NN 4/2018 (11.1.2018.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-3670/2011 od 21. studenoga 2017.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

145

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući o zahtjevu za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i zakonom, na sjednici održanoj 21. studenoga 2017. donio je

ODLUKU

I. Utvrđuje se da je, u razdoblju od 24. ožujka 2011. do 3. svibnja 2011., članak 5. Statutarne odluke o izmjeni i dopuni Statuta Općine Promina, klasa: 012-01/11-01/1, ur.broj: 2182/09-11-01 od 24. ožujka 2011. (»Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije« broj 5/11.), u dijelu koji glasi »stupa na snagu danom donošenja«, bio u nesuglasnosti s člankom 3. i člankom 5. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), te s člankom 73. stavcima 2. i 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« broj 33/01., 60/01., 106/03., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11. i 144/12.).

II. Djelomično se ukidaju sljedeći članci statutarne odluke navedene u točki I. izreke:

– članak 1. u dijelu u kojem je Statutu Općine Promina (»Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije« broj 10/09. i 9/10.) dodan stavak 3. novog članka 29. i

– članak 2. kojim je Statutu Općine Promina (»Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije« broj 10/09. i 9/10.) dodan novi članak 63.

III. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama« i »Službenom vjesniku Šibensko-kninske županije«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: podnositeljica zahtjeva) je, na temelju članka 35. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), 13. srpnja 2011. podnijela zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Statutarne odluke o izmjeni i dopuni Statuta Općine Promina, klasa: 012-01/11-01/1, ur.broj: 2182/09-11-01 od 24. ožujka 2011.

Za potrebe ovog ustavnosudskog postupka će se za tu odluku upotrebljavati kratica: osporena Statutarna odluka.

1.1. Podnositeljica zahtjeva smatra da zbog nomotehničkih propusta (osobito u preambuli i članku 1.) osporena Statutarna odluka u cjelini nije suglasna s Ustavom i zakonom, a posebno ističe nesuglasnost s Ustavom i zakonom članaka 1., 2., 4. i 5. iste odluke.

2. Navedenu odluku je donijelo Općinsko vijeće Općine Promina na svojoj 16. sjednici održanoj 24. ožujka 2011., stupila je na snagu danom donošenja – članak 5. osporene Statutarne odluke i potom je objavljena u »Službenom vjesniku Šibensko-kninske županije« broj 5 od 26. travnja 2011.

3. Ustavni sud je na temelju članka 42. Ustavnog zakona pozvao općinu Promina da se očituje na navode podnositeljice zahtjeva.

Poziv Ustavnog suda uručen je općini Promina 4. siječnja 2014., međutim do donošenja odluke Ustavnog suda ona nije dostavila svoje očitovanje.

3.1. Sukladno članku 27. stavku 6. Ustavnog zakona od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzeo se sudac Davorin Mlakar.

II. OSPORENA STATUTARNA ODLUKA

4. Preambula i članci 1., 2., 4. i 5. osporene Statutarne odluke glase:

»Na temelju članka 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine broj: 33/01, 60/01, 109/01, 109/07, 125/08 i 36/09) i članka 30. stavka 1. točke 1. Statuta Općine Promina (Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije broj: 04/06 i 10/09) Općinsko vijeće Općine Promina, na 16. sjednici od 24. ožujka 2011. godine donosi

STATUTARNA ODLUKA
O IZMJENI I DOPUNI STATUTA OPĆINE PROMINA

Članak 1.

U Statutu Općine Promina (Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije, broj: 04/06 i 10/09) članak 29. briše se u cijelosti, a dodaje se novi članak 29. koji glasi:

Članak 29.

Općinsko vijeće je predstavničko tijelo građana i tijelo lokalne samouprave koje u okviru svojih prava i dužnosti donosi akte te obavlja poslove u skladu s Ustavom, zakonom i ovim statutom.

Ako zakonom ili drugim propisom nije jasno određeno tijelo nadležno za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga, poslovi i zadaće koji se odnose na određivanje odnosa iz samoupravnog djelokruga u nadležnosti su općinskog vijeća, a izvršni poslovi i zadaće u nadležnosti su općinskog načelnika.

Ako se na način propisan stavkom 2. ovog članka ne može utvrditi nadležno tijelo, poslove i zadaće obavlja općinsko vijeće.

Članak 2.

Iza članka 62. statuta dodaje se novi članak 63. koji izgleda kao niže, a dosadašnji članci 63. i 64. i sljedeći postaju članci 64. i 65. itd.

Članak 63.

Na temelju odluke ili drugog općeg akta općinskog vijeća o uvjetima, načinu i postupku gospodarenja općinskom imovinom, načelnik upravlja imovinom u vlasništvu Općine Promina po načelu dobrog gospodarenja.

Akte o kupnji, prodaji, davanju na korištenje (sa i bez naknade), zakupu, podzakupu nekretnina i pokretnina uz suglasnost općinskog vijeća donosi načelnik sukladno odredbama zakona i ovog statuta.

Akte o osnivanju poduzeća, društava, udruga, javnih ustanova i drugih pravnih osoba kao i o prestanku rada, spajanju i pripajanju dijela poduzeća, društava, udruga, javnih ustanova i drugih pravnih osoba koje su u vlasništvu općine donosi općinsko vijeće.

Aktom općinskog vijeća određuje se i način raspoređivanja dobiti osnovanim pravnim osobama.«

»Članak 4.

Iza članka 68. Statuta dodaje se novi članak 69. koji izgleda kao niže, a dosadašnji članak 69., 70. i sljedeći postaju članci 70., 71. itd.

Članak 69.

Nadzor nad ukupnim financijskim i materijalnim poslovanjem općine i korisnika općinskog proračuna u skladu sa zakonom provodi općinsko vijeće i za to sukladno zakonu ovlašteno tijelo.

Članak 5.

Ova odluka stupa na snagu danom donošenja a objavit će se u službenom vjesniku Šibensko-kninske županije.«

III. NAVODI PODNOSITELJICE ZAHTJEVA

a) O postupanju nadležnih upravnih tijela

5. U zahtjevu je u bitnome navedeno kako je:

Ured državne uprave u Šibensko-kninskoj županiji odlukom, klasa: 040-01/11-01/59, ur.broj: 2182-01-11-3 od 12. svibnja 2011. obustavio od primjene članke 2., 3., 4. i 5. osporene Statutarne odluke, jer prema njegovoj ocjeni nisu u suglasnosti sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« broj 33/01., 60/01., 106/03., 129/05., 109/07., 125/08. i 36/09.).

Za potrebe ovog ustavnosudskog postupka za Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u tekstu vremenski mjerodavnom u trenutku obustave od primjene osporene Statutarne odluke koristit će se kratica ZoLPS:33/01-36/09.

5.1. Potom je odlukom Ministarstva uprave, klasa: 023-01/10-01/0279, ur.broj: 515-02-03-02/1-11-5 od 23. svibnja 2011. pod točkom 1. izreke ocijenjena osnovanom odluka Ureda državne uprave u Šibensko-kninskoj županiji od 12. svibnja 2011. – u dijelu u kojem se obustavljaju od primjene članci 2., 4. i 5. osporene Statutarne odluke, te je pod točkom 2. izreke obustavljen od primjene i članak 1. osporene Statutarne odluke, uz navod da je time obustavljena od primjene osporena Statutarna odluka u cjelini.

Navedenu odluku Ministarstva uprave podnositeljica zahtjeva ocjenjuje osnovanom.

Naime, Ministarstvo uprave je ocijenilo kako članci 1., 2., 4. i 5. osporene Statutarne odluke nisu u suglasnosti s člankom 35., stavkom 1. točkama 4. i 5., te stavkom 2. članka 48. i člankom 73. stavkom 4. ZoLPS-a:33/01-36/09, kao i s člankom 87. stavkom 2. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (»Narodne novine« broj 117/93., 69/97., 33/00., 73/00., 127/00., 59/01., 107/01., 117/01., 150/02., 147/03., 132/06., 26/07. i 73/08.).

Za potrebe ovog ustavnosudskog postupka će se za Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u tekstu vremenski mjerodavnom u trenutku obustave od primjene osporene Statutarne odluke koristiti kratica ZoFJLS:117/93-73/08.

b) O preambuli i nomotehničkoj uređenosti i ujednačenosti osporene Statutarne odluke

5.2. Podnositeljica zahtjeva dalje navodi da je Ministarstvo uprave utvrdilo više nomotehničkih nepravilnosti.

Kao prvo, u preambuli osporene Statutarne odluke predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave se pozvalo na Statut Općine Promina objavljen u »Službenom vjesniku Šibensko-kninske županije« broj 4/06. i 10/09.

Međutim, važeći Statut Općine Promina nije objavljen u tim brojevima »Službenog vjesnika Šibensko-kninske županije«.

Naime, (stari) Statut Općine Promina (koji je bio objavljen u »Službenom vjesniku Šibensko-kninske županije« broj 4/06.) prestao je važiti 12. rujna 2009. – stupanjem na snagu (novog, sada važećeg) Statuta Općine Promina (objavljenog u »Službenom vjesniku Šibensko-kninske županije« broj 10/09.).

Nadalje, osporena Statutarna odluka nije nomotehnički uređena i ujednačena, te izričaj dodavanja novih članaka nije izrečen na jasan i nedvojben način.

c) O članku 1. osporene Statutarne odluke

5.3. Podnositeljica zahtjeva navodi kako su, glede obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga, člancima 35. i 48. ZoLPS-a:33/01-36/09 taksativno propisane nadležnosti predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, te općinskog načelnika, gradonačelnika i župana.

U odnosu na obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave ovlaštena je svojim aktima razraditi zakonom propisane nadležnosti svojih tijela, ali nije ovlaštena propisivati nadležnost svojih tijela, niti postoji potreba za njihovim navođenjem u općem aktu jedinice lokalne samouprave, osim ako se to radi sukladno zakonu.

Stoga, prema ocjeni podnositeljice zahtjeva članak 1. osporene Statutarne odluke (kojim je izmijenjen članak 29. Statuta Općine Promina) nije u suglasnosti s Ustavom i zakonom.

d) O članku 2. osporene Statutarne odluke

5.4. Člankom 2. osporene Statutarne odluke dodan je novi članak 63. Statuta Općine Promina.

Podnositeljica zahtjeva smatra da je stavak 2. novog članka 63. Statuta Općine Promina u suprotnosti s člankom 48. stavkom 1. točkama 4. i 5., te stavkom 2. navedenog članka ZoLPS-a:33/01-36/09. Naime, na način propisan stavkom 2. novog članka 63. neovlašteno se ograničava navedenim zakonom propisana nadležnost općinskog načelnika da, u skladu sa zakonom i statutom i do visine pojedinačne (novčane) vrijednosti propisane zakonom, samostalno upravljanja nekretninama i pokretninama u vlasništvu općine, te prihodima i rashodima općine.

e) O članku 3. osporene Statutarne odluke

5.5. Člankom 3. osporene Statutarne odluke izmijenjen je članak 67. Statuta Općine Promina na način da su iza riječi »s posebnim zakonom« dodane riječi »uz prethodnu suglasnost općinskog vijeća«.

Nakon navedene izmjene članak 67. Statuta Općine Promina glasi:

»Članak 67.

Općina Promina može se zaduživati u skladu s posebnim zakonom uz prethodnu suglasnost općinskog vijeća.«

Podnositeljica zahtjeva smatra da je navedena izmjena u suglasnosti sa zakonom, jer je člankom 87. stavkom 1. Zakona o proračunu (»Narodne novine« broj 87/08.) propisano da se jedinica lokalne samouprave može dugoročno zaduživati samo za investicije koje se financiraju iz njezina proračuna, a koje potvrdi njezino predstavničko tijelo uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske danu na temelju prijedloga ministra financija.

Međutim, prema stajalištu podnositeljice zahtjeva, s obzirom na utvrđene nomotehničke nepravilnosti, te radi osiguranja pravne sigurnosti, nije pravno racionalno ostaviti na snazi samo članak 3. osporene Statutarne odluke, te je stoga ona obustavljena od primijene u cijelosti.

Za potrebe ovog ustavnosudskog postupka će se za navedeni zakon koristiti kratica ZoP:87/08.

f) O članku 4. osporene Statutarne odluke

5.6. Člankom 4. osporene Statutarne odluke dodan je novi članak 69. Statuta Općine Promina kojim je propisano da nadzor nad ukupnim financijskim i materijalnim poslovanjem općine i korisnika proračuna provodi općinsko vijeće u skladu sa zakonom, te zakonom ovlašteno tijelo.

Podnositeljica zahtjeva smatra da navedeni članak nije u suglasnosti s člankom 87. stavkom 2. ZoFJLS-a:117/93-73/08 kojim je propisano da izvršno tijelo samostalno i na način utvrđen statutom nadzire financijsko, materijalno i računovodstveno poslovanje korisnika proračuna glede namjena, opsega i dinamike korištenja sredstava.

S druge strane, prema stajalištu podnositeljice zahtjeva članak 4. osporene Statutarne odluke u suglasnosti je s člankom 71. ZoLPS-a:33/01-36/09 kojim je propisano da ukupno materijalno i financijsko poslovanje općine, grada i županije nadzire njihovo predstavničko tijelo, dok je člankom 72. istog zakona propisano da ministarstvo financija, odnosno drugo zakonom određeno tijelo nadzire zakonitost materijalnog i financijskog poslovanja jedinica lokalne samouprave.

g) O članku 5. osporene Statutarne odluke

5.7. Člankom 5. osporene Statutarne odluke propisano je da ona stupa na snagu danom donošenja što je suprotno članku 73. stavku 4. ZoLPS-a:33/01-36/09, kojim je propisano da opći akti predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave stupaju na snagu osmog dana od dana objave, a iznimno, iz opravdanih razloga, mogu stupiti na snagu danom objave.

IV. MJERODAVNE ODREDBE USTAVA

6. Članak 3., članak 5. stavak 1., članak 129.a stavak 3. i članak 129.b Ustava, glase:

»Članak 3.

... vladavina prava ... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«

»Članak 5.

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.

(...)«

»Članak 129.a

(...)

Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima.

(...)

Članak 129.b

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo u okviru zakona, svojim statutima samostalno urediti unutarnje ustrojstvo i djelokrug svojih tijela te ih prilagoditi lokalnim potrebama i mogućnostima.«

V. MJERODAVNE ODREDBE EUROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

7. Članak 4. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 14/97., 2/07., 4/08. i 5/08.) glasi:

»Članak 4.

Djelokrug lokalne samouprave

1. Temeljne ovlasti i dužnosti lokalnih jedinica bit će određene ustavom ili zakonom. Ova odredba ne sprječava da, u skladu sa zakonom, lokalnim jedinicama budu dodijeljene ovlasti i dužnosti u specifične svrhe.

2. Jedinice lokalne samouprave imaju, u zakonskim okvirima, slobodu pokretati inicijativu o svakom pitanju ako nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodijeljeno nekoj drugoj vlasti.

3. Javne će se ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima. Prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti mora se voditi računa o širini i prirodi zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.

4. Nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite. Njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od neke druge središnje ili regionalne vlasti, osim kada to dopušta zakon.

5. U slučaju kada središnja ili regionalna vlast prenese ovlasti na lokalne jedinice, one će, koliko je to moguće, slobodno prilagoditi njihovu primjenu lokalnim uvjetima.

6. Lokalne jedinice će se, koliko je to moguće, pravovremeno, na odgovarajući način, pitati za mišljenje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču.«

VI. MJERODAVNE ODREDBE ZAKONA

1) ZoLPS:33/01-36/09 i njegove izmjene i dopune

a) ZoLPS:33/01-36/09

8. Člancima 8., 35. i 48. ZoLPS-a:33/01-36/09 bilo je propisano:

»Članak 8.

Općina, grad i županija imaju statut.

Statutom se podrobnije uređuje samoupravni djelokrug općine, grada, odnosno županije, njena obilježja, javna priznanja, ustrojstvo, ovlasti i način rada tijela, način obavljanja poslova, oblici konzultiranja građana, provođenje referenduma u pitanjima iz djelokruga, mjesna samouprava, ustrojstvo i rad javnih službi, oblici suradnje jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza.«

»Članak 35.

Predstavničko tijelo:

1. donosi statut jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,

2. donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,

3. osniva i bira članove radnih tijela vijeća, odnosno skupštine te imenuje i razrješuje druge osobe određene zakonom, drugim propisima ili statutom,

4. uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,

5. osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave,

6. obavlja ii druge poslove koji su zakonom ili drugim propisima stavljeni u djelokrug predstavničkih tijela.«

»Članak 48.

Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan:

1. priprema prijedloge općih akata,

2. izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela,

3. usmjerava djelovanje upravnih tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u obavljanju poslova iz njihova samoupravnog djelokruga te nadzire njihov rad,

4. upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave kao i njezinim prihodima i rashodima, u skladu sa zakonom i statutom,

5. odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave čija pojedinačna vrijednost ne prelazi 0,5% iznosa prihoda bez primitaka ostvarenih u godini koja prethodi godini u kojoj se odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina, a najviše do 1.000.000 (jedan milijun) kuna, te ako je stjecanje i otuđivanje nekretnina i pokretnina planirano u proračunu, a stjecanje i otuđivanje pokretnina i nekretnina provedeno u skladu sa zakonskim propisima,

6. obavlja i druge poslove utvrđene statutom.

U slučaju iz stavka 1. točke 5. ovoga članka odluku o stjecanju i otuđenju pokretnina i nekretnina čija ukupna vrijednost prelazi 0,5%, odnosno čija je pojedinačna vrijednost veća od 1.000.000 (jedan milijun) kuna od iznosa prihoda iz točke 5. stavka 1. ovoga članka, donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.«

Člankom 71. i člankom 73. stavcima 2. i 4. ZoLPS-a:33/01-36/09 propisano je:

»Članak 71.

Ukupno materijalno i financijsko poslovanje općine, grada i županije nadzire njihovo predstavničko tijelo.«

»IX AKTI JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

1. OPĆI AKTI

Članak 73.

(...)

Prije nego što stupi na snagu opći akt, obavezno se objavljuje u službenom glasilu jedinice.

(...)

Opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave. Iznimno, općim se aktom može iz osobito opravdanih razloga odrediti da stupa na snagu danom objave.

(...)«

b) Izmjena izvršena 2011.

8.1. ZoLPS:33/01-36/09 naknadno je izmijenjen Zakonom o izmjeni Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« broj 150/11.), kojim nisu izmijenjeni članci navedeni u točki 8. ove odluke.

c) Izmjene i dopune izvršene 2012.

8.2. Potom je izmijenjen i dopunjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« broj 144/12.), kojim je izmijenjena točka 3. članka 35. tako da glasi:

»3. osniva radna tijela, bira i razrješuje članove tih tijela te bira, imenuje i razrješuje i druge osobe određene zakonom, drugim propisom ili statutom,«

Također je izmijenjena točka 5. stavka 1. članka 48. tako da glasi:

»5. odlučuje o stjecanju i otuđivanju nekretnina i pokretnina jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave i raspolaganju ostalom imovinom u skladu s ovim Zakonom, statutom jedinice i posebnim propisima,«

Iza točke 5. dodana je nova točka 6. koja glasi:

»6. imenuje i razrješuje predstavnike jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba iz članka 35. stavka 1. točke 5. ovoga Zakona, osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno,«

U dotadašnjoj točki 6., koja je postala točka 7. iza riječi »utvrđene« dodane su riječi »zakonom i«.