NN 30/2017 (3.4.2017.), Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-79/2015 od 7. ožujka 2017.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

685

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Rajko Mlinarić, Antun Palarić i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlogu 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 7. ožujka 2017. donio je

RJEŠENJE

I. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (»Narodne novine« broj 143/13.).

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (»Narodne novine« broj 86/12.; u daljnjem tekstu: ZoPNIZ) donio je Hrvatski sabor na sjednici održanoj 13. srpnja 2012. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 86 od 27. srpnja 2012., a stupio je na snagu 4. kolovoza 2012.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (»Narodne novine« broj 143/13; u daljnjem tekstu: ZIDZoPNIZ) donio je Hrvatski sabor na sjednici održanoj 22. studenoga 2013. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 143 od 2. prosinca 2013., a stupio je na snagu 3. prosinca 2013.

2. Franjo Rojnica iz Zagreba (u daljnjem tekstu: predlagatelj) podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 8. stavka 4., članka 17. stavaka 3. i 5., članka 19. stavka 1. i članka 42. ZoPNIZ-a te, kako je naveo u prijedlogu, »svih odredaba« ZIDZoPNIZ-a »koje se tiču osnivanja, nadležnosti i rada Agencije za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada«.

Predlagatelj je uz prijedlog priložio tekst autorice Danijele Romić, predavačice na Veleučilištu »Lavoslav Ružička« u Vukovaru, pod naslovom »Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada – Deus ex machina ili Pandorina kutija?« te je istaknuo da se argumentacija o nesuglasnosti ZIDZoPNIZ-a s Ustavom, navedena u tom tekstu, ima smatrati sastavnim dijelom njegova prijedloga.

Na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), predlagatelj je predložio da Ustavni sud privremeno, do donošenja odluke, obustavi provedbu ZIDZoPNIZ-a.

3. O dijelu prijedloga za pokretanje ustavnosudskog postupka u odnosu na članak 8. stavak 4., članak 17. stavke 3. i 5., članak 19. stavak 1. i članak 42. ZoPNIZ-a Ustavni sud je u zasebnom postupku donio rješenje broj: U-I-254/2014 i dr. od 27. siječnja 2015., kojim prijedlog nije prihvatio.

4. Dio prijedloga koji se odnosi na ZIDZoPNIZ, to jest na sve odredbe »koje se tiču osnivanja, nadležnosti i rada Agencije za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada«, izdvojen je u ovaj ustavnosudski predmet, pod oznakom U-I-79/2015.

Budući da se izmjene i dopune ZoPNIZ-a sadržane u ZIDZoPNIZ-u izravno ili neizravno odnose na Agenciju za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada (u daljnjem tekstu: Agencija), Ustavni sud smatra da predlagatelj u ovome predmetu osporava suglasnost s Ustavom ZIDZoPNIZ-a u cjelini.

5. Na temelju članka 42. stavka 1. Ustavnog zakona od Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja Republike Hrvatske zatraženo je i dobiveno očitovanje o podnesenom prijedlogu klasa: 360-01/14-02/343, ur. broj: 531-01-15-4 od 9. veljače 2015.

5.1. Na temelju članka 27. stavka 6. Ustavnog zakona, od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzela se sutkinja Ingrid Antičević Marinović, te suci Josip Leko i Davorin Mlakar.

II. OSPORENI ZAKON

6. ZIDZoPNIZ u cjelini glasi:

»ZAKON
O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O POSTUPANJU
S NEZAKONITO IZGRAĐENIM ZGRADAMA

Članak 1.

U Zakonu o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama ('Narodne novine', br. 86/12.) u članku 1. na kraju rečenice briše se točka i dodaju se riječi: 'te se osniva Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada.'.

Članak 2.

U članku 4. iza riječi: 'uređenja' dodaju se riječi: '(u daljnjem tekstu: ministar)'.

Članak 3.

U članku 8. stavku 2. iza riječi: 'zgrada' stavlja se zarez i dodaju se riječi: 'odnosno Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada u slučajevima propisanim ovim Zakonom'.

Članak 4.

U članku 9. stavku 1. ispred riječi: 'O žalbi' briše se oznaka stavka, a iza riječi: 'uređenja' dodaju se riječi: '(u daljnjem tekstu: Ministarstvo)'.

Stavci 2., 3., 4. i 5. brišu se.

Članak 5.

Iza članka 9. dodaju se članci 9.a, 9.b i 9.c koji glase:

'Članak 9.a

(1) Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada donosi rješenje o izvedenom stanju u predmetima u kojima nadležno upravno tijelo zbog velikog broja zaprimljenih zahtjeva ne može u razumnom roku riješiti sve predmete i to:

– ako je na dan 31. prosinca 2013. postotak riješenih predmeta u nadležnom upravnom tijelu manji od 20% od ukupno zaprimljenih zahtjeva, Agencija rješava onoliko predmeta koliko je potrebno da zbroj broja predmeta koje rješava i broja predmeta koje je do tog datuma riješilo nadležno upravno tijelo iznosi 20% od ukupno zaprimljenih zahtjeva,

– ako je na dan 30. lipnja 2014. postotak riješenih predmeta u nadležnom upravnom tijelu manji od 35% od ukupno zaprimljenih zahtjeva, Agencija rješava onoliko predmeta koliko je potrebno da zbroj broja predmeta koje rješava i broja predmeta koje je do tog datuma riješilo nadležno upravno tijelo iznosi 35% od ukupno zaprimljenih zahtjeva,

– ako je na dan 31. prosinca 2014. postotak riješenih predmeta u nadležnom upravnom tijelu manji od 50% od ukupno zaprimljenih zahtjeva, Agencija rješava onoliko predmeta koliko je potrebno da zbroj broja predmeta koje rješava i broja predmeta koje je do tog datuma riješilo nadležno upravno tijelo iznosi 50% od ukupno zaprimljenih zahtjeva,

– ako je na dan 30. lipnja 2015. postotak riješenih predmeta u nadležnom upravnom tijelu manji od 65% od ukupno zaprimljenih zahtjeva, Agencija rješava onoliko predmeta koliko je potrebno da zbroj broja predmeta koje rješava i broja predmeta koje je do tog datuma riješilo nadležno upravno tijelo iznosi 65% od ukupno zaprimljenih zahtjeva,

– na dan 31. prosinca 2015. Agencija rješava 25% predmeta od ukupno preostalih neriješenih predmeta u pojedinom nadležnom upravnom tijelu.

(2) Slučajeve i predmete iz stavka 1. ovoga članka utvrđuje ministar posebnom odlukom, vodeći računa o redu zaprimanja zahtjeva za donošenje rješenja o izvedenom stanju.

(3) Nadležno upravno tijelo je, nakon zaprimanja odluke iz stavka 2. ovoga članka, dužno bez odgode spise predmeta prema toj odluci dostaviti na rješavanje Agenciji za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada i o promjeni nadležnosti obavijestiti posebno svaku stranku, njezina zastupnika, odnosno punomoćnika.

Članak 9.b

(1) Odredbe ovoga Zakona kojima su propisana prava i obveze nadležnog upravnog tijela u provedbi postupaka i donošenja rješenja o izvedenom stanju odnose se i na Agenciju za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada u predmetima koje rješava, ako ovim Zakonom nije propisano drukčije.

(2) Odredbe ovoga Zakona kojima su propisana prava i obveze stranaka u postupku donošenja rješenja o izvedenom stanju koji provodi nadležno upravno tijelo odnose se i na prava i obveze stranaka u postupku donošenja rješenja o izvedenom stanju koji provodi Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada.

Članak 9.c

(1) Za potrebe praćenja donošenja rješenja o izvedenom stanju Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada ustrojava i vodi registar izdanih rješenja o izvedenom stanju u elektroničkom obliku (u daljnjem tekstu: Registar).

(2) Nadležna upravna tijela dužna su po pravomoćnosti rješenja o izvedenom stanju unijeti podatke o tom rješenju u Registar.

(3) Registar obvezno sadrži: podatke o predmetu (klasa, status, datum), podnositelju zahtjeva (ime i prezime ili naziv društva, adresa, osobni identifikacijski broj), zgradi i/ili drugoj građevini (status zgrade, vrsta zgrade, što se ozakonjuje, namjena, k.č.br., k.o., građevinska (bruto) površina, obujam, broj i naziv etaža), naknadi za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru (ukupan iznos, način plaćanja naknade, visina rate, naziv jedinice lokalne samouprave na čijem području se nalazi zgrada) te inženjerima koji su izradili arhitektonsku i geodetsku snimku (ime i prezime ili naziv društva, osobni identifikacijski broj, datum izrade snimke).'.

Članak 6.

U članku 31. iza stavka 1. dodaje se novi stavak 2. koji glasi:

'(2) Dvadeset posto sredstava naknade prihod su državnog proračuna Republike Hrvatske kada rješenje o izvedenom stanju donosi Agencija, a koriste se namjenski za njezin rad.'.

Dosadašnji stavci 2. i 3. postaju stavci 3. i 4.

Članak 7.

Iza članka 37. dodaje se naslov iznad članaka i članci 37.a, 37.b, 37.c, 37.d, 37.e, 37.f, 37.g, 37.h, 37.i, 37.j, 37.k i 37.l koji glase:

Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada

Članak 37.a

(1) Za obavljanje praćenja i ubrzanje procesa ozakonjenja zgrada te postizanja ravnomjerne opterećenosti nadležnih upravnih tijela s tim u vezi, ovim Zakonom privremeno se osniva Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada (u daljnjem tekstu: Agencija) kao javna ustanova.

(2) Agencija prestaje s radom završetkom ozakonjenja zgrada na temelju ovoga Zakona.

(3) Osnivačka prava i dužnosti u ime Republike Hrvatske kao osnivača Agencije obavlja i ostvaruje Vlada Republike Hrvatske.

(4) Agencija ima svojstvo pravne osobe s javnim ovlastima i upisuje se u sudski registar.

(5) Sjedište Agencije je u Zagrebu.

(6) Skraćeni naziv Agencije je: AZONIZ.

Članak 37.b

(1) U obavljanju poslova utvrđenih ovim Zakonom Agencija je samostalna i odgovara Vladi Republike Hrvatske i ministru.

(2) Za obveze u poslovanju Agencija odgovara cijelom svojom imovinom.

(3) Republika Hrvatska solidarno i neograničeno odgovara za obveze Agencije.

(4) Agencija najmanje jednom godišnje najkasnije do 31. ožujka iduće godine podnosi Vladi Republike Hrvatske izvješće o radu Agencije.

Članak 37.c

(1) Sredstva za rad Agencije osiguravaju se u državnom proračunu Republike Hrvatske iz sredstava ostvarenih na temelju ovoga Zakona.

(2) Agencija vodi poslovne knjige i sastavlja financijska izvješća prema propisima kojima se uređuje način vođenja poslovnih knjiga proračunskih korisnika.

Članak 37.d

(1) Agencija obavlja poslove s javnim ovlastima kako slijedi:

– provodi postupak i donosi rješenja o izvedenom stanju u slučajevima propisanim ovim Zakonom,

– priprema rješenja o visini naknade za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru za predmete u slučajevima iz podstavka 1. ovoga članka te ih dostavlja jedinici lokalne samouprave na čijem se području nalazi zgrada,

– prati stanje rješavanja zahtjeva za ozakonjenje zgrada u županijama i gradovima,

– predlaže Ministarstvu, županijama i gradovima mjere u svrhu poboljšanja učinkovitosti rješavanja zahtjeva za ozakonjenje zgrada,

– evidentira ozakonjene zgrade u informacijskom sustavu prostornog uređenja,

– prati naplatu naknada za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru po izdanim rješenjima,

– obavlja i druge poslove određene zakonom.

(2) Agencija je dužna izvještavati Ministarstvo o stanju rješavanja zahtjeva za ozakonjenje zgrada jednom mjesečno, odnosno na zahtjev Ministarstva.

Članak 37.e

Nadležna upravna tijela dužna su Agenciji dostavljati sve podatke i dokumente potrebne za njezin rad.

Članak 37.f

Tijela Agencije su Upravno vijeće i ravnatelj Agencije (u daljnjem tekstu: ravnatelj).

Članak 37.g

(1) Upravno vijeće nadzire rad Agencije.

(2) Upravno vijeće čine predsjednik i dva člana. Predsjednik Upravnog vijeća je ministar, a članove Upravnog vijeća imenuje na rok od četiri godine i razrješava Vlada Republike Hrvatske iz reda istaknutih stručnjaka na području prostornog uređenja, graditeljstva i ozakonjenja zgrada na prijedlog ministra.

(3) Upravno vijeće donosi odluke većinom glasova svojih članova.

(4) Način rada Upravnog vijeća uređuje se Statutom Agencije i poslovnikom o radu Upravnog vijeća.

(5) Upravno vijeće donosi:

– godišnji program rada Agencije kojim se uređuju aktivnosti i poslovi Agencije za kalendarsku godinu i nadzire njegovo izvršenje,

– završni račun Agencije i odlučuje o financijskom planu,

– pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta s pregledom koeficijenata složenosti radnih mjesta i

– druge akte te obavlja i druge poslove propisane ovim Zakonom i Statutom Agencije.

Članak 37.h

(1) Agenciju zastupa i predstavlja ravnatelj.

(2) Ravnatelj organizira te upravlja radom i vodi poslovanje Agencije, poduzima pravne radnje u ime i za račun Agencije, zastupa Agenciju u svim postupcima pred sudovima, upravnim i drugim državnim tijelima te pravnim osobama s javnim ovlastima, odgovara za zakonitost rada Agencije te obavlja i druge poslove određene Statutom Agencije.

3) Ravnatelj može dati punomoć drugoj osobi za zastupanje Agencije.

4) Ravnatelj ne može bez posebne ovlasti Upravnog vijeća nastupati kao druga ugovorna strana i s Agencijom sklapati ugovore u svoje ime i za svoj račun, u svoje ime a za račun drugih osoba, ili u ime i za račun drugih osoba.

Članak 37.i

1) Ravnatelja imenuje i razrješava Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Upravnoga vijeća nakon provedenog javnog natječaja, a imenuje se na razdoblje od četiri godine.

2) Za ravnatelja se može imenovati hrvatski državljanin koji ima završen diplomski sveučilišni studij pravnog, arhitektonskog ili građevinskog smjera i najmanje deset godina radnog iskustva.

3) Pobliži uvjeti za imenovanje ravnatelja, način raspisivanja i provođenja natječaja, te druga pitanja u svezi s imenovanjem i razrješenjem ravnatelja propisuju se Statutom Agencije.

4) Ravnatelj može biti razriješen i prije isteka mandata, na način i pod uvjetima propisanim zakonom i Statutom Agencije.

Članak 37.j

Upravne, stručne i druge poslove Agencije obavlja stručna služba Agencije.

Članak 37.k

1) Za ostvarivanje prava i obveza iz radnog odnosa, osim glede plaća, na ravnatelja i radnike stručne službe Agencije primjenjuju se opći propisi o radu.

2) Ugovor o radu radnika stručne službe sklapa se na određeno vrijeme, a najdulje do prestanka rada Agencije.

3) Za ostvarivanje prava i obveza glede plaća na ravnatelja i radnike stručne službe Agencije primjenjuju se propisi o plaćama u javnim službama.

Članak 37.l

1) Unutarnje ustrojstvo, ovlasti i način odlučivanja pojedinih tijela te druga pitanja od značenja za obavljanje djelatnosti, poslovanje i prestanak rada Agencije uređuju se Statutom Agencije.

2) Statut Agencije na prijedlog ravnatelja donosi Upravno vijeće Agencije uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske.'.

PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 8.

1) Ministar je dužan imenovati privremenog ravnatelja Agencije koji će obaviti pripreme za početak rada Agencije te podnijeti prijavu za upis Agencije u sudski registar, u roku od osam dana od dana stupanja na snagu Statuta Agencije. Privremeni ravnatelj zastupa i predstavlja Agenciju te organizira, upravlja radom i vodi poslovanje Agencije do imenovanja ravnatelja.

2) Vlada Republike Hrvatske imenovat će članove Upravnog vijeća Agencije u roku od petnaest dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

3) Upravno vijeće je dužno donijeti Statut Agencije u roku od trideset dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

4) Upravno vijeće će predložiti Vladi Republike Hrvatske imenovanje ravnatelja u roku od šezdeset dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Članak 9.

Ovaj Zakon stupa na snagu prvoga dana od dana objave u 'Narodnim novinama'.«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

7. Prema tezama iz teksta pod naslovom »Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada – Deus ex machina ili Pandorina kutija?« autorice Danijele Romić, za koje predlagatelj tvrdi da sadrže svu relevantnu argumentaciju o neustavnosti ZIDZoPNIZ-a, ustavnopravno je sporno pitanje »oduzimanja« poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i prenošenje tih poslova na Agenciju.

Ističe se da je pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zaštićeno Ustavom, koji daje iznimnu važnost načelu supsidijarnosti. Ustav ujedno određuje djelokrug tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali pritom ne uređuje tko bi i na koji bi način bio ovlašten »prisvajati« poslove iz samoupravnog djelokruga tih jedinica.

Zakon kojim je, sukladno Ustavu, uređeno ustrojstvo i djelokrug spomenutih jedinica (Zakon o lokalnoj i područnoj /regionalnoj/ samoupravi; »Narodne novine« broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 19/13. – pročišćeni tekst i 137/15. – ispr.; u daljnjem tekstu: ZoLPRS), je organski zakon (članak 83. stavak 2. Ustava), to jest zakon za čije je donošenje – jer je riječ o ustavnoj kategoriji – propisana kvalificirana većina zastupnika u Hrvatskom saboru. ZoLPRS kao ni Ustav ne propisuje mogućnost »oduzimanja« poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u korist nekih drugih subjekata.

Ističe se da ni drugi zakoni (posebni zakoni, u odnosu prema ZoLPRS-u, kao općem zakonu) ne propisuju takvu mogućnost pa tako ni, primjerice, Zakon o prostornom uređenju i gradnji (»Narodne novine« broj 76/07., 38/09., 55/11., 90/11. i 50/12.; u daljnjem tekstu: ZoPUG), a ni ZoPNIZ, o kojem je u konkretnom slučaju riječ.