NN 30/2017 (3.4.2017.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-3569/2015 od 7. ožujka 2017.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

684

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, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Antun Palarić 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 7. ožujka 2017. donio je

ODLUKU

I. Ukida se članak 6. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Dubrovnika klasa: 011-01/15-01/04, ur. broj: 2117/01-09-15-03 od 30. lipnja 2015. (»Službeni glasnik Grada Dubrovnika« broj 9/15.), koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Dubrovnika, u dijelu koji glasi: »ili drugim općim aktom«.

II. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama« i u »Službenom glasniku Grada Dubrovnika«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Statutarnu odluku o izmjenama i dopunama Statuta Grada Dubrovnika klasa: 011-01/15-01/04, ur. broj: 2117/01-09-15-03 od 30. lipnja 2015. (u daljnjem tekstu: Statutarna odluka iz 2015.) donijelo je Gradsko vijeće Grada Dubrovnika na svojoj 5. sjednici održanoj 30. lipnja 2015.

Statutarna odluka iz 2015. objavljena je u »Službenom glasniku Grada Dubrovnika« broj 9 od 3. srpnja 2015., a stupila je na snagu 11. srpnja 2015.

U vrijeme donošenja ove odluke, na temelju potvrđene odluke predstojnika Ureda državne uprave u Dubrovačko-neretvanskoj županiji klasa: 040-01/15-01/42, ur. broj: 2117-01-15-5 od 7. kolovoza 2015., članak 6. Statutarne odluke iz 2015. obustavljen je od primjene.

2. Na temelju članka 35. alineje 4. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: podnositeljica zahtjeva) podnijela je zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 6. Statutarne odluke iz 2015.

II. OSPORENA ODREDBA

3. Osporeni članak 6. Statutarne odluke iz 2015. glasi:

»Članak 6.

U članku 31. iza stavka 3. dodaje se stavak 4. koji glasi:

'Ako je zakonom ili drugim općim aktom određeno da poslove i ovlasti obavlja osnivač, ovlasti osnivača ima Gradsko vijeće Grada Dubrovnika.'«

3.1. Članak 31. Statuta Grada Dubrovnika (»Službeni glasnik grada Dubrovnika« broj 4/09., 6/10., 3/11., 14/12., 5/13. i 6/13. – pročišćeni tekst) do stupanja na snagu Statutarne odluke iz 2015. glasio je:

»Članak 31.

Gradsko vijeće predstavničko je tijelo građana Grada i tijelo lokalne samouprave koje u okviru svojih prava i dužnosti donosi akte i obavlja poslove u skladu s Ustavom, zakonom i Statutom.

Ako zakonom ili drugim propisom nije jasno određeno koje je tijelo ovlašteno za obavljanje poslova iz samoupravnoga djelokruga, za poslove i zadaće koje se odnose na uređivanje odnosa iz samoupravnoga djelokruga zaduženo je Gradsko vijeće, a za izvršne poslove i zadaće ovlašten je gradonačelnik.

Ako se na način propisan stavkom 2. ovoga članka ne može utvrditi ovlašteno tijelo, poslove i zadaće obavlja Gradsko vijeće.«

III. NAVODI PODNOSITELJICE ZAHTJEVA

4. Podnositeljica zahtjeva navela je, u bitnome, da je predstojnik Ureda državne uprave u Dubrovačko-neretvanskoj županiji (u daljnjem tekstu: Ured državne uprave), provodeći nadzor zakonitosti akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u smislu članka 79. stavka 1. i članka 80. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst i 137/15. – ispr.; u daljnjem tekstu: ZoLPRS), donio odluku klasa: 040-01/15-01/42, ur. broj: 2117-01-15-5 od 7. kolovoza 2015., kojom se obustavlja od primjene članak 6. Statutarne odluke iz 2015.

Ministarstvo uprave, odlukom klasa: 023-05/15-01/60, ur. broj: 515-02-02-01/1-15-03 od 27. kolovoza 2015., ocijenilo je osnovanom navedenu odluku predstojnika Ureda državne uprave te je, u smislu članka 82.a stavka 2. ZoLPRS-a, predložilo Vladi Republike Hrvatske pokretanje postupka pred Ustavnim sudom.

Tijekom postupka nadzora zakonitosti Statutarne odluke iz 2015. ocijenjeno je da njezin članak 6., kojim se članku 31. Statuta Grada Dubrovnika dodaje stavak 4., nije u skladu s člankom 48. stavkom 1. točkom 6. ZoLPRS-a.

4.1. Članak 48. stavak 1. točka 6. ZoLPRS-a glasi:

»Članak 48.

Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan:

(...)

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,

(...)«

Članak 35. stavak 1. točka 5. ZoLPRS-a glasi:

»Članak 35.

Predstavničko tijelo:

(...)

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,

(...)«

4.2. Podnositeljica u zahtjevu ističe da je prema ZoLPRS-u – u sadržaju koji je na pravnoj snazi od 29. prosinca 2012. (Zakon o izmjenama i dopunama ZoLPRS-a, »Narodne novine« broj 144/12., kojim je izmijenjen odnosno dopunjen, među ostalim, članak 48. ZoLPRS-a) – predstavničko tijelo (općinsko vijeće, gradsko vijeće, županijska skupština) ovlašteno osnivati određene kategorije pravnih osoba (članak 35. stavak 1. točka 5. ZoLPRS-a) u ime jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave. Izvršno tijelo (općinski načelnik, gradonačelnik, župan) ovlašteno je imenovati predstavnike jedinice u tijelima tih pravnih osoba u ime osnivača, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Podnositeljica zahtjeva »posebni zakon« definira kao zakon koji uređuje pojedino upravno područje odnosno društvenu djelatnost koja ulazi u samoupravni djelokrug jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Svoje stajalište o nesuglasnosti članka 6. Statutarne odluke iz 2015. sa ZoLPRS-om podnositeljica zahtjeva potkrepljuje primjerima nekoliko posebnih zakona (Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, Zakon o muzejima, Zakon o knjižnicama, Zakon o trgovačkim društvima), koji sadrže izričite odredbe o pojedinim slučajevima u kojima članove tijela određenih pravnih osoba odnosno ravnatelje imenuje osnivač, to jest predstavničko tijelo jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave.

Podnositeljica zahtjeva naglašava da je sustavnim zakonom, kao što je ZoLPRS, počevši od 29. prosinca 2012., izričito propisano da ovlast imenovanja odnosno razrješenja predstavnika jedinice u tijelima pravnih osoba čiji je jedinica osnivač ima izvršno tijelo jedinice, ako posebnim zakonom nije propisano da tu ovlast ima predstavničko tijelo. Takvo zakonsko uređenje razgraničenja ovlasti predstavničkog i izvršnog tijela ne može se, kako ističe podnositeljica zahtjeva, mijenjati statutom ili drugim općim aktom pa se ni u konkretnom slučaju ne mogu odredbom statutarne, podzakonske pravne snage zakonom propisane ovlasti izvršnog tijela davati predstavničkom tijelu – Gradskom vijeću Grada Dubrovnika, a pri čemu je u ovome slučaju riječ o ovlastima koje i premašuju samu ovlast imenovanja odnosno razrješenja predstavnika Grada Dubrovnika u tijelima pravnih osoba čiji je osnivač Grad Dubrovnik.

Podnositeljica zahtjeva navodi da je tijekom postupka nadzora zakonitosti sporne Statutarne odluke iz 2015. zatraženo i dobiveno očitovanje predsjednika Gradskog vijeća Grada Dubrovnika, koji smatra da je u članku 6. Statutarne odluke iz 2015. riječ o uređivanju situacija u kojima »zakon nije jasno odredio koje tijelo će donijeti određeni akt« i da je »zakonodavac dao mogućnost jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave da same odrede koje tijelo osnivača će donositi određene akte«.

Podnositeljica zahtjeva navedeno stajalište smatra neprihvatljivim i ukazuje na koliziju nadležnosti do kakve može doći primjenom članka 6. Statutarne odluke iz 2015. (to jest novouvedenog stavka 4. članka 31. Statuta Grada Dubrovnika). Mogućnost kolizije nadležnosti predstavničkih i izvršnih tijela ilustrira primjerom primjene Zakona o ustanovama