

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

599

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, odlučujući o prijedlozima 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 9. veljače 2016. donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukida članak 30. stavak 4. Zakona o lovstvu (»Narodne novine« broj 140/05., 75/09. i 14/14.) u dijelu koji glasi: »ako u proteklom razdoblju nisu podneseni optužni prijedlozi za prekršaje iz članka 96. stavka 1. točke 1., 2., 3., 5., 7., 9., 10., 11., 13., 14., članka 97. stavka 1. točke 1., 2., 3., 4., 5., 6. i članka 98. stavka 1. točke 6., 7., 10., 11., 12., 13. ovoga Zakona«.

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

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 30. stavka 4. Zakona o lovstvu (»Narodne novine« broj 140/05., 75/09. i 14/14.) podnijeli su:

- Lovačka udruga »Trakošćan« Bednja, iz Bednje, koju zastupaju odvjetnici iz odvjetničkog društva Slunjski i Rudnički j.t.d., Varaždin (predmet broj: U-I-3676/2015),
- Lovačko društvo »Kobac« Bartolovec iz Bartolovca, koje zastupa predsjednik Antun Petek (predmet broj: U-I-3700/2015),
- Lovačko društvo »Trčka« Donja Voća iz Donje Voće, koje zastupaju odvjetnici iz odvjetničkog društva Slunjski i Rudnički j.t.d., Varaždin (predmet broj: U-I-3873/2015),
- Lovačko društvo »Patka« Sveti Đurđ iz Svetog Đurđa, koje zastupa opunomoćenik Alen Gerić, tajnik Društva (predmet broj: U-I-3977/2015),
- Lovačka udruga »Trčka« Šaulovec iz Beretinca, koju zastupaju odvjetnici iz odvjetničkog društva Slunjski i Rudnički j.t.d., Varaždin (predmet broj: U-I-4146/2015),
- Luksim trgovina d.o.o. Zadar, koju zastupaju odvjetnici iz odvjetničkog društva Marinović i partneri, Zadar (predmet broj: U-I-4374/2015),

– Lovačko društvo »Fazan« iz Topolja, koje zastupa odvjetnik Goran Božić iz Zagreba (predmet broj: U-I-337/2016), i

– Lovačko društvo »Vepar« Ljubešćica iz Ljubešćice, koje zastupaju odvjetnici iz odvjetničkog društva Sevšek & partneri d.o.o., Varaždin (predmet broj: U-I-376/2016).

2. Predlagatelji smatraju da je članak 30. stavak 4. Zakona o lovstvu nesuglasan s člancima 14. stavkom 2. i 29. stavkom 1. (riječ je o prigovorima koji se podvode pod članak 3. Ustava), te člankom 4. i člankom 28. Ustava.

Lovačka udruga »Trakošćan« Bednja i Lovačko društvo »Patka« Sveti Đurđ zatražili su obustavu izvršenja svih radnji koje se poduzimaju na temelju osporene zakonske odredbe.

3. Lovačko društvo »Fazan« iz Topolja osporilo je suglasnost s Ustavom i članka 39. stavka 2. Zakona o lovstvu. Taj dio prijedloga izdvojen je u zaseban predmet broj: U-I-442/2016.

4. Zakon o lovstvu donio je 5. saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 17. studenoga 2005. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 140 od 28. studenoga 2005. (u daljnjem tekstu: ZoLov/05).

ZoLov/05 je do danas izmijenjen dva puta:

– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lovstvu koji je donio 6. saziv Hrvatskog sabora na 11. sjednici održanoj 19. lipnja 2009. i koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 75 od 30. lipnja 2009. (u daljnjem tekstu: ZID ZoLov/09),

– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lovstvu koji je donio 7. saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 24. siječnja 2014. i koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 14 od 5. veljače 2014.

4.1. Kada se u ovoj odluci Ustavni sud poziva na tekst Zakona o lovstvu koji je danas na snazi, koristi se njegovim punim nazivom.

5. ZID ZoLov/09 već je bio predmet ocjene ustavnosti pred Ustavnim sudom. Rješenjem broj: U-I-54171/2009 od 15. svibnja 2012. Ustavni sud utvrdio je da je taj zakon donesen u postupku koji nije nesuglasan s člankom 4. stavkom 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 14/97. i 4/08.)

6. Pozivom na članak 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 42/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), o prijedlozima predlagatelja zatraženo je očitovanje Ministarstva poljoprivrede Republike Hrvatske. Očitovanje je dostavljeno Ustavnom sudu aktom klasa: 053-01/15-01/507, ur. broj: 525-11/0898-16-3 od 13. siječnja 2016. (u daljnjem tekstu: očitovanje Ministarstva poljoprivrede).

II. ČLANAK 30. ZAKONA O LOVSTVU

7. Članak 30. ZoLov/05 u cijelosti je glasio:

»Članak 30.

(1) S najpovoljnijim ponuditeljem (u daljnjem tekstu: lovozakupnik) župan, odnosno gradonačelnik Grada Zagreba, sklapa ugovor o zakupu zajedničkog lovišta na 10 lovnih godina.

(2) Odredbe članka 23. stavka 2., 3., 4. i 5. točke 2., 3., 4. i 5. i stavka 6., 7. i 8. te članka 24. stavka 1. ovoga Zakona odgovarajuće se primjenjuju na zakup zajedničkih lovišta.

(3) Za uredno izvršenje zakupa lovozakupnik je dužan osiguravati financijska sredstva u visini iznosa godišnje lovozakupnine (garancijom banke ili avaliranom mjenicom).

(4) Ugovor iz stavka 1. ovoga članka može se na zahtjev lovozakupnika produljiti najranije u predzadnjoj lovnoj godini, a najkasnije u roku od 90 dana prije isteka vremena zakupa i to jednokratno, za isto razdoblje, ako je lovozakupnik provodio mjere i radnje propisane ugovorom i ovim Zakonom, uz prethodnu suglasnost Ministarstva na podneseni zahtjev.«

7.1. Članak 30. ZoLov-a/05 izmijenjen je i dopunjen člankom 17. ZID-a ZoLov-a/09, koji glasi:

»Članak 17.

Članak 30. mijenja se i glasi:

‘(1) S najpovoljnijim ponuditeljem (u daljnjem tekstu: lovozakupnik) župan, odnosno gradonačelnik Grada Zagreba sklapa ugovor o zakupu zajedničkog lovišta na vrijeme od 10 lovnih godina.

(2) Odredbe članka 23. stavka 2., 4. i 5. točke 2., 3. i 4. i stavka 6., 7., 8. i 10. te članka 24. stavka 1. i 2. ovoga Zakona odgovarajuće se primjenjuju na zakup zajedničkih lovišta.

(3) Za uredno izvršenje zakupa lovozakupnik je dužan osiguravati financijska sredstva u visini iznosa godišnje lovozakupnine (garancijom banke ili avaliranom mjenicom).

(4) Ugovor iz stavka 1. ovoga članka može se na zahtjev lovozakupnika produljiti za isto razdoblje, uz prethodnu suglasnost Ministarstva na podneseni zahtjev ako u proteklom razdoblju nisu podneseni optužni prijedlozi za prekršaje iz članka 96. stavka 1. točke 1., 2., 3., 5., 7., 9., 10., 11., 13., 14., članka 97. stavka 1. točke 1., 2., 3., 4., 5., 6. i članka 98. stavka 1. točke 6., 7., 10., 11., 12., 13. ovoga Zakona.

(5) Zahtjev za produljenje Ugovora iz stavka 1. ovoga članka podnosi se županiji, odnosno Gradu Zagrebu najranije u zadnjoj lovnoj godini, a najkasnije 120 dana prije isteka Ugovora. Odluku o produljenju Ugovora donosi nadležno tijelo u roku od 90 dana prije isteka Ugovora’.«

Predlagatelji osporavaju samo stavak 4. članka 30. Zakona o lovstvu kako on glasi u članku 17. ZID-a ZoLov-a/09.

8. Članak 96. stavak 1. točke 1., 2., 3., 5., 7., 9., 10., 11., 13., 14., članak 97. stavak 1. točke 1., 2., 3., 4., 5., 6. i članak 98. stavak 1. točke 6., 7., 10., 11., 12., 13. Zakona o lovstvu, koji se spominju u osporenom članku 30. stavku 4. tog zakona, glase:

»Članak 96.

(1) Novčanom kaznom od 50.000,00 do 100.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba:

1. ako pravo lova u lovištu ili dijelu lovišta daje u potkoncesiju ili podzakup suprotno odredbi članka 6. stavka 2. ovoga Zakona,

2. ako izvršava pravo lova bez odobrene lovnogospodarske osnove ili programa uzgoja divljači i ugovora o zakupu, odnosno koncesiji (članak 41. stavak 2.),

3. ako gospodari s divljači suprotno odredbama nacionalnog i akcijskog plana gospodarenja s pojedinim vrstama divljači (članak 42. stavak 5.),

(...)

5. ako ne provodi lovnogospodarsku osnovu, program uzgoja divljači ili program zaštite divljači (46. stavak 2.),

(...)

7. ako ne obavi reviziju lovnogospodarske osnove, programa zaštite divljači sukladno Zakonu ako je revizija potrebna (članak 48. stavak 1.),

(...)

9. ako nema organiziranu stručnu i lovočuvarsku službu (članak 57. stavak 1., 2. i 5.),

10. ako lovi divljač u lovištu suprotno lovnogospodarskoj osnovi ili programu uzgoja divljači, odnosno na površinama izvan lovišta suprotno programu zaštite divljači ili lovi za vrijeme lovostaja (članak 59. stavak 2. i 4.),

11. ako lovi divljač zabranjenim načinima i sredstvima (članak 64. stavak 1.),

(...)

13. ako ne zaštiti na svoj trošak neposredno ugrožene usjeve i nasade odgovarajućim mehaničkim ili kemijskim sredstvima (članak 78.),

14. ako ne izvrši naredbu ili rješenje o zabrani lova ili smanjenju brojnog stanja pojedine vrste divljači koja ugrožava zdravlje ljudi, stoke, druge divljači ili čini drugu štetu (članak 81.).

(...)«

»Članak 97.

(1) Novčanom kaznom od 30.000,00 do 70.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba:

1. ako novu vrstu divljači unosi u lovište bez dopuštenja Ministarstva (članak 50. stavak 1.),
2. ako lovi ili uznemirava ženku dlakave divljači kada je visoko bređa ili dok vodi sitnu mladunčad ili pernatu divljač kad sjedi na jajima ili dok hrani mladunčad, za vrijeme hibernacije te uništava ili dopusti uništavanje ili prisvajanje mladunčadi, uništavanje ili oštećivanje legla, gnijezda ili jaja divljači ili ako lovi, odnosno dopusti lov divljači i njihove mladunčadi bez prethodnog dopuštenja Ministarstva (članak 52.),
3. ako primamljuje ili hvata živu divljač, osim u svrhe propisane odredbom članka 65.;
4. ako lovi divljač lovačkim oružjem ili lovačkim nabojima koji ne odgovaraju snazi ili otpornosti pojedine vrste divljači ili drugim nedopuštenim lovačkim oružjem ili zabranjenim nabojima ili lovi divljač na drugi zabranjen način (članak 66. stavak 1., 2., 3., 4., 5. i 6.),
5. ako dopusti lov osobi koja ne udovoljava propisanim uvjetima ili kod ugovaranja lovnog turizma ne postupi na propisan način te ako ne izdaje propisanu dokumentaciju (članak 68., stavak 1., 3. i 4. i 5.),
6. ako iznosi, omogući ili dopusti iznijeti trofej divljači iz lovišta ili zemlje bez propisanog trofejnog lista (članak 70. stavak 9.),

(...)«

»Članak 98.

(1) Novčanom kaznom od 20.000,00 do 50.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba:

(...)

6. ako sredstva za zaštitu bilja (biološka, kemijska i tehnička) upotrijebi na način koji je štetan za divljač te na način kojim se ugrožava i onečišćava okoliš ili pali strnište, kukuruzište, tršćake ili slično bez prethodne obavijesti lovoovlaštenika u određenom roku ili ako pri obavljanju radova poljoprivrednim strojem nema u funkciji uređaj za plašenje divljači (članak 56. stavak 1., 2. i 3.),

7. ako bez odgode ne prijavi lovnom inspektoru odstrjel ranjene ili bolesne divljači uz priloženo uvjerenje nadležne veterinarske službe (članak 61. stavak 2.),

(...)

10. ako ne ocijeni trofej divljači, ne vodi propisanu evidenciju ili ako ne dostavi izvješće HLS-u u određenom roku (članak 70. stavak 1., 2. i 7.),

11. ako vrhunski trofej divljači trajno iznese u inozemstvo (članak 71. stavak 1.),

12. ako divljač ili njezine dijelove drži, prevozi ili prenosi izvan lovišta ili površina iz članka 9. stavka 2. ovoga Zakona, skladišti ili pohranjuje, prodaje ili kupuje, dorađuje ili prerađuje te izvozi ili uvozi bez potvrde o podrijetlu divljači i njezinih dijelova ili ako nije označena odgovarajućom oznakom ili ako trguje onim vrstama divljači koje se ne nalaze na dodatku III/1 i III/2 Direktive o pticama (79/409/EEZ od 2. travnja 1979.) ili ako ne izdaje propisane obrasce (članak 74. stavak 1., 2., 3., 5. i 6.),

13. ako onemogućava lovoovlašteniku da na njihovu zemljištu poduzima mjere za sprečavanje štete od divljači (članak 79. stavak 1. točka 3.),

(...)«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

9. Svi predlagatelji u svojim prijedlozima (koji su istovjetni ili slični) smatraju da članak 30. stavak 4. Zakona o lovstvu nije u suglasnosti s člankom 4. Ustava (načelo diobe vlasti).

Također smatraju da članak 30. stavak 4. Zakona o lovstvu nije u suglasnosti s jamstvom jednakosti svih pred zakonom i pravom na pravično suđenje (članci 14. stavak 2. i 29. stavak 1. Ustava). Riječ je o prigovorima koji se po svojoj naravi podvode pod članak 3. Ustava (vladavina prava).

Predlagatelji Lovačko društvo »Patka« iz Svetog Đurđa i Luksim trgovina d.o.o. Zadar smatraju da osporena zakonska odredba nije u suglasnosti ni s člankom 28. Ustava (presumpcija nedužnosti).

10. Svoja stajališta predlagatelji su obrazložili sljedećim razlozima (citat iz prijedloga broj: U-I-3676/2015):

»Prema članku 30. stavku 4. Zakona o lovstvu samo podnošenje optužnog prijedloga za određene prekršaje protiv lovozakupnika u razdoblju trajanja ugovora o zakupu zapreka je za produljenje ugovora o zakupu, neovisno o odluci donesenoj povodom tih optužnih prijedloga, odnosno neovisno o činjenici je li lovozakupnik za prekršaj stavljen mu na teret optužnim prijedlogom proglašen krivim, oslobođen optužbe ili je optužba odbijena. Dakle, članak 30. stavak 4. Zakona o lovstvu veže negativne posljedice za lovozakupnika i ograničava mu ustavom i zakonom ustanovljena prava neovisno o tome je li neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odlučio o optužbi za kažnjivo djelo stavljeno mu na teret te neovisno o tome kakva je odluka tog suda. Kako su temeljem članka 14. stavka 2. Ustava RH pred zakonom svi jednaki, te nadalje kako nitko ne smije biti kažnjen niti se prema njemu može primijeniti druga prekršajnoppravna sankcija ako nije kriv za počinjeni prekršaj, a svatko je nedužan i nitko ga ne može smatrati krivim za prekršaj dok mu se pravomoćnom odlukom o prekršaju ne utvrdi krivnja, samo podnošenje optužnog prijedloga koji tek predstavlja akt kojim se pokreće postupak u kojem se odlučuje o optužbi zbog kažnjivog djela, ne može i ne smije predstavljati osnovu za uskratu bilo kakvih prava,

pa tako i prava na produljenje ugovora o davanju zajedničkog lovišta u zakup iz članka 30. Zakona o lovstvu.

Štoviše, zamisliva je situacija u kojoj tijelo izvršne vlasti, kojoj je temeljem članka 30. stavka 1. Zakona o lovstvu u nadležnosti sklapanje i produljenje ugovora o davanju zajedničkog lovišta u zakup, ali i temeljem članka 88. Zakona o lovstvu vršenje inspekcijskog nadzora nad provedbom Zakona o lovstvu i s tim u vezi podnošenje optužnih prijedloga za prekršaje propisane tim zakonom, podnese protiv nekog lovozakupnika optužni prijedlog, unatoč svijesti o neosnovanosti takvog optužnog prijedloga, a sa samom svrhom nezakonitog onemogućavanja tog lovozakupnika da temeljem članka 30. stavka 4. zatraži produljenje ugovora o davanju zajedničkog lovišta u zakup, sve imajući u vidu da će neovisno o sudskoj kontroli njihova rada u prekršajnom postupku rezultat za lovozakupnika biti isti – nemogućnost produljenja ugovora. Kako je člankom 4. Ustava RH propisana trodioba vlasti u Republici Hrvatskoj te uzajamna provjera nositelja vlasti, a članak 30. stavak 4. Zakona o lovstvu apsolutno onemogućava bilo kakvu provjeru postupaka izvršne vlasti od strane sudbene, s posljedicom uskrate prava pojedinaca zbog samog postojanja akta izvršne vlasti (podnošenje optužnog prijedloga), neovisno o njegovoj osnovanosti i zakonitosti, to je i po ovoj osnovi članak 30. stavak 4. Zakona o lovstvu suprotan Ustavu RH.

Jednako tako članak 30. stavak 4. Zakona o lovstvu veže negativne posljedice i ograničava ustavom i zakonom ustanovljena prava lovozakupniku prema kojem je primijenjena prekršajno pravna sankcija ili je oslobođen kazne, neograničeno vrijeme od pravomoćnosti presude kojom je kažnjen, unatoč Prekršajnim zakonom zasnovanom mu pravu da se, nakon proteka određenog vremena propisanog tim zakonom i pod uvjetima propisanim tim zakonom, on ima smatrati neosuđivanom osobom, čija se prava i slobode ne mogu razlikovati od sloboda onih koji nisu počinili prekršaj.«

Predlagatelji predlažu pokretanje postupka i ukidanje osporene zakonske odredbe.

11. Lovačko društvo »Patka« Sveti Đurđ dostavilo je 8. siječnja 2016. Ustavnom sudu podnesak u kojem navodi da je Varaždinska županija donijela Odluku o produljenju ugovora o zakupu zajedničkih lovišta Varaždinske županije klasa: 323-02/15-01/37, ur. broj: 2186-01/1-15-3 od 22. prosinca 2015., u kojoj su od daljnjeg zakupa zajedničkih lovišta u Varaždinskoj županiji isključeni predlagatelji iz razloga navedenih u članku 30. stavku 4. Zakona o lovstvu.

IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA POLJOPRIVREDE

12. Relevantni dijelovi očitovanja Ministarstva poljoprivrede glase:

»Razvidno je da je produljenje ugovora mogućnost, dakle nije pravo lovozakupnika ni obaveza propisana zakonom, već se to produljenje može odobriti uz ispunjavanje zakonskih uvjeta. No, čak i pod uvjetom da lovozakupnik provodi sve Zakonom propisane mjere i radnje i da je dobio prethodnu suglasnost Ministarstva, davatelj lovozakupa može, ali i ne mora određeni ugovor produljiti već može odlučiti raspisati javni natječaj za davanje lovišta u zakup. Ova odredba ne osporava pravo lovozakupnika da sudjeluje na novom javnom natječaju.

Na temelju članka 4. Zakona o lovstvu, a vezano na odredbu članka 52. Ustava, divljač je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu, dok pravo lova obuhvaća i korištenje divljači kao javnog dobra koje je u posebnom pravnom režimu pa zakonodavac ima pravo i dužnost propisivanja dodatnih sankcija kako bi osigurao razborito i ispravno korištenje tog javnog dobra. U tom smislu, osim prekršajne sankcije, za jedno te isto djelo uvedena je i obavezno-pravna sankcija izričito definirana zakonom u smislu ograničavanja mogućnosti produljenja ugovora.

Ovom odredbom ne odlučuje se o krivnji u prekršajnom postupku, niti se utječe na rad sudova, već je ona jedan od korekturnih faktora koje je davatelj prava lova dužan uzeti u obzir prilikom valorizacije lovozakupnika u ispunjavanju obveza odnosno je li lovozakupnik gospodario javnim dobrom 'pažnjom dobrog gospodarstvenika'. Sukladno odredbi članka 35. stavka 7. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ('Narodne novine', broj 91/96, 68/98-Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo) ... tko god odlučuje o općim dobrima ili o stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske, ili njima upravlja, dužan je postupati kao dobar domaćin i odgovara za to. Jedan od kriterija za dobrog domaćina jest i nalaz službene osobe odnosno podneseni optužni prijedlog jer, u obvezno-pravnom smislu prekršaj je počinjen čim je utvrđen po službenoj osobi.

Nasuprot tome tužitelji žele Ustavnom sudu Republike Hrvatske nametnuti samo jedan kriterij, a to je prekršajna odgovornost. Međutim, postupak vrednovanja korištenja javnih dobara je kompleksni skup parametara, a procjena opravdanosti produljenja ugovora za zakup prava lova mora se temeljiti na objektivnim čimbenicima gospodarenja lovištem. Kako se ugovor o zakupu prava lova sklapa na 10 godina, čitavo se razdoblje mora uzeti u obzir kod valorizacije. Dakle, osim što je ocjena dobrog gospodara kompleksna, u kontekstu brige o javnim dobrima ne smije se smetnuti s uma ni složenost prekršajnog postupka gdje postoji presumpcija nevinosti i kad dođe do zastare prekršajnog progona, a ipak je, u obvezno-pravnom smislu, prekršaj počinjen. Kada bi jedini valjani kriterij bila pravomoćnost presude na što ukazuju podnositelji, ne bi se poticalo isključivo zakonito gospodarenje lovištima bez podnesenih optužnih prijedloga, već bi se poticala i opstrukcija prekršajnog postupka od strane počinitelja prekršaja, jer i sam Ustavni sud Republike Hrvatske u svojem Rješenju broj: U-I-4433/2007 od 19. lipnja 2009. navodi, citirano: 'Empirijski i statistički promatrano, zastara prekršajnog progona u preko 90% slučajeva posljedica je opstrukcije prekršajnog postupka od strane počinitelja prekršaja.' završen citat, a što zasigurno nije ni cilj niti smisao ovakve odredbe Zakona.

Cilj mogućnosti produljenja ugovora o zakupu prava lova je poticati ispravno gospodarenje lovištima što je razvidno i iz trenutnog postupka kada je 384 lovozakupnika zajedničkih lovišta predalo zahtjeve za produljenje ugovora o zakupu prava lova, a njih 62 nije dobilo suglasnost Ministarstva zbog podnesenih optužnih prijedloga. Dakle, 84% lovoovlaštenika ocijenjeno je kao dobri gospodarstvenici ili dobri domaćini, dok njih 16% nije zadovoljilo osnovni kriterij.

(...)

Sukladno tome, a budući da u konkretnom slučaju lovozakupnik ima pravnu vezu s davateljem prava lova čija je pak obveza i odgovornost svojim djelovanjem pružati dobrima od interesa za

Republiku Hrvatsku konkretnu pravnu i stvarnu zaštitu, opravdano je propisivanje kako obvezno-pravne tako i prekršajne sankcije za isto djelo.«

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

13. Razmatrajući osnovanost prijedloga predlagatelja, Ustavni sud ocijenio je mjerodavnim sljedeće odredbe Ustava:

»Članak 3.

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

»Članak 28.

Svatko je nedužan i nitko ga ne može smatrati krivim za kazneno djelo dok mu se pravomoćnom sudskom presudom ne utvrdi krivnja.«

14. Neprijeporno je da zakonodavac u uređenju gospodarskih odnosa uživa široku slobodu prosudbe. To uključuje i uređenje odnosa u području lovstva. Istodobno, pretpostavke za produljenje ugovora o zakupu zajedničkog lovišta, kao i svi ostali odnosi koji su predmet Zakona o lovstvu, moraju biti uređeni na način koji će biti suglasan s ustavnim zahtjevima vladavine prava iz članka 3. Ustava i odgovarajućim ustavnim jamstvima.

15. Članak 1. Zakona o lovstvu glasi:

»Članak 1.

(1) Ovim se Zakonom uređuje gospodarenje lovištem i divljači. Gospodarenje obuhvaća uzgoj, zaštitu, lov i korištenje divljači i njezinih dijelova.

(2) Poslovi iz stavka 1. ovoga članka imaju gospodarsku, turističku i rekreativnu funkciju te funkciju zaštite i očuvanja biološke i ekološke ravnoteže prirodnih staništa, divljači i divlje faune i flore.«

15.1. Prema članku 2. Zakona o lovstvu, zajednička lovišta su lovišta ustanovljena na zemljištima vlasnika koji prema odredbama tog zakona nisu mogli ustanoviti vlastito lovište. Pravo lova jest ovlast da se na određenoj površini zemljišta i voda provode radnje uzgoja, zaštite, lova i korištenja divljači i njezinih dijelova. Ta ovlast pripada javnoj vlasti (dominalni lovni sustav) koja ga koncesijom ili zakupom prenosi na druge pravne osobe (udruge i trgovačka društva) ili fizičke osobe. Na zajedničkim lovištima pravo lova prenosi se putem zakupa.

15.2. Postupak davanja u zakup zajedničkih lovišta uređuje članak 29. Zakona o lovstvu, koji u mjerodavnom dijelu glasi:

»Članak 29.

(1) Zajedničko lovište može se dati u zakup pravnoj ili fizičkoj osobi sa sjedištem na području Republike Hrvatske na 10 lovni godina putem javnog natječaja.

(2) Zajedničko lovište ne može se dati osobi koja je kažnjavana za kazneno djelo nezakonitog lova ili za prekršaj iz članka 96. ili 99. ovoga Zakona dok traje sigurnosna mjera, odnosno dok ne nastupi rehabilitacija po sili zakona.

(...)«

15.3. Članak 30. Zakona o lovstvu u prva tri stavka uređuje način i uvjete sklapanja ugovora o zakupu zajedničkog lovišta, a osporeni stavak 4. (zajedno s neosporenim stavkom 5.) uređuje institut produljenja tog ugovora.

Prema zakonskom uređenju produljenja ugovora o zakupu zajedničkog lovišta koje je danas na snazi (članak 17. ZID-a ZoLov-a/09), lovozakupnik je dužan podnijeti županiji, odnosno Gradu Zagrebu zahtjev za produljenje tog ugovora najranije u zadnjoj lovnoj godini, a najkasnije 120 dana prije isteka ugovora. Odluku o produljenju ugovora donosi nadležno tijelo županije, odnosno Grada Zagreba (u daljnjem tekstu: nadležna tijela) u roku od 90 dana prije isteka ugovora. Nadležno tijelo taj ugovor može produljiti za isto razdoblje (10 lovni godina), uz prethodnu suglasnost nadležnog ministarstva na podneseni zahtjev ako u proteklom razdoblju nisu bili podneseni optužni prijedlozi protiv lovozakupnika (podnositelja zahtjeva) »za prekršaje iz članka 96. stavka 1. točke 1., 2., 3., 5., 7., 9., 10., 11., 13., 14., članka 97. stavka 1. točke 1., 2., 3., 4., 5., 6. i članka 98. stavka 1. točke 6., 7., 10., 11., 12., 13. ovoga Zakona« (v. točku 7.1. obrazloženja ove odluke).

16. S obzirom na to da je institut produljenja ugovora o zakupu zajedničkog lovišta u članku 30. stavku 4. ZoLov-a/05 bio uređen tako da se ugovor mogao produljiti »ako je lovozakupnik provodio mjere i radnje propisane ugovorom i ovim Zakonom«, Ustavni sud je u ovom postupku prvo morao ispitati legitimnost cilja koji je 2009. godine zakonodavac nastojao postići izmjenom tog dijela članka 30. stavka 4. ZoLov-a/05.

16.1. Vlada Republike Hrvatske je opće ciljeve izmjena i dopuna Zakona o lovstvu iz 2009. godine obrazložila u Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lovstvu, s Konačnim prijedlogom zakona, hitni postupak, prvo i drugo čitanje, P.Z.E. br. 337, koji je predsjedniku Hrvatskog sabora dostavila aktom od 21. svibnja 2009. (u daljnjem tekstu: P.Z.E. 337). U poglavlju P.Z.E. 337 pod naslovom »Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proisteći« Vlada je navela sljedeće (<http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=28261>):

»Ministarstvo« (poljoprivrede – op. Ustavnog suda) »je provelo zakonske pretpostavke te omogućilo produljenje ugovora o zakupu lovišta. Postupci su provedeni i okončani s odobrenjem lovnogospodarskih osnova za oko 95 % državnih i zajedničkih lovišta, a za ostala lovišta provedeni su javni natječaji, sklopljeni ugovori, te odobrene lovnogospodarske osnove. Uspostavljena je provedba upravnog i inspekcijskog nadzora, a nadzor je proveden u svim lovištima za koje su lovoovlaštenici zatražili produljenje ugovora.

Lovstvo je još uvijek suočeno s dosta problema. (...)

Analizom stanja lovstva i lovne problematike tijekom protekle tri godine provedbe Zakona, ocijenjeno je da je potrebno izvršiti manje izmjene i dopune Zakona radi nužnih zakonskih usklađenja i uklanjanja manjih poteškoća oko njegove pune provedbe.

(...)

Donošenjem predloženog Zakona ne mijenjaju se osnovne postavke sada važećeg Zakona o lovstvu, već se iste nadopunjuju, detaljnije razrađuju odnosno dodaju nove kao posljedica razvoja događaja i nastanka novih okolnosti od 2005. godine, a postupci vezani za dodjelu koncesije prava lova usklađuju se s odredbama Zakona o koncesijama.

Ovim i drugim predloženim zakonskim rješenjima unaprijedili bi se odnosi glede uzgoja, zaštite, lova i korištenja divljači, na načelu očuvanja i zaštite prirode s ciljem očuvanja i zaštite divljači i njenih prirodnih staništa kao nacionalnog bogatstva, uz uvažavanje i unapređivanje lovstva kao gospodarski značajne djelatnosti i njene povezanosti s djelatnostima u području poljoprivrede, šumarstva, turizma, trgovine i dr.«

Ustavni sud ocjenjuje legitimnim tako obrazložene opće ciljeve ZID-a ZoLov-a/09 (pojačana zaštita lovišta i divljači kao javnoga dobra, te gospodarenje zajedničkim lovištima pažnjom dobrog gospodarstvenika od svih lovozakupnika).

16.2. Međutim, članak 17. ZID-a ZoLov-a/09, kojim se izmijenio dotadašnji članak 30. ZoLov-a/05, bio je u P.Z.E. 337 obrazložen ovako (str. 16.):

»Uz članak 17.

Odredbom ovoga članka propisuju se uvjeti i način sklapanja ugovora o zakupu zajedničkog lovišta, kao i uvjeti pod kojima se ugovor o zakupu prava lova može produljiti i u kojem se vremenskom roku može podnijeti zahtjev za produljenje ugovora.«

Iz navedenog proizlazi da Vlada Republike Hrvatske, kao predlagateljica ZID-a ZoLov-a/09, ni jednom riječju nije obrazložila razloge zbog kojih je predložila izmjenu dotadašnjeg članka 30. stavka 4. ZoLov-a/05 u dijelu koji osporavaju predlagatelji (to jest u dijelu kojim se propisuje da se ugovor o zakupu zajedničkog lovišta može produljiti samo ako u proteklom razdoblju nisu bili podneseni optužni prijedlozi protiv lovozakupnika za taksativno navedene prekršaje – v. točke 7.1. i 15.3. obrazloženja ove odluke).

16.3. Ustavni sud u tom smislu podsjeća da je u odluci broj: U-I-5345/2012 i dr. od 23. prosinca 2014. (»Narodne novine« broj 4/15.) utvrdio sljedeće:

»9. ... Neprihvatljivo je u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava i zaštiti ustavnih prava podnositi Hrvatskom saboru prijedloge zakona koji ne sadržavaju dostatna i relevantna obrazloženja, jer to narušava pravnu sigurnost, unosi pravnu neizvjesnost i nepredvidljivost, a nepotrebno dovodi i do postupaka pred Ustavnim sudom ...«

Nedostatak obrazloženja izmjene članka 30. stavka 4. ZoLov-a/05 na način kako je to učinjeno člankom 17. ZID-a ZoLov-a/09 (u dijelu koji propisuje da se ugovor o zakupu zajedničkog lovišta može produljiti samo ako u proteklom razdoblju nisu bili podneseni optužni prijedlozi za taksativno navedene prekršaje) Ustavni sud ocjenjuje nedopustivim i zbog toga što tu nije riječ o pravno-tehničkoj izmjeni. Riječ je o strukturalnom normativnom zahvatu kojim se bitno mijenja sam opseg instituta produljenja ugovora o zakupu zajedničkog lovišta, i kad je riječ o širini ovlasti nadležnih tijela da o tome u konkretnim slučajevima donose odluke u javnom interesu, i kad je riječ o objektivnoj pravnoj mogućnosti primjene tog instituta u praksi.

17. Prvo je potrebno utvrditi da Zakon o lovstvu ne priznaje nikakvo subjektivno pravo lovozakupnika na produljenje ugovora o zakupu zajedničkog lovišta (kako to pogrešno smatraju predlagatelji). Zakonodavac je produljenje tog ugovora postavio samo kao pravnu mogućnost, pri čemu je nadležnim tijelima priznao diskrecijsku ovlast da ocjenjuju, vodeći se načelom svrsishodnosti, hoće li ili neće produljiti postojeći ugovor o zakupu zajedničkog lovišta s istim lovozakupnikom (podnositeljem zahtjeva). To jasno proizlazi iz dijela članka 30. stavka 4. Zakona o lovstvu koji glasi: »Ugovor iz stavka 1. ovoga članka može se na zahtjev lovozakupnika produljiti za isto razdoblje«. Slično je i s nadležnim ministarstvom, koje (ne)davanje svoje suglasnosti na zahtjev koji je podnio lovozakupnik također prosuđuje vodeći se načelom svrsishodnosti i javnim interesom na kojima počiva svaka diskrecijska ocjena.

To što nadležna tijela imaju diskrecijsku ovlast da produlje ili ne produlje ugovor o zakupu zajedničkog lovišta (odnosno daju ili odbiju dati suglasnost na podneseni zahtjev lovozakupnika) jasno pokazuje da je zaštita javnog interesa u području gospodarenja lovištima povjerena nadležnim tijelima, a taj se interes prosuđuje prema osobitim okolnostima u svakom konkretnom slučaju.

Sukladno tome, činjenica da je protiv lovozakupnika (podnositelja zahtjeva) podignut optužni prijedlog za prekršaj (ili više njih) nedvojbeno može biti jedno od mjerila na kojima nadležna tijela u konkretnom slučaju utemeljuju svoju odluku o (ne)davanju suglasnosti odnosno o (ne)produljenju ugovora o zakupu s tim lovozakupnikom. Kao što je prethodno rečeno, tu je riječ o procjeni svrsishodnosti i prikladnosti produljenja ugovornog odnosa s aspekta zaštite i unapređenja javnog interesa, kod koje se uvijek polazi od specifičnih okolnosti svakog pojedinog slučaja.

18. U tom se svjetlu treba promatrati i osporeni zakonski uvjet za produljenje ugovora o zakupu zajedničkog lovišta, propisan člankom 30. stavkom 4. Zakona o lovstvu (»ako u proteklom razdoblju nisu podneseni optužni prijedlozi za prekršaje ...«). Tom se odredbom u biti izriče zabrana nadležnim tijelima da daju suglasnost odnosno produlje ugovor o zakupu ako je taj uvjet ispunjen.

Konkretno, zakonodavac je činjenicu da je protiv lovozakupnika (podnositelja zahtjeva) podignut optužni prijedlog za prekršaj izdvojio iz mjerila za procjenu svrsishodnosti i prikladnosti produljenja ugovora s aspekta javnog interesa i specifičnih okolnosti svakog pojedinog slučaja. Zakonodavac je postojanje optužnog prijedloga za prekršaj protiv lovozakupnika (podnositelja zahtjeva) podignuo na razinu apsolutne i blanketne zakonske zapreke za izdavanje suglasnosti odnosno produljenje ugovora o zakupu zajedničkog lovišta takvom lovozakupniku, bez obzira što

nadležni sud još nije pravomoćno presudio postoji li ili ne prekršajna odgovornost lovozakupnika zbog koje je podnesen optužni prijedlog.

19. Ustavni sud ne smatra potrebnim posebno se baviti pravnim stajalištima koja je Ministarstvo poljoprivrede iznijelo u svom očitovanju, kao što je ono o sankciji iz članka 30. stavka 4. Zakona o lovstvu kao o »korekturnom faktoru u obvezno-pravnom smislu«. Dostatno je primijetiti da je osporena zakonska zabrana produljenja ugovora o zakupu zajedničkog lovišta iz članka 30. stavka 4. Zakona o lovstvu izravno utemeljena na optužnim prijedlozima za prekršaje propisane tim zakonom i s njima je u egzistencijalnoj pravnoj vezi. Dalje je potrebno primijetiti da u Zakonu o lovstvu danas postoji odredba koja glasi:

»Članak 29.

(...)

Zajedničko lovište ne može se dati osobi koja je kažnjavana ... za prekršaj iz članka 96. ili 99. ovoga Zakona dok traje sigurnosna mjera, odnosno dok ne nastupi rehabilitacija po sili zakona.«

Istodobno, u istom zakonu postoji i odredba (osporeni članak 30. stavak 4.) koja glasi:

»Članak 30.

(...)

(4) Ugovor iz stavka 1. ovoga članka može se na zahtjev lovozakupnika produljiti ... ako u proteklom razdoblju nisu podneseni optužni prijedlozi za prekršaje iz članka 96. stavka 1. točke 1., 2., 3., 5., 7., 9., 10., 11., 13., 14. ... ovoga Zakona.«

Proizlazi da nadležna tijela moraju jednako postupiti (to jest ne dati zajedničko lovište u zakup) i ako je osoba počinila prekršaj i ako je protiv osobe samo podignut optužni prijedlog za prekršaj (to što se citirane zakonske odredbe odnose na dvije situacije – na davanje u zakup zajedničkog lovišta odnosno na njegovo produljenje – nije pravno relevantno jer je i u jednom i u drugom slučaju u osnovi riječ o zabrani davanja u zakup lovišta). To znači da je zakonodavac pravne posljedice podnošenja optužnog prijedloga za prekršaj protiv lovozakupnika od strane trećih osoba izjednačio s pravnim posljedicama koje za prekršitelja proizlaze iz počinjenja prekršaja utvrđenog pravomoćnom sudskom presudom (kojom mu je izrečena i prekršajna sankcija).

Štoviše, pravne posljedice koje snosi pravomoćno osuđeni prekršitelj postavljene su u članku 29. stavku 2. Zakona o lovstvu uže i preciznije negoli što su u osporenom članku 30. stavku 4. tog zakona one postavljene za lovozakupnika protiv kojeg je treća osoba podnijela optužni prijedlog za prekršaj.

19.1. Zakonodavac je time otvorio mogućnost zlorabe osporenog dijela članka 30. stavka 4. Zakona o lovstvu. Ona se najjasnije očituje u situacijama kad treće osobe protiv lovozakupnika podnose neosnovane optužne prijedloge za prekršaje, budući da samim podnošenjem takvog optužnog prijedloga dolazi do »eliminiranja« lovozakupnika iz postupka produljenja ugovora o

zakupu zajedničkog lovišta. Drugim riječima, osporeni zakonski uvjet je nekontrolabilno i učinkovito sredstvo zlorabe, to jest »automatskog« otklanjanja mogućnosti da se s određenim lovozakupnikom produlji ugovor o zakupu zajedničkog lovišta, sve pod krinkom načela zakonitosti i potrebe njegova poštovanja.

Zakonski uvjet koji otvara takve očite mogućnosti zlorabe ne može biti u skladu sa zahtjevima koji za zakone proizlaze iz vladavine prava (članak 3. Ustava).

19.2. Ministarstvo poljoprivrede opravdalo je propisivanje osporenog uvjeta iz članka 30. stavka 4. Zakona o lovstvu s time što mnogobrojni prekršajni postupci padaju u zastaru, pri čemu je i u takvim slučajevima na snazi presumpcija nedužnosti, »a ipak je, u obvezno-pravnom smislu, prekršaj počinjen«.

Međutim, čini se da ti razlozi više upućuju na nastojanje da se spornim zakonskim uvjetom stane na kraj posljedicama koje proizlaze iz problema zastare u prekršajnim postupcima, negoli na uvažavanje ustavnog zahtjeva za poštovanjem vladavine prava kad je riječ o propisivanju sankcija »kako bi (zakonodavac) osigurao razborito i ispravno korištenje tog javnog dobra«.

Ti razlozi upućuju i na nedostatak povjerenja u nadležna tijela, odnosno u pravilnost obnašanja diskrecijskih ovlasti u javnom interesu kad je riječ o njihovim odlukama o produljenju ugovora o zakupu zajedničkih lovišta. Stoga se čini da je ovdje više riječ o mjeri kojom se zakonodavac »bori« i protiv loše javne uprave, negoli o mjeri kojom se lovišta nastoje zaštititi od lošeg gospodarenja lovozakupnika. Od takvog se gospodarenja država mora štititi drugim sredstvima. Osporeni članak 30. stavak 4. Zakona o lovstvu i s tog se aspekta, dakle, ne može smatrati suglasnim sa zahtjevima koji za zakone proizlaze iz vladavine prava.

19.3. Ustavni sud na ovom mjestu ponavlja svoje ustaljeno stajalište da je država dužna organizirati nacionalni pravni poredak tako da nadležna tijela djelotvorno ispunjavaju zahtjeve koji za njih proizlaze iz Ustava i međunarodno preuzetih obveza u okvirima zakonskih ovlasti koje su im dodijeljene.

20. Iz navedenih razloga, osporeni zakonski uvjet propisan člankom 30. stavkom 4. Zakona o lovstvu, uz ispunjenje kojega je vezana blanketna zakonska zabrana produljenja ugovora o zakupu zajedničkih lovišta, nije u suglasnosti s člankom 3. Ustava u dijelu koji se odnosi na vladavinu prava kao najvišu vrednotu ustavnog poretka Republike Hrvatske.

Slijedom toga, Ustavni sud ukinuo je članak 30. stavak 4. Zakona o lovstvu u dijelu koji glasi: »ako u proteklom razdoblju nisu podneseni optužni prijedlozi² za prekršaje iz članka 96. stavka 1. točke 1., 2., 3., 5., 7., 9., 10., 11., 13., 14., članka 97. stavka 1. točke 1., 2., 3., 4., 5., 6. i članka 98. stavka 1. točke 6., 7., 10., 11., 12., 13. ovoga Zakona.«

21. Kad je riječ o samim lovozakupnicima protiv kojih je podnesen optužni prijedlog za prekršaj, odnosno o posljedicama te činjenice na osobne pravne situacije lovozakupnika, Ustavni sud podsjeća da je člancima 4., 8. i 84. Prekršajnog zakona (»Narodne novine« broj 107/07., 39/13., 157/13. i 110/15.) propisano:

»Članak 4.

Nitko ne može biti kažnjen niti se prema njemu može primijeniti druga prekršajnoppravna sankcija ako nije kriv za počinjeni prekršaj.«

»Članak 8.

Počinitelj prekršaja koji je pravomoćno proglašen krivim i prema kojem je primijenjena prekršajnoppravna sankcija ili je oslobođen kazne ima pravo, nakon proteka određenog vremena i pod uvjetima koji su određeni ovim Zakonom, smatrati da nije počinio prekršaj a njegova prava i slobode ne mogu se razlikovati od prava i sloboda onih koji nisu počinili prekršaj.«

»Članak 84.

Svatko je nedužan i nitko ga ne može smatrati krivim za prekršaj dok mu se pravomoćnom odlukom o prekršaju ne utvrdi krivnja.«

22. Sukladno tome, presumpcija nedužnosti iz članka 28. Ustava zakonom je propisana kao temeljna odrednica prekršajnog prava u Republici Hrvatskoj. Sve dok su u Republici Hrvatskoj na snazi takva opća zakonska pravila o naravi prekršaja, učinci optužnog prijedloga za prekršaj ne smiju biti izjednačeni s pravnim učincima pravomoćne sudske odluke o (dokazanoj) krivnji lovozakupnika za počinjeni prekršaj. Stoga ni postojanje optužnog prijedloga za prekršaj protiv lovozakupnika (podnositelja zahtjeva) ne smije biti podignuto na razinu apsolutne i blanketne zakonske zabrane da se takvom lovozakupniku izda suglasnost odnosno produlji ugovor o zakupu zajedničkog lovišta. Naime, sve dok ne postoji pravomoćna sudska presuda o utvrđenoj prekršajnoj odgovornosti lovozakupnika (podnositelja zahtjeva), postojanje optužnog prijedloga za prekršaj protiv njega mora biti i ostati samo jedno od mjerila kojim se nadležna tijela koriste za procjenu svrsishodnosti i prikladnosti produljenja ugovora o zakupu s tim lovozakupnikom s aspekta zaštite i promicanja javnog interesa, sve u svjetlu osobitih okolnosti svakog pojedinog slučaja.

23. Iz navedenih razloga, osporeni zakonski uvjet za zabranu produljenja ugovora o zakupu zajedničkih lovišta, propisan člankom 30. stavkom 4. Zakona o lovstvu, nije u suglasnosti ni s člankom 28. Ustava koji propisuje da je svatko nedužan i nitko se ne može smatrati krivim za kazneno djelo dok mu se pravomoćnom sudskom presudom ne utvrdi krivnja.

Ustavni sud je stoga i po toj ustavnoj osnovi ukinuo članak 30. stavak 4. Zakona o lovstvu u dijelu koji glasi: »ako u proteklom razdoblju nisu podneseni optužni prijedlozi za prekršaje iz članka 96. stavka 1. točke 1., 2., 3., 5., 7., 9., 10., 11., 13., 14., članka 97. stavka 1. točke 1., 2., 3., 4., 5., 6. i članka 98. stavka 1. točke 6., 7., 10., 11., 12., 13. ovoga Zakona.«

24. S obzirom na to da je donio odluku kao u izreci, Ustavni sud nije posebno razmatrao prigovore predlagatelja s aspekta članka 4. Ustava.

25. Točka I. izreke odluke temelji se na članku 55. stavku 1. Ustavnog zakona. Točka II. izreke (objava odluke) temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-3676/2015

U-I-3700/2015

U-I-3873/2015

U-I-3977/2015

U-I-4146/2015

U-I-4374/2015

U-I-337/2016

U-I-376/2016

Zagreb, 9. veljače 2016.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

