

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2103

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Rajko Mlinarić i Antun Palarić, odlučujući o prijedlogu 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 11. srpnja 2017. donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukida članak 15. stavak 5. Zakona o grobljima (»Narodne novine« broj 19/98. i 50/12.), u dijelu koji glasi: »pa, stoga, ako se uz ustupanje grobnog mjesta prodaje ili na drugi način prenosi vlasništvo opreme, odnosno uređaja groba novi korisnik grobnog mjesta dužan je uz ugovor o ustupanju upravi groblja priložiti i dokaz o uplaćenom porezu na promet te nekretnine.«

II. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o grobljima (u daljnjem tekstu: ZoG) donio je Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora na sjednici održanoj 30. siječnja 1998., objavljen je u »Narodnim novinama« broj 19/98., a stupio na snagu 21. veljače 1998.

Zakon o izmjeni i dopuni ZoG-a donio je Hrvatski sabor na sjednici održanoj 20. travnja 2012., objavljen je u »Narodnim novinama« broj 50/12., a stupio na snagu 10. svibnja 2012.

2. Zoran Roso, odvjetnik iz Zagreba (u daljnjem tekstu: predlagatelj), podnio je Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 15. stavka 5. ZoG-a zbog nesuglasnosti s člankom 48. stavkom 1., člankom 49. stavkom 1. te člancima 50. i 51. Ustava.

3. Osporeni članak 15. stavak 5. ZoG-a nije izmijenjen Zakonom o izmjeni i dopuni ZoG-a, u vrijeme donošenja ove odluke je na pravnoj snazi te glasi:

»Članak 15.

(...)

(5) Oprema i uređaj groba izgrađeni na grobnom mjestu smatraju se nekretninom pa, stoga, ako se uz ustupanje grobnog mjesta prodaje ili na drugi način prenosi vlasništvo opreme, odnosno uređaja groba novi korisnik grobnog mjesta dužan je uz ugovor o ustupanju upravi groblja priložiti i dokaz o uplaćenom porezu na promet te nekretnine.

(...)«

4. Na temelju članka 25. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) Ustavni sud je od Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja Republike Hrvatske zatražio i dobio očitovanje o podnesenom prijedlogu.

4.1. Sukladno članku 27. stavku 6. Ustavnog zakona od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzela se sutkinja Ingrid Antičević Marinović, te suci Josip Leko i Davorin Mlakar.

II. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

5. U prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 15. stavka 5. ZoG-a predlagatelj navodi da je Ustavni sud odlukom broj: U-I-28/1993 od 17. travnja 1996. (»Narodne novine« broj 32/96.) ukinuo članak 22. Zakona o porezu na promet nekretnina (»Narodne novine« broj 53/90., 59/90., 61/91., 26/93. i 95/95.), koji je tada bio na snazi i bilo je propisano da se bez dokaza o plaćenom porezu na promet nekretnina ne može izvršiti prijenos prava vlasništva tih nekretnina.

Predlagatelj se poziva na sve bitne razloge kojima je Ustavni sud obrazložio svoje stajalište o nesuglasnosti s Ustavom članka 22. Zakona o porezu na promet nekretnina te ističe kako i odredba ZoG-a predstavlja istovjetni slučaj protuustavnog ograničavanja istih Ustavom zajamčenih prava, i to prava zajamčenih člankom 48. stavkom 1., člankom 49. stavkom 1. te člancima 50. i 51. Ustava, koji glase:

»Članak 48.

Jamči se pravo vlasništva.

(...)«

»Članak 49.

Poduzetnička i tržišna sloboda temelj su gospodarskog ustroja Republike Hrvatske.

(...)«

»Članak 50.

Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.

Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.«

»Članak 51.

Svatko je dužan sudjelovati u podmirenju javnih troškova, u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima.

Porezni se sustav temelji na načelima jednakosti i pravednosti.«

III. OCJENA USTAVNOG SUDA

6. Pri donošenju odluke u ovom predmetu Ustavni sud pošao je od pravnih stajališta iznesenih u odluci broj: U-I-28/1993 od 17. travnja 1996. kojom je ukinut članak 22. Zakona o porezu na promet nekretnina, koji je glasio:

»Članak 22.

»Bez dokaza o plaćenom porezu na promet nekretnina ne može se upisati prijenos prava vlasništva na nekretnini u zemljišnim knjigama«.

U toj odluci Ustavni sud je naveo:

»Ustav jamči pravo vlasništva (članak 48/1).

Jamčeci pravo vlasništva Ustav ne štiti samo pojedinačno pravo vlasništva, tj. nečije (stvarno) pravo koje ovlašćuje svog nositelja da s određenom stvari i koristima od nje raspolaže potpuno i čini što ga je volja (u skladu sa zakonom) i da svakog drugog od toga isključi, ako i u koliko to nije protivno tuđim pravima ili zakonskim ograničenjima, već štiti i samu ustanovu (institut) prava vlasništva u ustavnopravnom poretku države.

Ustanova prava vlasništva štiti se i time što se zakonom propisuju uvjeti stjecanja, zaštita i prestanak prava vlasništva.

Propisujući stjecanje prava vlasništva pravnim poslom, srednjoevropski pa i kontinentalni pravni sustavi, kojima pripada i hrvatski građanskopravni sustav, redovito određuju da se u tom slučaju vlasništvo nekretnina stječe upisom u javne (zemljišne) knjige. Smatra se da zemljišna knjiga istinito i potpuno odražava pravno stanje nekretnine (načelo povjerenja).

Kako je, dakle, naše stvarno-pravno uređenje glede prava (vlasništva) na nekretninama oslonjeno na sustav zemljišnih knjiga, to je prijeko potrebno ustrojivati takav pravni sustav koji će potpomagati, unaprjeđivati, a ne otežavati stvaranje pouzdanog sustava zemljišnih knjiga. To nadalje znači da iz pravnog sustava treba uklanjati sve zapreke tome da sadržaj tih knjiga bude potpun i istinit. To, pak, znači da treba ukloniti iz pravnog sustava sve odredbe posebnih zakona koje su zapreka za učinkovito stjecanje vlasništva na nekretnini upisom u zemljišne knjige. Sve zapreke upisu u zemljišne knjige povećavaju raskorak između faktičnog i zemljišnoknjižnog stanja, slabe povjerenje u zemljišne knjige, slabe povjerenje u promet, ugrožavaju poduzetničku i tržišnu slobodu kao temelj gospodarskog ustroja Republike (članak 49/1).

Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu samo iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike, te zaštite prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi (čl. 50/2).

Propisivanjem da se bez dokaza o plaćenom porezu na promet nekretnina ne može upisati prijenos prava vlasništva na nekretnini u zemljišne knjige ne štiti se ni interes ni sigurnost Republike, a niti priroda, ljudski okoliš ili zdravlje ljudi.

Ovakvo ograničavanje (stjecanja) prava vlasništva na nekretninama izlazi, dakle, iz okvira Ustavom dopuštenih ograničenja prava vlasništva (čl. 50/2) i ugrožava samu ustanovu prava vlasništva te Ustavom zajamčene poduzetničke slobode.

Nedvojbeno je da se naplata poreza na promet i s tim u svezi obveza da svatko sudjeluje u podmirenju javnih troškova u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima (čl. 51/1) može osigurati drugim, primjerenijim, sredstvima (sve do zasnivanja hipoteke radi osiguranja naplate dužnog poreza na promet nekretnine koja je predmet prometa). Zapravo, ovakvo propisivanje sprečava (legalan) promet, a time i naplatu poreza. Tek upisom obavljene promjene vlasništva u zemljišne knjige promet postaje vidljiv i mogućnost naplate poreza sigurna.

Iz navedenih razloga Ustavni sud Republike Hrvatske ocijenio je da je osporena zakonska odredba u neskladu s navedenim odredbama Ustava Republike Hrvatske pa je stoga osporenu zakonsku odredbu ukinuo ...«

7. Na temelju analize osporenog članka 15. stavka 5. ZoG-a, navoda predlagatelja i citiranih stajališta Ustavnog suda potrebno je odgovoriti na pitanje jesu li ta stajališta primjenjiva i u konkretnom predmetu.

To pitanje proizlazi iz činjenice da se ukinuti članak 22. Zakona o porezu na promet nekretnina odnosio na nekretnine koje se upisuju u zemljišne knjige, a u pravnom poretku Republike Hrvatske akt upisa ima konstitutivne učinke za stjecanja prava vlasništva. Istodobno, u pravnom je poretku egzistirao propis (ukinuti članak 22. Zakona o porezu na promet nekretnina) koji je, unatoč ispunjenju pretpostavki zakonom propisanih za stjecanje prava vlasništva, sprečavao odnosno ograničavao taj upis – time i stjecanje prava vlasništva, bez ikakve legitimne svrhe.

Prema navodima predlagatelja propis koji u konkretnom slučaju protuustavno priječi stjecanje prava vlasništva grobne opreme i uređaja bio bi osporeni članak 15. stavak 5. ZoG-a.

8. Kategoriju »grobne opreme i uređaja« (koja podrazumijeva nadgrobne ploče, nadgrobne spomenike, znake, grobne ograde i sl., to jest »nadzemne« dijelove grobova) zakonodavac je, iako je riječ o stvarima koje su po svojoj naravi pokretne, izjednačio s nekretninama u smislu članka 2. stavka 4. (druge rečenice) Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (»Narodne novine« broj 91/96., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12. i 152/14.; u daljnjem tekstu: ZV), kojim je propisano:

»Članak 2.

(...)

(4) Pokretne su stvari koje se mogu premjestiti s jednog mjesta na drugo, a da im se ne povrijedi bit (supstanca). Stvari koje su po svojoj naravi pokretne smatraju se u pravnom smislu nepokretnima, ako su pripadak nepokretne stvari ili ih zakon izjednačuje s nekretninama.

(...)

»Grobnu opremu i uređaj« zakonodavac je izjednačio s nekretninama ovdje osporenim člankom 15. stavkom 5. ZoG-a, u dijelu koji glasi:

»Oprema i uređaj groba izgrađeni na grobnom mjestu smatraju se nekretninom (...).«

8.1. ZV u stavku 3. članka 2. propisuje sljedeće:

»Članak 2.

(...)

(3) Nekretnine su čestice zemljine površine, zajedno sa svime što je sa zemljištem trajno spojeno na površini ili ispod nje, ako zakonom nije drugačije određeno.

(...)

Sukladno članku 119. ZV-a, pravo vlasništva na nekretninama stječe se, mijenja i prestaje na sljedeći način:

»b/ Stjecanje nekretnina

Upis vlasništva u zemljišnu knjigu

Članak 119.

(1) Vlasništvo nekretnine stječe se zakonom predviđenim upisom stjecateljeva vlasništva u zemljišnoj knjizi na temelju valjano očitovane volje dotadašnjega vlasnika usmjerene na to da njegovo vlasništvo prijeđe na stjecatelja, ako zakonom nije određeno drukčije.

(2) Odredbe ovoga Zakona o stjecanju vlasništva nekretnine upisom u zemljišnu knjigu na odgovarajući se način primjenjuju i na promjene i prestanak vlasništva na temelju pravnih poslova.

(3) Način osnivanja i vođenja zemljišnih knjiga te način upisivanja u njih uređuju odredbe zemljišnoknjižnoga prava.«

8.2. Člancima 1., 3. i 4. Zakona o zemljišnim knjigama (»Narodne novine« broj 91/96., 68/98., 137/99., 114/01., 100/04., 107/07., 152/08., 55/13. i 60/13. – ispravak) propisano je:

»Članak 1.

O pravnom stanju nekretnina na području Republike Hrvatske, mjerodavnom za pravni promet, vode se zemljišne knjige (gruntnovnica), ako za neka zemljišta nije što posebno određeno.«

»Članak 3.

(1) U zemljišne se knjige upisuju stvarna prava na zemljištima, a i druga prava za koja je to zakonom određeno.

(2) U zemljišne se knjige upisuju i druge činjenice važne za pravni promet za koje je to zakonom određeno.«

»Članak 4.

Kad je upis u zemljišne knjige pretpostavka stjecanja, promjene, ograničenja i prestanka prava na zemljištima, određuje poseban zakon.«

8.3. Člankom 4. Zakona o porezu na promet nekretnina propisano je:

»II. PREDMET OPOREZIVANJA

Članak 4.

(1) Predmet oporezivanja je promet nekretnina. Prometom nekretnina, u smislu ovoga Zakona, smatra se svako stjecanje vlasništva nekretnine (u daljnjem tekstu: stjecanje nekretnine) u Republici Hrvatskoj.

(2) Stjecanjem nekretnine, u smislu stavka 1. ovoga članka, smatra se kupoprodaja, zamjena, nasljeđivanje, darovanje, unošenje i izuzimanje nekretnina iz trgovačkog društva, stjecanje dosjelošću, stjecanje nekretnina u postupku likvidacije ili stečaja, stjecanje na temelju odluka suda ili drugog tijela te ostali načini stjecanja nekretnina od drugih osoba.

(3) Nekretnine, u smislu ovoga Zakona, su zemljišta i građevine.

(4) Zemljištima iz stavka 3. ovoga članka smatraju se poljoprivredna, građevinska i druga zemljišta.