

U Vinkovcima, 18. prosinca 2014.g.

Podnositelj

zahtjeva : VUKOVARSKO-SRIJEMSKA ŽUPANIJA OIB 74724110709, po
predsjedniku Županijske skupštine Antunu Žagaru

Predmet: Temeljem članka 36. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike
Hrvatske (NN 49/02, u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), podnositelj
podnosi Ustavnom sudu Republike Hrvatske Zahtjev za pokretanje
postupka ocjene suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske sljedećih
zakona:

- (1) ZAKON O GRADNJI (NN 153/13),
- (2) ZAKON O PROSTORNOM UREĐENJU (NN 153/13),
- (3) IZMJENA I DOPUNA DRŽAVNOG PRORAČUNA ZA 2014.g. (NN
39/14) ¹

I. UVOD

I.1 (NE)PRESTANAK VAŽENJA ZAKONSKE ODREDBE ČL. 343. ST. 3. ZAKONA O PROSTORNOM UREĐENJU I GRADNJI

I.1.1.

Dana 01.01.2008.g. stupio je na snagu Zakon o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12 i 55/12) kojim su pored ostaloga preneseni poslovi izdavanja akata vezanih uz provedbu dokumenata prostornog uređenja i gradnje na županije, velike gradove i gradove sjedišta županija uz njihovu obvezu da preuzmu

¹ Podnositelj je svjestan činjenice da nije uobičajena prkasa jednim podneskom pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske inicirati ocjenu ustavnosti više propisa odnosno zakona ili njihovih odredbi, međutim u konkretnom slučaju podnositelj je naprosto primoran postupiti na ovaj način jer su sva tri propisa u funkcionalnoj vezi i proizvode istovrsnu cjelovitu štetnu posljedicu kako s naslova njihove neustavnosti tako i vrijeđajući ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

službenike, osiguraju materijalno-tehničke, organizacijske i financijske uvjeteosim obveze da osiguraju sredstva za plaće službenika (vidi čl. 342. i 343. Zakona).

Obveza osiguravanja financijskih sredstava za plaće službenika u prenesenim poslovima ostala je na strani države izričitom zakonskom normom iz čl. 343. st. 3. Zakona o prostornom uređenju i gradnji kojom je propisano:

Članak 343.

.....

(3) Sredstva za plaće službenika koje preuzimaju županije, veliki gradovi i gradovi sjedišta županije osiguravaju se u državnom proračunu u istom iznosu koji je osiguran u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2007. godinu i ustupaju se županijama, velikim gradovima i gradovima sjedištima županija.

I.1.2.

Navedenu zakonsku obvezu središnja država putem Ministarstva financija u cijelosti je ispunjavala u vremenu od 01.01.2008. do 01.01.2014.g.

Navedena zakonska obveza planirana je i uvrštena u Državnom proračunu za 2014. na poziciji A538027 - *Prijenos sredstava za zaposlene u JLP(R)S temeljem Zakona o prostornom uređenju i gradnji u iznosu od 36.434.383,00 kuna*, te je takav Državni proračun za 2014. od strane Hrvatskog sabora donesen na sjednici od 04.12.2013.g. i objavljen u Narodnim novinama broj 152/2014 od 17.12.2013.g.

Nažalost, Ministarstvo financija je odmah početkom 2014. godine odlučilo izvršiti rebalans Državnog proračuna za 2014., te je pored ostalog rebalansom Državnog proračuna iz ožujka 2014. predloženo umanjeње navedenih sredstava za iznos od 23.545.273,00 kuna na iznos od 12.889.110,00 kuna.

Hrvatska zajednica županija kao nacionalna udruga županija u Republici Hrvatskoj, zajedničkom inicijativom svih županija (uključivo dakle i inicijativom podnositelja) uputila je Ministarstvu financija zamolbu za nezadiranjem u navedenu poziciju Državnog proračuna za 2014., no Ministarstvo financija je u svom odgovoru izrazilo stajalište da je nakon stupanja na snagu Zakona o prostornom uređenju (NN 153/13) i Zakona o gradnji (NN 153/13) zakonska obveza iz čl. 343. st. 3. Zakona o prostornom uređenju i gradnji prestala i da županije i gradovi financijska sredstva za plaće službenika moraju osigurati sami u svom proračunu.

Uvažavajući izneseno, Hrvatska zajednica županija je uputila i prijedlog Hrvatskom saboru - Odboru za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu za podnošenje amandmana na predloženu izmjenu državnog proračuna.

Hrvatski sabor je unatoč podnesenom Amandmanu zastupnice Sunčane Glavak Izmjenama i dopunama Državnog proračuna u čl. 3. "Posebni dio" (stranica 89) na poziciji A538027 - *Prijenos sredstava za zaposlene u JLP(R)S temeljem Zakona o*

prostornom uređenju i gradnji umanjio ranije osigurana sredstva u iznosu od 36.434.383,00 kuna iznos od 23.545.273,00 kuna.²

I.1.3.

Zakonom o prostornom uređenju (NN 153/13) koji je stupio na snagu 01.01.2014.g. u dijelu prijelaznih i završnih odredbi u čl. 195. st. 1. propisano je samo da *“Upravna tijela županija i velikih gradova nadležna za stručne i upravne poslove prostornog uređenja ustrojena na temelju Zakona o prostornom uređenju i gradnji (»Narodne novine«, br. 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.) do dana stupanja na snagu ovoga Zakona, nastavljaju s radom kao upravna tijela, odnosno stručna upravna tijela županija i velikih gradova prema ovom Zakonu.”*, dok je odredbom čl. 204. propisano da *“Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti Zakon o prostornom uređenju i gradnji (»Narodne novine«, br. 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.) u dijelu koji se odnosi na prostorno uređenje.”*

Dakle, donošenjem i stupanjem na snagu Zakona o prostornom uređenju nije prestao važiti Zakon o prostornom uređenju i gradnji u cjelini već samo u dijelu koji se odnosi na prostorno uređenje.

I.1.4.

Zakonom o gradnji (NN 153/13) u dijelu prijelaznih i završnih odredaba u čl. 194. st. 1. propisano je da *“Upravna tijela županija i velikih gradova nadležna za upravne poslove graditeljstva ustrojena na temelju Zakona o prostornom uređenju i gradnji (»Narodne novine«, br. 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.) do dana stupanja na snagu ovoga Zakona nastavljaju s radom kao upravna tijela županija i velikih gradova nadležna za upravne poslove graditeljstva prema ovom Zakonu.”*, a istodobno je odredbom čl. 202. st. 3. propisano da *“Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti Zakon o prostornom uređenju i gradnji (»Narodne novine«, br. 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.) u dijelu koji se odnosi na energetska svojstva zgrada, gradnju, provedbu upravnog nadzora i kaznene odredbe, te Zakon o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja (»Narodne novine«, br. 69/09., 128/10., 136/12. i 76/13.), osim članka 5. navedenog Zakona o prostornom uređenju i gradnji koji važi do stupanja na snagu posebnog zakona koji će urediti pitanje polaganja stručnog ispita i članka 20. tog Zakona koji važi do stupanja na snagu posebnog zakona koji će urediti pitanja ispitivanja određenih dijelova građevine u svrhu provjere, odnosno dokazivanja ispunjavanja temeljnih zahtjeva za građevinu te prethodna istraživanja bitna za projektiranje, građenje i održavanje građevina”*.

Dakle, donošenjem i stupanjem na snagu Zakona o gradnji nije prestao važiti Zakon o prostornom uređenju i gradnji u cjelini već samo u dijelu koji se odnosi na energetska svojstva zgrada, gradnju, provedbu upravnog nadzora i kaznene

² Koristimo priliku napomenuti kako je trenutno u parlamentarnoj proceduri novi rebalans Državnog proračuna za 2014. koji u Prijedlogu Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2014. u čl. 3. “Posebni dio” (stranica 58) na poziciji A538027 - Prijenos sredstava za zaposlene u JLP(R)S temeljem Zakona o prostornom uređenju i gradnji predviđa ukidanje cjelokupnog iznosa odnosno preostalih 12.889.110,00 kuna. Podnositelj je putem Hrvatske zajednice županija uputio inicijativu svim Klubovima zastupnika u Hrvatskom saboru, ali i predlagatelju Vladi RH radi podnošenja amandmana na navedeno umanjeње smatrajući ga neustavnim.

odredbe. Istodobno, nakon stupanja na snagu Zakona o gradnji i dalje ostaje na snazi odnosno važi odredba čl. 5. i čl. 20. Zakona o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07...) do stupanja na snagu posebnih zakona, s napomenom da do dana podnošenja ovog zahtjeva ti zakoni nisu doneseni niti su stupili na snagu.

I.1.5.

U prethodnom razdoblju, prije donošenja Zakona o prostornom uređenju (NN 153/13) i Zakona o gradnji (NN 153/13) pojedine odredbe Zakona o prostornom uređenju i gradnji prestale su važiti stupanjem na snagu Zakona o zaštiti okoliša NN 80/13 i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o učinkovitom korištenju energije u neposrednoj potrošnji NN 55/12).³

I.1.6.

Uzimajući u obzir prethodno navedeno, možemo zaključiti sljedeće:

- (1) Zakon o prostornom uređenju i gradnji nije prestao važiti u cjelini stupanjem na snagu bilo kojeg drugog zakona, već su prestale važiti samo određene njegove odredbe odnosno njegovi dijelovi i to onako i u onom dijelu kako je to određeno novim propisima,
- (2) Pojedine odredbe (čl. 5. i čl. 20.) Zakona o prostornom uređenju i gradnji *eksplicite* ostaju na snazi odnosno važe i nakon donošenja Zakona o gradnji (NN 153/13),
- (3) Pojedine odredbe Zakona o prostornom uređenju i gradnji (osobito čl. 343. st. 3. Zakona) *tacite* ostaju na snazi odnosno važe i nakon donošenja Zakona o prostornom uređenju (NN 153/13) i Zakona o gradnji (NN 153/13) obzirom da tim novim propisima nije propisano da te odredbe prestaju važiti.

Argumentum a contrario, stupanjem na snagu novih zakona nije prestala važiti pored odredbi čl. 5. i čl. 20., niti odredba čl. 343. st. 3. Zakona o prostornom uređenju i gradnji koja se odnosi na obvezu države da osigura u državnom proračunu i ustupi sredstva za plaće preuzetih službenika za prenesene poslove i zaduženja s države na županije, velike gradove i gradove sjedišta županija sve sukladno čl. 343. st. 3. Zakona o prostornom uređenju i gradnji, te slijedom toga ta norma i nadalje proizvodi prava i obveze kako za županije odnosno gradove tako i za državu i njezin proračun.

Slijedom navedenog, podnositelj je stajališta da **i nadalje postoji važeća pravna osnova i zakonska obveza na strani središnje države da osigura u državnom proračunu sredstva za plaće službenika koji obavljaju poslove izdavanja akata**

³ V. pobliže odredbu čl. 278. Zakona o zaštiti okoliša i čl. 31. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o učinkovitom korištenju energije u neposrednoj potrošnji, s napomenom da je u međuvremenu Zakon o učinkovitom korištenju energije u neposrednoj potrošnji prestao važiti stupanjem na snagu Zakona o energetske učinkovitosti NN 127/14.

vezanih uz provedbu dokumenata prostornog uređenja i gradnje te važeća zakonska obveza da se navedena sredstva ustupe županijama, velikim gradovima i gradovima sjedišta županija za navedene decentralizirane funkcije središnje države, to tim više što preuzeti službenici i dalje obavljaju prenesene poslove državne uprave tijekom ove proračunske godine i nesporno je da će ih obavljati i u idućoj proračunskoj godini za koju je potrebno planirati sredstva za njihove plaće.

Upravo zbog prethodno iznesenog, podnositelj smatra da je Izmjenama i dopunama Državnog proračuna (NN 39/2014, str. 89) u čl. 3. Posebni dio na poziciji A538027 - prijenos sredstava za zaposlene u JLP(R)S temeljem Zakona o prostornom uređenju i gradnji Hrvatsko sabor kao zakonodavac na prijedlog Vlade RH suprotno važećoj zakonskoj obvezi umanjio planirana i osigurana financijska sredstva, te je slijedom toga predmetna **odredba čl. 3. Izmjena i dopuna Državnog proračuna (NN 39/2014, str. 89) - "Posebni dio" na poziciji A538027 - Prijenos sredstava za zaposlene u JLP(R)S temeljem Zakona o prostornom uređenju i gradnji neustavna iz razloga jer nije sukladna odredbi čl. 343. st. 3. Zakona o prostornom uređenju i gradnji, odredbi čl. 23. st. 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, odredbi čl. 133., čl. 135. i čl. 138. a u svezi s čl. 4. st. 1. Ustava Republike Hrvatske i odredbi čl. 9. Europske povelje o lokalnoj samoupravi.**

I.2. SPUŠTANJE FINACIJSKOG TERETA NA JLP(R)S

I.2.1.

Ukoliko bi se pak stupanje na snagu Zakona o prostornom uređenju (NN 153/13) i Zakona o gradnji (NN 153/13) iz bilo kojeg razloga tumačilo na način da je prestala važiti i odredba čl. 343. st. 2. Zakona o prostornom uređenju i gradnji odnosno da je prestala obveza države u pogledu financiranja plaća tih službenika nakon 01.01.2014.g. odnosno da država više nije u obvezi osigurati ta sredstva u državnom proračunu, podnositelj je stajališta da se radi o ustavnopravno neprihvatljivom spuštanju financijskog tereta središnje države na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave suprotno odredbi čl. 23. st. 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kojom se propisuje da *"Troškovi obavljanja poslova državne uprave koji su preneseni na tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave podmiruju se iz državnog proračuna"*, ali i suprotno odredbi čl. 138. Ustava Republike Hrvatske i odredbi čl. 9. Europske povelje o lokalnoj samoupravi kojima se jamči financijska samostalnost jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te se određuje obveza državi da osigura financijska sredstva odnosno izvore financiranja za prenesene decentralizirane funkcije.

Ukoliko bi dakle pravno stanje stvari bilo takvo da je zakonodavac propisao nepotpunu odredbu koja je suprotna citiranim odredbama Ustava i Europske povelje, te matičnog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ukazujemo da se Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u skladu s odredbom čl. 83. st. 2. Ustava donosi kao organski zakon, dakle nadpolovičnom većinom svih zastupnika, dok se Zakon o gradnji i Zakon o prostornom uređenju donosi običnom većinom glasova što dodatno ukazuje da je po hijerarhijskom položaju Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi odnosno pojedine njegove odredbe potrebno promatrati po pravnoj snazi iznad pojedinih odredbi Zakona o gradnji i Zakona o prostornom uređenju, te je stoga moguće zaključiti da je

na ovaj način povrijeđeno ne samo načelo ustavnosti i zakonitosti iz čl. 5. Ustava, već je uslijed toga došlo i do povrede članka 138. st. 2. Ustava što posljedično implicira i povredu prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeno u čl. 133. st. 1. i 2. a u svezi s čl. 4. st. 1. Ustava Republike Hrvatske.

Dakle, ukoliko bi se na ovaj način tumačio prestanak obveze na strani države, tada bi proizlazilo da je zakonodavac Zakonom o prostornom uređenju (NN 153/13) i Zakonom o gradnji (NN 153/13) propustio urediti pitanje načina, visine i izvora financiranja tih decentraliziranih poslova odnosno da je propustio zakonom osigurati sredstva za provođenje prenesenih poslova suprotno ustavnoj obvezi iz čl. 91. st. 3. Ustava čime je u konačnici povrijedio i jedno od temeljnih načela ustavnopravnog poretka Republike Hrvatske - vladavinu prava.

Naime, donošenjem novih zakona kojima se ovisno o tumačenju važećeg prava (je li odredba čl. 343. st. 3. i dalje na snazi) zakonodavac nije istodobno izvršio i izmjenu i dopunu Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te osigurao u tom zakonu izvor financiranja prenesenih poslova, što je u dosadašnjoj zakonodavnoj praksi beziznimno činio.⁴

Konačno, podnositelj nužno mora ukazati i na neprihvatljivo zakonodavno postupanje u pogledu vremena donošenja spornih zakona krajem kalendarske godine točnije u mjesecu prosincu 2013.g. obzirom da se tim propisima evidentno od strane središnje državne vlasti izravno utječe na proračune JLP(R)S. Smatramo da je neprihvatljivo i suprotno je demokratskim standardima donošenje propisa u vremenu kada su već isplanirana sredstva JLP(R)S za iduću proračunsku godinu i kada su proračuni JLP(R)S već doneseni od strane predstavničkih tijela, što se u konačnici protivi i postulatima države vladavine prava kao ustavne vrednote iz čl. 3. Ustava.

Istovjetni stav zauzimamo i u pogledu vremena donošenja rebalansa Državnog proračuna za 2014. (NN 39/2014) obzirom da je isti izvršen u prvom tromjesečju proračunske godine a izmjenama se izravno utječe na proračune JLP(R)S.

II. SPORNI PROPISI

II.1.

Hrvatski sabor je dana 06.12.2013.g. donio Zakon o gradnji, isti je objavljen u Narodnim novinama dana 18.12.2013.g., te je stupio na snagu 01.01.2014.g.

Sporne odredbe Zakon o gradnji glase:

⁴ Usp. primjerice zakonodavnu reformu u postupku decentralizacije u osnovnom i srednjem školstvu, zdravstvu i socijalnoj skrbi iz 2001.g., kada su izvršene i potrebne izmjene i dopune Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01) radi osiguravanja izvora financiranja decentraliziranih funkcija.

Upravna tijela županija i gradova

Članak 194.

(1) Upravna tijela županija i velikih gradova nadležna za upravne poslove graditeljstva ustrojena na temelju Zakona o prostornom uređenju i gradnji (»Narodne novine«, br. 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.) do dana stupanja na snagu ovoga Zakona nastavljaju s radom kao upravna tijela županija i velikih gradova nadležna za upravne poslove graditeljstva prema ovom Zakonu.

(2) Upravna tijela gradova na koje je županija sukladno posebnom zakonu prenijela nadležnost za obavljanje upravnih poslova graditeljstva do dana stupanja na snagu ovoga Zakona nastavljaju s radom i imaju djelokrug i ovlasti upravnog tijela velikog grada određene ovim Zakonom.

Prestanak važenja propisa

Članak 202.

(1) Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti članak 32. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu (»Narodne novine«, br. 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03. – pročišćeni tekst, 82/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11. i 144/12.) i članak 76. stavak 5. Zakona o zaštiti okoliša (»Narodne novine«, br. 80/13.).

(2) Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti članak 1. stavak 1. u dijelu koji se odnosi na energetska svojstva zgrada, članak 19. stavak 2. u dijelu koji se odnosi na energetska svojstva zgrada, članak 19. stavak 3. u dijelu koji se odnosi na energetska svojstva zgrada, članak 19. stavak 4. točke 3., 4. i 5.; stavak 7. u dijelu koji se odnosi na energetske preglede zgrada, energetska svojstva zgrada, neovisnu kontrolu energetskog certifikata zgrada te poblizi sadržaj i način vođenja registra i stavak 9.; članci 20., 21., 22., 23. i 34. Zakona o učinkovitom korištenju energije u neposrednoj potrošnji (»Narodne novine«, br. 152/08., 55/12. i 101/13.) u dijelu koji se odnose na zgrade, energetske preglede i energetska svojstva zgrada, energetske preglede sustava grijanja u zgradama te sustave hlađenja i klimatizacije u zgradama, kontrolu izvješća o energetskim pregledima zgrada uključivo sustava grijanja i sustava hlađenja i klimatizacije u zgradama i energetskih certifikata zgrada, ovlaštene osobe za energetske preglede i energetska svojstva zgrada i članci 28. i 29. u dijelu koji se odnosi na energetski certifikat zgrade i na sustave grijanja i sustave hlađenja i klimatizacije u zgradama i članka 30. stavka 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o učinkovitom korištenju energije u neposrednoj potrošnji (»Narodne novine«, br. 55/12.).

(3) Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti Zakon o prostornom uređenju i gradnji (»Narodne novine«, br. 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.) u dijelu koji se odnosi na energetska svojstva zgrada, gradnju, provedbu upravnog nadzora i kaznene odredbe, te Zakon o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja (»Narodne novine«, br. 69/09., 128/10., 136/12. i 76/13.), osim članka 5. navedenog Zakona o prostornom uređenju i gradnji koji važi do stupanja na snagu posebnog zakona koji će urediti pitanje polaganja stručnog ispita i članka 20. tog Zakona koji važi do stupanja na snagu posebnog zakona koji će urediti pitanja ispitivanja određenih dijelova građevine u svrhu provjere, odnosno dokazivanja ispunjavanja temeljnih zahtjeva za građevinu te prethodna istraživanja bitna za projektiranje, građenje i održavanje građevina.

Stupanje na snagu Zakona

Članak 203.

Ovaj Zakon objavit će se u »Narodnim novinama«, a stupa na snagu 1. siječnja 2014., osim odredaba članka 5. stavka 3. i članka 108. stavka 4. koji stupaju na snagu 1. siječnja 2015., članka 25. stavka 2. koji stupa na snagu 9. srpnja 2015. i članka 24. stavak 2. i 4. u dijelu koji se odnosi na iznajmljivanje, davanje u zakup i davanje na leasing zgrade ili njezinog posebnog dijela koji stupa na snagu 1. siječnja 2016.

Zakon o gradnji osporava se iz razloga materijalno pravne nepotpunosti i nesuglasnosti odredbe čl. 194. st. 1. i 2. Zakona o gradnji s čl. 3., čl. 5. st. 1., čl. 14. st. 2., čl. 91. st. 1. i 3., te čl. 135. i 138. Ustava RH (NN 85/10 - pročišćeni tekst) i čl. 9. toč. 2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN MU14/97 i 4/2008).

II.2.

Hrvatski sabor je dana 06.12.2013.g. donio Zakon o prostornom uređenju, isti je objavljen u Narodnim novinama dana 18.12.2013.g., te je stupio na snagu 01.01.2014.g.

Sporbe odredbe Zakon o prostornom uređenju glase:

Članak 195.

(1) Upravna tijela županija i velikih gradova nadležna za stručne i upravne poslove prostornog uređenja ustrojena na temelju Zakona o prostornom uređenju i gradnji (»Narodne novine«, br. 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.) do dana stupanja na snagu ovoga Zakona, nastavljaju s radom kao upravna tijela, odnosno stručna upravna tijela županija i velikih gradova prema ovom Zakonu.

(2) Upravna tijela gradova na koje je županija sukladno posebnom zakonu prenijela nadležnost za obavljanje upravnih poslova prostornog uređenja do dana stupanja na snagu ovoga Zakona, nastavljaju s radom i imaju djelokrug i ovlasti upravnog tijela velikog grada određene ovim Zakonom

Prestanak važenja propisa

Članak 204.

Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti Zakon o prostornom uređenju i gradnji (»Narodne novine«, br. 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.) u dijelu koji se odnosi na prostorno uređenje.

Stupanje na snagu Zakona

Članak 205.

Ovaj Zakon objavit će se u »Narodnim novinama«, a stupa na snagu 1. siječnja 2014.

Zakon o prostornom uređenju osporava se iz razloga materijalno pravne nepotpunosti i nesuglasnosti odredbe čl. 195. st. 1. i 2. s čl. 3., čl. 5. st. 1., čl. 14. st. 2., čl. 91. st. 1. i 3., te čl. 135. i 138. Ustava RH (NN 85/10 - pročišćeni tekst) i čl. 9. toč. 2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN MU14/97 i 4/2008).

II.3.

Hrvatski sabor je dana 21.03.2014.g. donio Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2014., iste su objavljene u Narodnim novinama dana 27.03.2014.g., te su stupile na snagu 28.03.2014.g.

Sporna odredba Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2014. glasi:

II. POSEBNI DIO

Članak 3.

Rashodi poslovanja i rashodi za nabavu nefinancijske imovine u Izmjenama i dopunama Proračuna u ukupnoj svoti od 130.651.497.919 kuna i izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova od 25.561.307.249 kuna raspoređuju se po korisnicima i programima u Posebnom dijelu Izmjena i dopuna Proračuna, kako slijedi:

(izvadak sa str. 89)

A538027 PRIJENOS SREDSTAVA ZA ZAPOSLENE U JLP(R)S
TEMELJEM ZAKONA O PROSTORNOM UREĐENJU I GRADNJI 36.434.383 / -23.545.273 / 12.889.110

Predmetne Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2014. osporavaju se iz razloga materijalno pravne nesuglasnosti odredbe čl. 3. - "Posebni dio" (str. 89) na poziciji A538027 - Prijenos sredstava za zaposlene u JLP(R)S temeljem Zakona o prostornom uređenju i gradnji s čl. 3., čl. 5. st. 1., čl. 14. st. 2., čl. 91. st. 1. i 3., te čl. 135. i 138. Ustava RH (NN 85/10 - pročišćeni tekst) i čl. 9. toč. 2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN MU14/97 i 4/2008).

III. ISPUNJENJE PRETPOSTAVKI IZ ČL. 36. USTAVNOG ZAKONA

Podnositelj ističe kako se iz uvodnog dijela ovog Zahtjeva nesporno proizlazi zaključak da se u konkretnom radi o spornim zakonskim odredbama kojima se uređuje djelokrug i financiranje decentraliziranih poslova središnje države koje *ex lege* odnosno voljom zakonodavca prelaze na JLP(R)S, te slijedom toga podnositelj smatra da su ispunjene pretpostavke iz čl. 36. Ustavnog zakona za hitno postupanje Ustavnog suda.

Dapače, takva hitnost po prirodi stvari proizlazi iz same činjenice da se radi o pitanju planiranja i trošenja proračunskih sredstava.

IV. MJERODAVNO PRAVO

USTAV REPUBLIKE HRVATSKE

Članak 3.

Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštovanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski visokostranачki sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Članak 4.

(1) U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvornu i sudbenu a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

(2) Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.

Članak 5.

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

(2) Svatko je dužan držati se Ustava i prava i poštovati pravni poredak Republike Hrvatske.

Članak 14.

(1) Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu jeziku, vjeri, politici ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

(2) Svi su pred zakonom jednaki.

Članak 91.

(1) Državni se prihodi i rashodi utvrđuju u državnom proračunu.

(2) Hrvatski sabor donosi državni proračun većinom glasova svih zastupnika.

(3) U zakonu čija primjena traži financijska sredstva, moraju se predvidjeti njihovi izvori.

Članak 135.

(1) Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.

(2) Jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

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

(4) Prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o sigurnosti i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.

Članak 138.

(1) Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolazu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga.

(2) Prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom.

(3) Država je dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom.

EUROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Članak 9. toč. 2.

Prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim ustavom i zakonom.

ZAKONA O LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI

Članak 23. st. 2.

Troškovi obavljanja poslova državne uprave koji su preneseni na tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave podmiruju se iz državnog proračuna.

ZAKON O PROSTORNOM UREĐENJU I GRADNJI

Članak 343. st. 3.

.....

(3) Sredstva za plaće službenika koje preuzimaju županije, veliki gradovi i gradovi sjedišta županije osiguravaju se u državnom proračunu u istom iznosu koji je osiguran u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2007. godinu i ustupaju se županijama, velikim gradovima i gradovima sjedištima županija.

V. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I OBRAZLOŽENJA

Podnositelj ističe da uslijed ovakvog jednostranog postupanja zakonodavne vlasti, podnositelj i drugi obveznici provedbe zakona neće ostvariti planirane zakonske prihode na koje su računali prilikom donošenja svojih proračuna i projiciranja troškova provedbe zakona, a nesporno nastale troškove odnosno plaće morat će “pokriti” iz drugih izvora financiranja što će za posljedicu imati narušenu financijsku stabilnost jedinica lokalne i regionalne samouprave, te slijedom toga rebalans proračuna i uskraćivanje novčanih sredstava na onim pozicijama iz kojih će se morati oduzeti sredstava radi pokrića nastalih troškova.

Dapače, na ovaj se način JLP(R)S odnosno njihova tijela “tjera” na nezakonito postupanje obzirom da se ranije osigurana i planirana sredstva u državnom proračunu sada oduzimaju a zakonodavac nije predvidio neki drugi izvor ubiranja potrebnih financijskih sredstava za prenesene poslove koji se po sili zakona moraju obavljati, te slijedom toga JLP(R)S ne preostaje drugo nego da (a) potrebna sredstva oduzmu sa stavki drugih korisnika, pa na taj način povrijede zakonitost na štetu tih korisnika ili (b) financiranje prenesenih poslova čine s naslova gubitka.

Uvažavajući opisano, podnositelj smatra da Vlada RH i sam Sabor, propisujući ovakva normativna rješenja kojima se ograničava sloboda jedinica lokalne i regionalne samouprave na način da ih se neosnovano financijski opterećuje i na način da im se kao provedbenim tijelima u decentraliziranim funkcijama koje su primarno obveza države, ne doprinose jačanju vladavine prava, pravne sigurnosti, ustavnosti i zakonitosti te ostvarivanju najviših vrednota Ustava iz članaka 3. Ustava, te se podnositelju na opisani način povrijeđuje ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u smislu čl. 133. i čl. 138. a u svezi s čl. 4. st. 1. Ustava.

Dapače, Podnositelj smatra da su ovakvim postupanjem zakonodavca povrijeđena elemenatna načela i na njima uspostavljena prava koja se odnose na potrebu zaštite

i ostvarivanja prava jedinice lokalne i regionalne samouprave a time su neposredno povrijeđena i njihova ustavom, konvencijama i drugim propisima zajamčena prava.

Podnositelj podsjeća da je jedno od temeljnih načela koje se odnosi na jedinice lokalne i regionalne samouprave obveza na strani države da kada im povjerava neke poslove jedinica lokalne i regionalne samouprave osiguravanje putem zakona izravnih izvora prihoda za njihovo obavljanje, a koji pored ostalog obuhvaćaju i troškove odnosno plaće službenika koji postupaju u ime njihovih tijela.

Slijedom iznesenog, smatramo da osporene zakonske norme nisu u suglasnosti s odredbama čl. 133., čl. 135. i čl. 138. a u svezi s čl. 4. st. 1. Ustava te čl. 9. Europske povelje i čl. 23. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Nadležnost Hrvatskog sabora da raspravi i odluči o predloženim zakonima i državnom proračunu nesporno proizlazi iz članka 2. st. 4. Ustava Republike Hrvatske. Međutim, ukazujemo da je Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj ranijoj odluci s pravom utvrdio *“da se u postupcima donošenja zakona u Republici Hrvatskoj moraju poštovati standardi inherentni demokratskim procedurama, osobito šire javne rasprave, kao i duh parlamentarizma izražen u ustavnim postulatima o Republici Hrvatskoj kao demokratskoj višestranačkoj državi u kojoj je Hrvatski sabor predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti (članci 3. i 70. Ustava)”*.⁵

Naime, nesporan je interes te legitimno pravo svake jedinice lokalne i regionalne samouprave da u vrijeme donošenja svojih proračuna zna koje su joj zakonom propisane obveze ali i izvori prihoda za financiranje tih obveza.

Riječ je o tome da svaka jedinica lokalne i regionalne samouprave zna koja joj je i kakva zakonom utvrđena obveza s jedne strane, a s druge strane da mu ta obveza jamči jednak položaj, prava i obveze u jednakoj situaciji s drugim jedinicama lokalne samouprave, a osobito u pogledu financiranja tih obveza. Iz navedenog proizlazi supstancijalni interes jedinica lokalne i regionalne samouprave da sudjeluju i iskazuju svoja stajališta u postupku donošenja zakona kojima se uređuje njihov djelokrug i financiranje. No, u postupku donošenja osporenih normi Zakona NN 143/13 takva procedura nije poštovana, samim time nisu poštivana i stajališta Ustavnog suda RH iskazana u gore citiranom Izvješću. Nadalje, ne samo način prihvaćanja zakonskog rješenja nego i sadržajo normiranje u člancima 5. i 6. Zakona NN 143/13 teško mogu udovoljiti stajalištu Ustavnog suda o zahtjevima koje za zakone postavlja vladavina prava kao jedna o najvećih ustavnih vrednota ustavnog poretka RH. Ta stajališta izložena su u Odluci i Rješenju Ustavnog suda RH broj U-I-722/2009 od 06.04.2011. (NN 44/11) u kojem se pored ostalog ističe i slijedeće:

“1) Načelna stajališta o kvaliteti pravnih normi u svjetlu vladavine prava

⁵ v. Izvješće o postupcima donošenja zakona i Poslovnika Hrvatskog sabora Broj: U-X-99/2013 od 23. Siječnja 2013.g., Ustavnog suda Republike Hrvatske.

5. zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava iz članka 3. Ustava traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati.

5.1. Ustavni sud smatra nespornim da adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti te predvidjeti posljedice svojeg ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme predstavlja »jedan od temeljnih elemenata načela vladavine prava« (presuda Europskog suda u predmetu *Beian protiv Rumunjske*, 6. prosinca 2007., zahtjev br. 30658/05, § 39: »... constitue l'un des éléments fondamentaux de l'Etat de droit«) i ključan je za postanak i održanje legitimiteta pravnog poretka. On osigurava da demokratski legitimirani zakonodavac samostalno zakonom razrađuje temeljna prava i slobode, da izvršna i upravna vlast raspolažu jasnim zakonskim i podzakonskim regulatornim mjerilima za svoje odluke te da sudbena vlast i sudovi mogu provoditi kontrolu zakonitosti pravnog poretka (presuda njemačkog Saveznog ustavnog suda 1 BvR 370/07 od 27. veljače 2008., § 209). Kad se taj zahtjev ne poštuje, neodređeni i neprecizni zakoni ustavnopravno nedopušteno delegiraju dijelove ovlasti zakonodavca na subjektivno rješavanje od upravnih i sudbenih vlasti.

Ustavni sud podsjeća da zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme nije samo semantički zahtjev koji traži da se odnos između njezina adresanta i adresata odvija uz što manje komunikacijske neodređenosti. Ti su zahtjevi temeljna mjerila za normativnu regulaciju svih slučajeva u kojima odgovor na pitanje iznalaženja i tumačenja mjerodavnog prava ne bi bio jednoznačan.

Ustavni sud napominje da se zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme moraju smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo druge sastavnice načela pravne sigurnosti kao dijela načela vladavine prava, osobito zahtjeve za jedinstvenom primjenom prava te poštovanjem učinaka pravomoćnih presuda i drugih odluka tijela državne i javne vlasti.....

5.2. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme ima pozitivni i negativni smisao. U pozitivnom smislu zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme znači da građani moraju moći iz njezina izričaja stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi im mogli prilagoditi svoje ponašanje. ...

Pozitivni smisao zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme, međutim, nije ispunjen ako građani, kao savjesne i razumne osobe, nagađaju o njezinu smislu i sadržaju, a njezini se primjenjivači često razilaze u njezinu tumačenju i primjeni u konkretnim slučajevima. Prijeporna tumačenja neke pravne norme, koja rezultiraju neujednačenom praksom upravnih i sudskih tijela, predstavljaju sigurnu naznaku pogrešaka i nedostataka u njezinoj određenosti.

Negativni smisao zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme upućene tijelu državne vlasti znači da njezin izričaj mora vezati to tijelo tako da mu ne dopušta postupanje izvan svrhe određene njezinim sadržajem."

Iz svega prethodno navedenog nesporno proizlazi zaključak da sporni zakoni dovode do neustavnog zadiranja u pravo na lokalnu samoupravu, ali i u prava koja su imanentna demokratskom društvu i koja pripadaju neposredno građanima

jedinice lokalne i regionalne samouprave, te drugim sudionicima zakonodavnog postupka u postupku donošenja zakona odnosno postupku njegove izmjene i/ili dopune.

VII. ZAHTJEV PODNOSITELJA

Slijedom prethodno iznesenog, podnositelj zaključno Ustavnom sudu Republike Hrvatske predlaže:

- 1) da Ustavni sud RH u postupku prvenstveno kao prethodno pravno pitanje utvrdi odredbu čl. 343. st. 3. Zakona o prostornom uređenju i gradnji važećom te posljedično tomu donese odluku kojom se ukida odredba čl. 3. Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2014. (NN 39/2014) "Posebni dio" na poziciji A538027 - Prijenos sredstava za zaposlene u JLP(R)S temeljem Zakona o prostornom uređenju i gradnji kao nesuglasna s čl. 3., čl. 5. st. 1., čl. 14. st. 2., čl. 91. st. 1. i 3., te čl. 133., čl. 135. i čl. 138. a u svezi s čl. 4. st. 1. Ustava i čl. 9. toč. 2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi i čl. 23. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, te odredi restituciju povrijeđenih prava u skladu s čl. 343. st. 3. Zakona o prostornom uređenju i gradnji za proračunsku godinu 2014., odnosno podredno
- 2) ukoliko Ustavni sud RH u postupku kao prethodno pravno pitanje utvrdi odredbu čl. 343. st. 3. Zakona o prostornom uređenju i gradnji nevažećom tada se predlaže da Ustavni sud RH donese odluku kojom se ukida odredba čl. 195. st. 1. i 2. Zakona o prostornom uređenju kao nepotpuna i nesuglasna s čl. 3., čl. 5. st. 1., čl. 14. st. 2., čl. 91. st. 1. i 3., te čl. 133., čl. 135. i čl. 138. a u svezi s čl. 4. st. 1. Ustava i čl. 9. toč. 2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi i čl. 23. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, te odredi način restitucije povrijeđenih prava za proračunsku godinu 2014., te jedanako tako
- 3) ukoliko Ustavni sud RH u postupku kao prethodno pravno pitanje utvrdi odredbu čl. 343. st. 3. Zakona o prostornom uređenju i gradnji nevažećom tada se predlaže da Ustavni sud RH donese odluku kojom se ukida odredba čl. 194. st. 1. i 2. Zakona o gradnji kao nepotpuna i nesuglasna s čl. 3., čl. 5. st. 1., čl. 14. st. 2., čl. 91. st. 1. i 3., te čl. 133., čl. 135. i čl. 138. a u svezi s čl. 4. st. 1. Ustava i čl. 9. toč. 2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi i čl. 23. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, te odredi način restitucije povrijeđenih prava za proračunsku godinu 2014.

Podnositelj:

Prilog:

- Zakona o prostornom uređenju (NN 153/13),
- Zakona o gradnji (NN 153/13),
- Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2014. (NN 39/2014, izvadak str. 89),
- Dopis Hrvatske zajednice županija od 05.02.2014.g.
- Odgovor Ministarstva financija od 19.02.2014.
- Dopis Hrvatske zajednice županija od 17.03.2014.g.
- Amandman zastupnice Sunčane Glavak od 18.03.2014.
- Dopis Hrvatske zajednice županija od 24.10.2014.g.
- Dopis Hrvatske zajednice županija od 05.02.2014.g.
- Prijedlog Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2014. (izvadak str. 58)