

REPUBLIKA HRVATSKA
SODNI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog po zahtjevu udruga L. z. o. ž. i p. „S. s p.“ iz R., B. 20, koju zastupa opunomoćenica D. M. V. iz R., B. br. 10, na sjednici dana 27. kolovoza 2013.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se djelomično usvaja.

Ukidaju se odredbe članka 7. stavka 1. i članka 8. stavka 1. i 2. Odluke o držanju pasa i postupanju s neupisanim psima, napuštenim i izgubljenim životinjama (Službene novine Općine Matulji, broj 42/04.).

U ostalom dijelu zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Udruga L.z. o. ž. i p. „S. s p.“ podnijela je Ustavnom sudu Republike Hrvatske, na temelju odredbe članka 38. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 49/02.-pročišćeni tekst), 27. prosinca 2005. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti članka 7. i 8. Odluke o držanju pasa i postupanju s neupisanim psima, napuštenim i izgubljenim životinjama Općinskog vijeća Općine M. (Službene novine Općine Matulji, broj 42/04.-dalje: Odluka).

Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012., predmet je dostavljen ovom sudu na nadležno postupanje.

Podnositelj smatra kako nema osnove za proizvoljno ograničavanje broja kućnih ljubimaca koje građani mogu držati u vlastitim stanovima, pod pretpostavkom da ih drže na način da ne ometaju kućni red svojim glasanjem te da ih drže u skladu s higijenskim zahtjevima i pod veterinarskom paskom. Dalje smatra kako se propisivanjem broja kućnih ljubimaca u stanu ograničava pravo vlasništva i iznosi mišljenje kako u stambenim zgradama s više stanova sami suvlasnici ugovorom o međusobnim odnosima mogu odrediti i broj kućnih ljubimaca koji se mogu držati u stanu. Navodi kako se ni vlasnicima obiteljskih kuća s okućnicom i vrtom ne može ograničiti broj kućnih ljubimaca, ako ih drže u skladu s veterinarskim i sanitarnim propisima i ako ne smetaju drugim građanima. Smatra osporavane odredbe u suprotnosti sa člankom 17. točkom 9. Zakona o veterinarstvu kojom je propisano da uvjete i način držanja pasa propisuje predstavničko tijelo općine ili grada u skladu s odredbama Zakona o dobrobiti životinja, a tom odredbom nije propisan broj pasa koje može držati pojedini vlasnik. Općina M. nije propisala uvjete i način držanja pasa, već je samo ograničila broj pasa i mačaka koje mogu držati pojedini vlasnici. U odnosu na članak 8. stavak 2. Odluke ukazuje kako veterinarska inspekcija nema ovlasti davati suglasnost na broj životinja koje pojedini vlasnici drže. Zbog svega predlaže da se donese odluka o neustavnosti i nezakonitosti članka 7. i članka 8. Odluke.

Općinsko vijeće Općine M. nije Sudu dostavilo očitovanje na navode zahtjeva iako je dopisom od 4. ožujka 2013. uredno pozvano dostaviti očitovanje.

Zahtjev je djelomično osnovan.

Odluku o držanju pasa i postupanju s neupisanim psima, napuštenim i izgubljenim životinjama donijelo je Općinsko vijeće Općine M. na temelju odredbe članka 17. stavka 9. Zakona o veterinarstvu (Narodne novine, broj 70/97. i 105/01.) i članka 20. Statuta Općine M. (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 24/01. i 18/03.).

Članak 7. Odluke glasi:

U stambenim zgradama s više vlasnika, odnosno najmoprimaca može se u stanu držati jednog psa, odnosno jednu mačku.

U višestambenim zgradama suvlasnici, sukladno propisima o vlasništvu, sporazumno utvrđuju prava i obveze vlasnika pasa (korištenje zajedničkih dijelova zgrada i dizala za kretanje i prijevoz psa, obveza čišćenja onečišćenih zajedničkih dijelova zgrade koje onečisti pas i sl.).

Članak 8. Odluke glasi:

Na okućnici obiteljske kuće, vrtu i sličnom zemljištu nije dozvoljeno držati više od tri odrasla psa izuzev uzgajivačnica pasa i prostora koji su za to registrirani.

Iznimno dozvoljeno je držati i više od tri pasa uz suglasnost veterinarske inspekcije.

Na okućnici obiteljske kuće vrtu i sličnom zemljištu psa je dozvoljeno držati samo u ograđenom dvorištu ili drugom ograđenom prostoru, tako da ga pas ne može napustiti.

Na vidljivu mjestu posjednik psa mora postaviti oznaku koja upozorava na psa (na primjer „čuvaj se psa“ i sl.).

Odredbom članka 17. stavka 9. Zakona o veterinarstvu (Narodne novine, broj 70/97., 105/01. i 172/03.) bilo je propisano kako uvjete i način držanja pasa, način postupanja s neupisanim psima, te s napuštenim i izgubljenim životinjama, propisuje predstavničko tijelo općine ili grada u skladu s odredbama Zakona o dobrobiti životinja. Navedeni Zakon prestao je važiti stupanjem na snagu Zakona o veterinarstvu (Narodne novine, broj 41/07.), sukladno odredbi članka 155. stavka 1. tog zakona. Trenutno važeći Zakon o veterinarstvu (Narodne novine, broj 82/13.) ne sadrži odredbu na temelju koje bi predstavničko tijelo općine ili grada bilo ovlašteno urediti navedenu materiju.

Međutim, na temelju odredbe članka 19. stavka 1. podstavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 19/13.-pročišćeni tekst) općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje. S obzirom na navedenu odredbu, Sud nalazi da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ovlašteno propisati uvjete držanja životinja kojima se utječe na stanovanje. Osim toga na temelju odredbe članka 58. stavka 4. Zakona o zaštiti životinja (Narodne novine, broj 135/06. i 37/13.) nadležna tijela općina ili gradova ovlaštena su urediti uvjete i način držanja kućnih ljubimaca, osim za kućne ljubimce koji pripadaju zaštićenim vrstama u skladu s posebnim propisima.

Opći akt kojim se normiraju odnosi koje je jedinica lokalne samouprave ovlaštena urediti mora biti sukladan zakonu koji regulira određeno pravno područje, jer se radi o hijerarhijski nižem aktu. To posebice znači da se općim aktom ne može propisati odnosno uvesti ograničenje koje zakonom nije predviđeno, već se njime samo mogu razraditi zakonom propisana ograničenja.

Osporavanim odredbama članka 7. stavka 1. i članka 8. stavka 1. Odluke, općinsko vijeće, kao predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, propisalo je ograničenje u broju životinja koje se mogu držati u stanu odnosno na okućnici obiteljske kuće, vrtu i sličnom zemljištu, premda takvo ograničenje nije propisano zakonima koji reguliraju ovu materiju. Naime, ni Zakon o veterinarstvu (Narodne novine, broj 70/97. i 105/01.) koji je bio na snazi u vrijeme donošenja osporavanih odredbi, ni trenutno važeći Zakon o veterinarstvu (Narodne novine, broj 82/13.), a ni Zakon o zaštiti životinja (Narodne novine, broj 135/06. i 37/13.), stupanjem na snagu kojeg je prestao važiti Zakon o dobrobiti životinja (Narodne novine, broj 19/99.) koji je bio na snazi u vrijeme donošenja osporavanih odredbi; ne propisuju niti su propisivali broj životinja koji bi bilo dopušteno držati u stanu, odnosno na okućnici obiteljske kuće, vrtu ili sličnom zemljištu. Radi toga Sud je ocijenio nezakonitima odredbe članka 7. stavka 1. i članka 8. stavka 1. Odluke.

Zbog navedenog Sud ocjenjuje nezakonitom i odredbu članka 8. stavka 2. osporavane Odluke kojom se propisuje iznimna mogućnost držanja više od Odlukom propisanog broja pasa uz suglasnost veterinarske inspekcije. Ovo dodatno iz razloga što ni jedan od ranije spomenutih Zakona o veterinarstvu kojima se reguliraju ovlasti veterinarskih inspektora, a ni posebni propisi koji normiraju te ovlasti ne propisuju ovlaštenje veterinarskog inspektora za davanje takve suglasnosti. O tome se očitovala i Uprava za veterinarstvo Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, dopisom upućenom Ustavnom sudu Republike Hrvatske 16. travnja 2010.

Zakon o veterinarstvu (Narodne novine, broj 70/97., 105/01. i 172/03.) propisivao je ovlasti republičkog veterinarskog inspektora (članak 133. i 134.) i županijskog, odnosno gradskog veterinarskog inspektora (članak 138. i članak 139.). Ranije važeći Zakon o dobrobiti životinja nadalje je u članku 37. stavku 3. propisivao provođenje inspeksijskog nadzora od strane veterinarskih inspektora Ministarstava sukladno propisima o veterinarstvu. Važeći Zakon o veterinarstvu (Narodne novine, broj 82/13.) propisuje ovlasti veterinarskog inspektora u provedbi inspeksijskog nadzora (članak 152.). Člankom 60. stavkom 2. Zakona o zaštiti životinja je određeno da inspeksijski nadzor provode veterinarski inspektori sukladno propisima o veterinarstvu, te su u članku 64. propisane ovlasti inspektora. Iz svih navedenih zakonskih odredbi slijedi kako veterinarska inspekcija u vrijeme donošenja osporene odredbe nije imala niti sada ima

ovlaštenje davati suglasnost za držanje određenog broja pasa zbog čega općim aktom nije moguće propisati davanje takve suglasnosti.

Sud ne nalazi nezakonitom odredbu članka 7. stavka 2. Odluke niti u tom djelu podnositelj posebno ističe nezakonitosti. Prema ocjeni Suda ta odredba nije u nesuglasju sa Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, broj 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09. i 143/12.), jer se propisivanjem mogućnosti da u višestambenim zgradama suvlasnici sporazumno utvrde prava i obveze vlasnika pasa, a u odnosu na korištenje zajedničkih dijelova zgrade, ni na koji način ne ograničava pravo vlasništva, već se sporazumno određuje korištenje dijelova nekretnine nad kojima nije uspostavljeno vlasništvo posebnog dijela.

Odredbe članka 8. stavka 3. i 4. Odluke Sud također ne nalazi nezakonitima niti podnositelj posebno ukazuje na nezakonitost tih odredbi. Propisivanjem obveze držanja pasa na okućnici, vrtu i sličnom zemljištu u ograđenom dvorištu, odnosno prostoru uz oznaku na vidljivom mjestu kojom se upozorava na psa, Sud nalazi da je Općinsko vijeće zakonito uredilo stanovanje na svom području odnosno uvjete i način držanja kućnih ljubimaca i tim odredbama nije povrijedilo ni pravo vlasništva ni odredbe Zakona o zaštiti životinja.

Slijedom izloženog odlučeno je kao u izreci na temelju odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) i odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavka 1. istog zakona. Objava presude temelji se na odredbi članka 86. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima prema kojoj ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave presude u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu 27. kolovoza 2013.