka 137. stavka 1. Ustava prema kojoj Zastupnički dom, uz prethodno mišljenje Županijskog doma, odlučuje da li će pristupiti promjeni Ustava većinom glasova svih zastupnika. Međutim, u ovom predmetu ne radi se ni o promjeni Ustava, niti o promjeni Ustavnog zakona o Ustavnom sudu. Sa stajališta tih činjenica u vezi s člankom 81. alinejom trećom Ustava, ne postavlja se pitanje je li Županijski dom trebao sudjelovati u donošenju odluke da se pristupi promjeni osporenog Ustavnog zakona. U toj fazi zakonodavnog postupka njegovo prethodno mišljenje Ustavom nije predviđeno. U pitanju je samo njegovo prethodno mišljenje o prijedlogu zakona kojim se uređuju nacionalna prava, a ne o tome hoće li se uopće pristupiti promjeni tog zakona;

- dana 28. travnja 2000. godine predsjednica Županijskog doma uputila zastupnicima tog doma, te predsjednicima njegovih radnih tijela, taj prijedlog, i to pozvavši se ispravno na članak 81. alineju treću Ustava te na članak 31. Poslovnika Županijskog doma (Narodne novine, broj 55/95, 28/96) prema kojem predsjednik Županijskog doma, pored ostalog, upućuje prijedloge akata zastupnicima Doma, saziva i predsjedava sjednicama Doma i predlaže dnevni red sjednice Doma;

- dana 2. svibnja 2000. predsjednica Županijskog doma sazvala za 9. i 10. svibnja 2000. godine XLI. sjednicu Županijskog doma za koju je pod točkom 4. dnevnog reda predložila: 'Prijedlog promjene Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, s prijedlogom nacрта Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona - prethodno mišljenje';

- dana 8. svibnja 2000. Odbor za Ustav i Poslovnik Županijskog doma uputio njegovoj predsjednici svoj zaključak koji je glasio:

'Odbor za Ustav i Poslovnik predlaže Županijskom domu da skine s dnevnog reda Prijedlog promjene Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, s Prijedlogom nacрта Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona, budući da je Zastupnički dom donio dana 28. travnja 2000. odluku o pristupanju promjeni narečenog Ustavnog zakona, a da nije zatražio prethodno mišljenje Županijskog doma Hrvatskoga državnog sabora što je suprotno članku 137. st. 1. u svezi s člankom 127. st. 3. Ustava Republike Hrvatske.';

- dana 10. svibnja 2000. predsjednica Županijskog doma uputila Odboru za Ustav i Poslovnik Županijskog doma i Odboru za zakonodavstvo Županijskog doma ispravak popratnog dopisa Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora, na kojemu je datum 9. svibnja 2000., a kojim je predsjedniku Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora upućen Prijedlog Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj. U spomenutom ispravku popratnog dopisa navode se, kao temelj za donošenje osporenog Ustavnog zakona, članci 2. stavak 4., 3., 14., 15. i 83. stavak 1.;

- dana 11. svibnja 2000. godine Zastupnički dom donio je osporeni Ustavni zakon.

9. Stajalište je ovog Suda da iz prikazanog postupka slijedi kako je Županijskom domu bilo omogućeno dati prethodno mišljenje u postupku donošenja ovog zakona. Činjenica što ga nije dao ne može postupak njegova donošenja učiniti neustavnim.

U tom pogledu nije prihvatljivo stajalište podnositelja zahtjeva da Zastupnički dom bez prethodnog mišljenja Županijskog doma ne može odlučivati.

Iz ovog bi stajališta slijedio zaključak da je Županijski dom morao zadržati na dnevnom redu raspravu koja bi rezultirala njegovim prethodnim mišljenjem o osporenom Ustavnom zakonu, makar i negativnim. No stajalište je ovog Suda da je pravo Županijskog doma da pojedine točke uvrsti ili ne uvrsti u svoj dnevni red. Odredba članka 81. Ustava ne može se tumačiti na način da Zastupnički dom ne može donijeti zakone nabrojene u toj odredbi ako mu Županijski dom ne dade prethodno mišljenje u postupku njihova donošenja, jer bi Županijski dom nedavanjem svojih mišljenja mogao posve onemogućiti zakonodavni rad Zastupničkog doma, što bi u stvari značilo da Županijski dom ima pravo apsolutnog veta, a to bi bilo nesuglasno Ustavu. Valja imati u vidu i to da samo mišljenje kao takvo Zastupnički dom ne obvezuje, Zastupnički dom mišljenje je dužan saslušati, ali ga nije dužan prihvatiti.

10. Podnositelji prijedloga osporili su i Odluku o proglašenju Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj koju je donio Zastupnički dom pozivom na članak 139. Ustava. Dakle, i Zastupnički dom postupio je kod proglašenja zakona kao da se doista radilo o promjeni Ustava, odnosno o ustavnom zakonu u smislu članka 127. stavka 2. Ustava, jer promjenu Ustava proglašava Zastupnički dom, dok zakone proglašava, temeljem članka 89. Ustava, predsjednik Republike u roku osam dana od kad su, u skladu s Ustavom, doneseni u Zastupničkom domu.

11. Iz iznijetog slijedi da je osporeni zakon trebao proglasiti Predsjednik Republike, no uvidom u predmet utvrđeno je kako je došlo do odluke o proglašenju donijete od Zastupničkog doma. Do te je odluke došlo jer su raniji tekstovi istog zakona proglašavani na taj način. Osporeni zakon, od početka s nazivom 'Ustavni zakon', donijet je 4. prosinca 1991. i objavljen u Narodnim novinama, broj 65/91. Izvorni zakonski tekst donijet je kad su u Saboru Republike Hrvatske postojala tri vijeća: Vijeće udruženog rada, Vijeće općina i Društveno-političko vijeće, a i proglasila su ga sva tri vijeća Sabora. Usporedba s postupkom donošenja tog izvornog teksta nije relevantna, jer

u to vrijeme Županijski dom još nije postojao. Prve izmjene i dopune Ustavnog zakona, donijete 8. svibnja 1992. a objavljene u Narodnim novinama, broj 27/92, također su donijete u tri tadašnja saborska vijeća, i od njih proglašena. Daljnje izmjene zakona obavljene su Ustavnim zakonom o privremenom neprimjenjivanju pojedinih odredbi Ustavnog zakona, donijetim 20. rujna 1995. godine, a objavljenim u Narodnim novinama, broj 68/95. Te izmjene i dopune osporenog zakona donijete su kao organski zakon, a ne po postupku za promjenu Ustava, i bile su proglašene odlukom Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske. Držeći se prethodnog postupka Zastupnički dom donio je odluku o proglašenju, dana 11. svibnja 2000.

12. Pred Sudom se postavilo pitanje da li odluka o proglašenju, donijeta od Zastupničkog doma a ne od Predsjednika Republike, čini i sam zakon neustavnim.

Na to pitanje Sud je u ovom predmetu odgovorio niječno imajući u vidu pravnu prirodu te odluke. Pritom je Sud polazio od stajališta pravne teorije prema kojoj akt proglašenja nije akt zakonodavne naravi te tijelo koje ga je nadležno donijeti ne sudjeluje, kad ga donosi, u obavljanju zakonodavne funkcije. Akt proglašenja zakona ostaje aktom izvršne prirode, i to s obzirom na zakon koji se proglašuje i s obzirom na onaj propis koji traži donošenje akta proglašenja, a to je najčešće Ustav. Sukladno tome, Sud utvrđuje da činjenica što je odluku o proglašenju zakona u konkretnom slučaju donio Zastupnički dom, a ne Predsjednik Republike, predstavlja neodgovarajuću, ali višestruko ponavljanu parlamentarnu praksu, koju bi - unatoč tome što takva praksa ne utječe na pravnu egzistentnost zakona niti dovodi do njegove formalne protuustavnosti - Hrvatski sabor u budućim sličnim slučajevima trebao promijeniti...".

## Pomorski zakonik (Narodne novine, br. 17/94, 74/94 i 43/96)

NIJE PRIHVAĆEN PRIJEDLOG ZA POKRETANJE POSTUPKA  
ZA OCJENU SUGLASNOSTI S USTAVOM I ZAKONOM  
UREDBE VLADE REPUBLIKE HRVATSKE O ODREĐIVANJU  
GRANICE POMORSKOG DOBRA.

(Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-255/2000 od  
17. siječnja 2001.)

Iz obrazloženja:

“1. P. z. ‘P.’ iz P., zastupana po direktoru D.S., podnijela je Sudu prijedlog za pokretanje ustavnosudskog postupka u svezi s Uredbom Vlade Republike Hrvatske naznačenom u izreci, smatrajući je nesuglasnom Ustavu u dijelu kojim on jamči nepovredivost prava vlasništva (članak 48.) i Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, broj 91/96).

Svoj prijedlog podnositelj temelji na činjenici da je knjižni vlasnik nekretnina označenih kao k.č.br. 608 u zk.ul.br. 4200 k.o. Pirovac, u naravi opskrbnog centra - samoposluživanja, koje je sagrađeno prije više od 30 godina na tada građevinskom zemljištu.

Osporavanom Uredbom Vlade, za koju navodi da je donesena u nezakonitom postupku, ta je zgrada stavljena unutar granica pomorskog dobra, te je, kako smatra podnositelj, time povrijeđeno odnosno ograničeno njegovo vlasničko pravo koje Ustav jamči i pravnim osobama...

2. Ustavni sud Republike Hrvatske razmotrio je podneseni prijedlog, osporavanu Uredbu Vlade, odredbe Ustava, Pomorskog zakonika (Narodne novine, broj 17/94, 74/94 i 43/96), mjerodavne za donošenje osporavane Uredbe, kao i odredbe tog zakonika i Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, broj 91/96), mjerodavne za pitanja vlasništva i drugih stvarnih prava na općem dobru, te utvrdio sljedeće:

a) U članku 48. Ustava Republike Hrvatske jamči se pravo vlasništva, međutim, u članku 50. Ustav propisuje:

*‘(1.) Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.*



(2.) *Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.*"

b) Pomorski zakonik u članku 48. definira pomorsko dobro kao opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, a u članku 51. Zakonika je određeno: *'Na pomorskom dobru ne može se stjecati ni pravo vlasništva ni druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi.'*

Pomorski zakonik u prijelaznim i završnim odredbama uređuje, pored ostalog, i pretpostavke za pokretanje postupka izvlaštenja vlasništva na objektima koji se nalaze na pomorskom dobru, kao i način utvrđivanja naknade, pa tako u članku 1038. stavku 1. propisuje:

*'Ako je nakon stupanja na snagu Zakona o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima (Narodne novine, broj 19/74, 39/75, 17/77 i 18/81) postojalo pravo vlasništva ili drugo stvarno pravo na pomorskom dobru osobe koja je to pravo stekla na osnovi valjanog naslova i načina stjecanja i to pravo postoji i na dan stupanja na snagu ovoga Zakonika, nadležni javni pravobranitelj će pokrenuti postupak za izvlaštenje (eksproprijaciju) vlasništva na određenom objektu, time da bivši vlasnik stječe pravo koristiti objekt na osnovi koncesije bez plaćanja naknade za razdoblje dok iznos utvrđene naknade za koncesiju za korištenje pomorskog dobra ne dosegne iznos naknade za oduzeto vlasništvo na objektu.'*

c) Samo izvlaštenje (eksproprijacija) uređeno je posebnim zakonom - Zakonom o izvlaštenju (Narodne novine, broj 9/94). Člankom 8. tog zakona propisano je da za izvlaštene nekretnine vlasniku pripada naknada u visini tržišne vrijednosti nekretnine, dok je odredbama članaka 32. do 42. istog zakona razrađen način utvrđivanja naknade za izvlaštene nekretnine.

3. Prema izloženom, naprijed citirana zakonska rješenja stvarnopravnog položaja određenih nekretnina nalaze svoj temelj i smisao u odredbama Ustava i mjerodavnih zakona.

Posljedično i sadržaj propisa donesenih sukladno smislu tih odredaba, a na temelju odgovarajućeg zakonskog ovlaštenja, kao što je slučaj s osporavanom Uredbom Vlade, u suglasju su, stoga, sa sadržajem ustavnih odredaba o zaštiti i ograničavanju prava vlasništva, pa se time pravo vlasništva ne vrijeđa.

Naime, osporavana Uredba donesena je na temelju ovlaštenja iz članka 50. stavka 6. Pomorskog zakonika, na koje se njezin donositelj izričito poziva, a kojim je propisano:

*'U slučaju dvojbe da li određeno dobro predstavlja pomorsko dobro, odluku donosi Vlada Republike Hrvatske, uz prethodno pribavljeno mišljenje državnog pravobranitelja'.*

S obzirom na to, a budući da podnositelj, osim navoda o nezakonitosti postupka donošenja osporavane Uredbe, ne pruža svojim prijedlogom nikakve razloge za sumnju u postojanje te nezakonitosti, Sud ove navode ustavne tužbe nije ocijenio relevantnim, te je utvrdio da je Vlada Republike Hrvatske donijela osporavanu Uredbu u granicama svojih ovlaštenja.

4. Zbog izloženog je Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio da ne postoji nesuglasnost između osporavanog akta Vlade Republike Hrvatske i mjerodavnih zakona odnosno Ustava Republike Hrvatske, pa je, na temelju odredaba članka 41. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 99/99), riješeno kao u izreci.”

#### **Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 36/95, 70/97 i 128/99)**

NIJE PRIHVAĆEN PRIJEDLOG ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA OCJENU SUGLASNOSTI S USTAVOM I ZAKONOM ODREDBE ČLANKA 4. ODLUKE O KOMUNALNOJ NAKNADI GRADA Š. (SLUŽBENI VIJESNIK Š.-K. Ž., BROJ 5/2000)

DVOSTRANI JAVNOPRAVNI POSAO U KOJEM JE KONCESIONAR OBVEZNIK PLAĆANJA KONCESIJSKE NAKNADE, NE ISKLJUČUJE PRAVO JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE DA, U OKVIRU SVOJIH NADLEŽNOSTI, NA SVOJEM PODRUČJU ISTODOBNO ODREĐUJU I NAPLAĆUJU KOMUNALNU NAKNADU. (Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-1049/2000 od 17. siječnja 2001.)

Iz obrazloženja:

“4. Odredbe zakona, na kojima predlagatelj temelji svoje navode o neustavnosti članka 4. osporene odluke, propisuju sljedeće:

a) Prema odredbi članka 5. stavka 1. točke 31. Pomorskog zakonika, luka je vodeni i s vodom izravno povezani kopneni prostor s izgrađenim i neizgrađenim obalama, lukobranima, uređajima, postrojenjima i drugim objektima namijenjenim za pristajanje, sidrenje i zaštitu morskih brodova, ukrcavanje i iskrcavanje stvari i putnika, uskladištavanje i ostala manipuliranja robom, proizvodnju, oplemenjivanje i doradu robe te ostale gospodarske djelatnosti koje su s tim djelatnostima u međusobnoj gospodarskoj, prometnoj ili tehnološkoj vezi.

b) Odredba članka 2. stavka 1. točke 1. Zakona o morskim lukama određuje luku istovjetno članku 5. stavku 1. točke 31. Pomorskog zakonika.

c) Odredbom članka 19. stavka 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu propisano je da komunalnu naknadu plaćaju vlasnici, odnosno korisnici stambenog prostora, poslovnog prostora, garažnog prostora, građevinskog zemljišta koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti i neizgrađenog građevinskog zemljišta.

5. Za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenog članka 4. odluke mjerodavne su i sljedeće odredbe Ustava i zakona:

a) Prema odredbama članka 135. Ustava, jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, s osobitim naglaskom na poslove uređenja naselja, stanovanja, poslovnog i urbanističkog planiranja, komunalnih djelatnosti i unapređenja prirodnog okoliša.

Za te svoje djelatnosti, kao i one navedene u odredbama članaka 136. i 137. Ustava, jedinice lokalne i područne samouprave imaju pravo na vlastite prihode (članak 138. Ustava) koji moraju biti razmjerni ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom.

b) Sukladno tome, članak 19. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu propisuje da je komunalna naknada 'prihod proračuna jedinica lokalne samouprave', a da su sredstva komunalne naknade namijenjena za financiranje obavljanja sljedećih komunalnih djelatnosti: 1) odvodnje atmosferskih voda, 2) održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina, 3) održavanja javnih površina, 4) održavanja nerazvrstanih cesta, 5) javnu rasvjetu.

Nadalje, članak 19. stavci 3. i 6. istog zakona propisuju da se komunalna naknada plaća u naselju u kojemu se najmanje obavljaju komunalne djelatnosti održavanja javnih površina, održavanja nerazvrstanih cesta i javne rasvjete, pod uvjetom da je do zemljišne čestice uređena javna pristupna površina (asfaltirana, betonirana, popločana ili sl.), odnosno osnovana služnost od uređene javne pristupne površine do te čestice, a da se, iznimno, komunalna naknada ne plaća za nekretnine: 1) kojima se koristi Hrvatska vojska za djelatne potrebe obrane (vojarne, vježbališta i sl.), 2) koje se upotrebljavaju za djelatnost obrazovanja, muzeja kojih je osnivač Republika Hrvatska i arhiva, 3) koje koriste ustanove zdravstvene zaštite i socijalne skrbi u vlasništvu države i županije, 4) koje se upotrebljavaju za djelatnost vatrogasnih službi, 5) koje služe vjerskim zajednicama za obavljanje njihove vjerske i obrazovne djelatnosti, 6) za građevna zemljišta na kojima su spomen-obilježja, spomen-područja i masovne grobnice, te 7) za koje se odlukom o komunalnoj naknadi utvrdi da su važne za jedinicu lokalne samouprave, a njihovo se održavanje financira iz proračuna, pod uvjetom da te nekretnine njihovi korisnici ne daju u najam, podnajam, zakup, podzakup ili na privremeno korištenje.

Konačno, članak 20. stavak 1. istog Zakona propisuje da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnoj naknadi kojom se, između ostaloga, obvezatno utvrđuju i 'područja zona u gradu, odnosno općini'.

6. Uzimajući u obzir sve navedene odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu, razvidno je da je Gradsko vijeće Grada Šibenika osporenom odlukom pravilno odredilo tri zone za naplaćivanje komunalne naknade na gradskom području, sve na temelju i u granicama svojih ustavnih i zakonskih ovlasti.

*U tom smislu Sud utvrđuje da je, sve dotle dok jedinica lokalne samouprave na svome području naplaćuje komunalnu naknadu u skladu s člankom 19. Zakona o komunalnom gospodarstvu, a temeljem pojedinačnih rješenja o komunalnoj naknadi, protiv kojih je dopuštena žalba upravnom tijelu županije u čijem su djelokrugu poslovi komunalnog gospodarstva (sve sukladno članku 20. stavcima 2. do 7. Zakona o komunalnom gospodarstvu i odluci o komunalnoj naknadi koju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave temeljem članka 20. stavka 1.*

*istog zakona) - naplaćivanje komunalne naknade je zakonski utemeljeno, a plaćanje komunalne naknade u tom slučaju obvezuje i korisnike odgovarajućih nekretnina na pomorskom dobru. Naime, na temelju odluke o koncesiji međusobnim se ugovorom uređuju odnosi između koncedenta (davatelja koncesije) i koncesionara (korisnika koncesije), a taj dvostrani javnopravni posao, u kojem je koncesionar obveznik plaćanja koncesijske naknade, ne isključuje pravo jedinica lokalne samouprave da, u okviru svojih nadležnosti, na svom području istodobno određuju i naplaćuju komunalnu naknadu..."*

**Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (Narodne novine, br. 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99 i 128/99)**

ODBAČEN JE ZAHTJEV ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA OCJENU SUGLASNOSTI S USTAVOM I ZAKONOM ODLUKE O RASPUŠTANJU GRADSKOG VIJEĆA.

ODLUKA O RASPUŠTANJU GRADSKOG VIJEĆA NIJE DRUGI PROPIS IZ ČLANKA 129. ALINEJE 2. USTAVA, VEĆ JE POJEDINAČNI AKT IZVRŠNOG TIJELA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE I UPRAVE (GRADSKOG POGLAVARSTVA), KOJI JE U ZAKONOM PROPISANOM SLUČAJU I NA TEMELJU IZRAVNE ZAKONSKE OVLASTI DONIO PREDSJEDNIK TOGA POGLAVARSTVA.

(Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-1635/2000 od 28. veljače 2001.)

Iz obrazloženja:

"1. Zahtjev za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odluke navedene u izreci podnijela je grupa vijećnika raspuštenog Gradskog vijeća Grada R., a zbog nesuglasnosti te odluke s člankom 40. stavkom 1. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (Narodne novine, broj 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99 i 128/99) te s člankom 133. Ustava..."

Nezakonitost osporene odluke, smatraju podnositelji zahtjeva, postoji i u odnosu na članak 51. stavak 3. navedenog zakona, kao i stoga što je davanjem (pogrešne) upute o pravnom lijeku (tužba Upravnom sudu) postupljeno kao

da se radi o pojedinačnom, a ne općem aktu, iz čega je razvidna namjera donositelja osporene Odluke da se donese akt protivan zakonu i Ustavu.

Zbog toga se predlaže ukidanje osporene odluke.

2. Odluku koju predlagatelji osporavaju donio je dana 7. srpnja 2000. godine predsjednik Poglavarstva Grada R. Z. M., koji, sukladno članku 35. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, obavlja i dužnost gradonačelnika Grada R.

Tom je odlukom s navedenim danom raspušteno Gradsko vijeće Grada R. uz obrazloženje da je gradonačelniku Z. M. dana 13. lipnja 2000. na sjednici Gradskog vijeća izglasano nepovjerenje, međutim, kako u zakonskom roku nije zakonito imenovan novi gradonačelnik, donesena je odluka o raspuštanju Gradskog vijeća. U odluci je dalje navedeno da je ta odluka konačna te da protiv nje predsjednik raspuštenog predstavničkog tijela može u roku od osam dana od dana dostave podnijeti tužbu Upravnom sudu Republike Hrvatske.

3. Osporena odluka je donesena na temelju odredbi članaka 39. i 40. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi te odredbi članaka 33. i 37. Poslovnika Gradskog vijeća Grada R.

U članku 39. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi propisano je, pored ostalog, da je poglavarstvo jedinice lokalne samouprave odgovorno predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave (stavak 1.), da se na prijedlog najmanje 1/4 članova u predstavničkom tijelu može pokrenuti pitanje povjerenja predsjedniku, pojedinom njegovom članu ili poglavarstvu u cjelini (stavak 3.), i da će, odluka o nepovjerenju prihvaćena ako je za nju glasovala većina svih članova predstavničkog tijela (stavak 4.), ako se izglasa nepovjerenje predsjedniku poglavarstva ili poglavarstvu u cjelini, poglavarstvo podnijeti ostavku, osim ako predsjednik poglavarstva ne postupi prema stavku 1. članka 40. tog zakona (stavak 5.).

Člankom 40. stavkom 1. navedenog zakona propisano je: *Ako predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave izglasa nepovjerenje predsjedniku poglavarstva ili poglavarstvu u cjelini, a u roku od 15 dana ne izabere novog predsjednika poglavarstva ili poglavarstvo, predsjednik poglavarstva može raspustiti predstavničko tijelo.*

Zahtjev nije dopušten.

4. Prema članku 129. podstavcima 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske, Ustavni sud odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom te suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Pod drugim propisom Ustavni sud podrazumijeva pravni akt koji na općenit, apstraktan način za neodređen broj osoba uređuje neke pravne odnose.

5. U konkretnom slučaju nije osporena ustavnost i zakonitost drugog propisa, već pojedinačnog akta izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave i uprave (gradskog poglavarstva), koji je u zakonom propisanom slučaju i na temelju izravne zakonske ovlasti donio predsjednik toga poglavarstva.

6. Utvrdivši da osporeni akt nije drugi propis u smislu navedene ustavne odredbe, zahtjev je zbog nedopuštenosti odbačen temeljem članka 31. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 99/99), prema kojem će Ustavni sud rješenjem odbaciti zahtjev, prijedlog ili ustavnu tužbu ako nije nadležan za odlučivanje, ako su nepravodobni i u drugim slučajevima kada ne postoje pretpostavke za odlučivanje o biti stvari...”

*Priredio Zlatan Turčić\**

\* Zlatan Turčić, dipl. pravnik, viši pravni savjetnik Ustavnog suda Republike Hrvatske