

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

783

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Smiljko Sokol, predsjednik Suda, te suci Marijan Hranjski, Petar Klarić, Jurica Malčić, Ivan Matija, Ivan Mrkonjić, Jasna Omejec, Željko Potočnjak, Emilija Rajić, Vice Vukojević i Milan Vuković, odlučujući o prijedlogu Hrvatskog ureda za osiguranje iz Zagreba, Martićeva 73, kojeg zastupa direktor Ante Lui, za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, na sjednici Suda održanoj 20. ožujka 2002. godine, donio je sljedeću

ODLUKU

I. Prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske odredbe članka 46. stavka 2. Zakona o vatrogastvu (»Narodne novine«, broj 106/99 i 117/01), te se ta odredba ukida.

II. Odluka će se objaviti u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

1. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe članka 46. stavka 2. Zakona o vatrogastvu podnio je Hrvatski ured za osiguranje iz Zagreba, koji smatra da ta odredba nije u suglasnosti s odredbama iz članaka 49. stavka 2. i 51. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske.

Prijedlog se obrazlaže sljedećim navodima: – osporenom zakonskom odredbom je društvima koja se bave osiguranjem od automobilske odgovornosti, odgovornosti cestovnih vozara, odgovornosti riječnog i pomorskog prijevoznika i odgovornosti aviopoduzetnika nametnuta obveza uplate sredstava za djelatnost vatrogastva u visini 1% naplaćene funkcionalne premije u tim vrstama osiguranja; – obveza sufinanciranja djelatnosti vatrogastva je neosnovano nametnuta društvima za osiguranje, čija djelatnost nema nikakve veze s djelatnosti vatrogastva, s obzirom da samo u neznatnom broju slučajeva postoji izvjesna povezanost (npr. u slučaju požara sudarenih vozila), kada društvo za osiguranje naknađuje štete svim oštećenim osobama, pa tako i troškove vatrogasne službe; – takva obveza je jednako tako neosnovano mogla biti nametnuta i drugim trgovačkim društvima, bankama, štedionicama, Hrvatskom autoklubu ili bilo kojoj drugoj pravnoj osobi; – posebno nema opravdanja naplaćivati vatrogasni doprinos za odgovornost u zračnom i pomorskom prometu s obzirom da se plovila i zrakoplovi uglavnom nalaze izvan teritorija Republike Hrvatske, pa se u slučaju požara na njima, aktivnosti vatrogasnih službi Republike Hrvatske ne mogu niti obavljati; – osim toga, zrakoplovi, bušee platforme i plovila su vrlo visoke osigurane vrijednosti s visokim rizikom odgovornosti, pa se veliki dio rizika, čak do 99% reosigurava u inozemstvu; – na taj način su društva za osiguranje, koja su većinom u privatnom vlasništvu, a neka i u pretežitom vlasništvu inozemnih pravnih i fizičkih osoba, jedina trgovačka društva kojima je takva obveza nametnuta; – društvima za osiguranje koja se bave osiguranjem od odgovornosti nije time osiguran »jednak pravni položaj na tržištu«, nego su suprotno članku 49. stavku 2. Ustava stavljena u neravnopravan položaj.

Predlagatelj dalje navodi da je postojanje takve zakonske obveze opravdano isključivo kod imovinskih osiguranja u kojima je uključen rizik požara. Tako je u stavku 1. članka 46.

Zakona o vatrogastvu za društva za osiguranje, koja provode osiguranje u kojima je uključen rizik požara, utvrđena obveza izdvajanja 5% od naplaćene premije u toj vrsti osiguranja za financiranje vatrogastva. Takvo izdvajanje sredstava ima opravdanje, jer se radi o preventivnim ulaganjima koja doprinose smanjenju šteta, a time i obveze osiguratelja u odnosu na osiguranu imovinu. Takav oblik ulaganja u preventivne svrhe je kod imovinskih osiguranja u skladu s osigurateljnom teorijom i praksom, te se takvo izdvajanje sredstava obračunava pri utvrđivanju visine premije požarnog osiguranja koju plaća osiguranik.

Za predlagatelja je opravdano da društva koja provode neko od navedenih osiguranja od odgovornosti, kao što je npr. osiguranje od automobilske odgovornosti u preventivne svrhe ulože i dio sredstava iz naplaćene premije automobilske odgovornosti za financiranje raznih programa koja doprinose sigurnosti u prometu i smanjenju šteta, koje ulaganje bi bilo utemeljeno na ugovornoj osnovi između društava za osiguranje koja provode tu vrstu osiguranja i drugih pravnih osoba, prvenstveno Ministarstva unutarnjih poslova. Zbog toga za predlagatelja svako uvođenje zakonske obveze izdvajanja sredstava u vidu vatrogasnog doprinosa nema opravdanja, jer u navedenoj vrsti osiguranja rizik požara nije izražen kao u osiguranju imovine, pa bi takav oblik izdvajanja sredstava bio prihvatljiv jedino kada bi se on primijenio na sva trgovačka društva te druge pravne osobe.

Zaključno se navodi da niti u jednoj zemlji nije zakonom nametnuta obveza društvima za osiguranje da iz sredstava osiguranja od automobilske odgovornosti i drugih navedenih odgovornosti uplaćuju sredstva za sufinanciranje vatrogasne djelatnosti. Osporena odredba je osim toga, nerazumljiva i neprovediva u praksi, jer je društvima nametnuta obveza uplate sredstava »na području na kojem se nalazi osigurana imovina«, a radi se o osiguranju od odgovornosti, te ne postoji »osigurana imovina«, jer se vozač osigurava od odgovornosti za štete nanesene trećim osobama koje mogu nastati na bilo kojem području u Hrvatskoj, te u inozemstvu.

2. Sukladno članku 24. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 99/99), prijedlog je dostavljen Ministarstvu unutarnjih poslova radi očitovanja na navode predlagatelja, s obzirom da to Ministarstvo, prema članku 40. stavku 1. Zakona o vatrogastvu, obavlja nadzor nad provedbom toga Zakona.

U svezi s tvrdnjom predlagatelja o neznatnom broju slučajeva požara sudarenih vozila, Ministarstvo je navelo statističke podatke o intervencijama vatrogasnih postrojbi Ministarstva na području Republike Hrvatske tijekom 1999. godine, prema kojima se od 635 požara na prometnim sredstvima 90% intervencija odnosi na cestovni promet, odnosno od 530 tehničkih intervencija u prometu 90% se odnosi na spašavanje unesrećenih iz vozila, dok su 475 ostalih slučajeva 90% bile razne intervencije u prometu (ispiranje kolnika, saniranje prevrnuća cisterni i sl.). Istaknuta je i okolnost da se u Republici Hrvatskoj u cestovnoj mreži nalazi 41 tunel ukupne duljine 18,4 km, a u izgradnji je još 16 tunela ukupne duljine 12,4 km, a očekuje se i povećanje prometa uslijed povećanja turističkog prometa i porasta proizvodnje, što će potencijalno rezultirati povećanjem broja prometnih nesreća, zbog čega je opravdano očekivati i povećan rizik požara u prometu.

Ministarstvo je nadalje izrazilo suglasnost s navodima predlagatelja glede nepovredivosti osporene odredbe s obzirom na obvezu uplate sredstava »na području na kojem se nalazi osigurana imovina«, jer to upućuje na nekretnine, međutim, smatraju da se kao mjerilo za određivanje područja na kojem se nalazi osigurana imovina, može uzeti i područje na kojem

je nastao štetni događaj, odnosno na kojem se zbila vatrogasna intervencija u prometu, a što je, po njihovom mišljenju, bila i intencija zakonodavca.

Zaključno ističu da je s obzirom na navedeno postojeća odredba članka 46. stavka 2. Zakona o vatrogastvu opravdana i potrebna, jer se njenom provedbom, i u preventivnom smislu, podiže razina sigurnosti cestovnog prometa za kojeg se u narednom razdoblju opravdano očekuje veći porast. Opravdanost sporne zakonske obveze Ministarstvo nalazi i u činjenici da vatrogasne postrojbe nisu od društava za osiguranje naplaćivale troškove nastale u slučaju intervencija.

Prijedlog je osnovan.

3. Prema odredbama članka 1. stavaka 1. i 2. Zakona o vatrogastvu, vatrogasna djelatnost je sudjelovanje u provedbi preventivnih mjera zaštite od požara i eksplozija, gašenje požara i spašavanje ljudi i imovine ugroženih požarom i eksplozijom, pružanje tehničke pomoći u nezgodama i opasnim situacijama te obavljanje i drugih poslova u nesrećama, ekološkim i inim nesrećama, vatrogasna djelatnost je stručna i humanitarna djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku.

Članak 46. toga Zakona glasi:

»Društva za osiguranje izdvajaju sredstva u visini 5% od premije osiguranja od požara koja se uplaćuju u iznosu od 30% na poseban račun Hrvatske vatrogasne zajednice, u iznosu od 30% na poseban račun vatrogasnih zajednica županija i Vatrogasne zajednice grada Zagreba na području kojih se nalazi osigurana imovina te 40% na račun vatrogasne zajednice jedinice lokalne samouprave, odnosno područne vatrogasne zajednice na području na kojem se nalazi osigurana imovina.

Društva za osiguranje uplaćuju 1% sredstava od naplaćene funkcionalne premije osiguranja od osiguranja u odgovornosti u cestovnom, riječnom, pomorskom, zračnom i željezničkom prometu na području na kojem se nalazi osigurana imovina i to tako da se 30% od tih sredstava uplaćuje na poseban račun Hrvatske vatrogasne zajednice, 30% uplaćuje na poseban račun vatrogasnih zajednica županija i Vatrogasne zajednice grada Zagreba na području kojih se nalazi osigurana imovina, te 40% na račun vatrogasne zajednice jedinice lokalne samouprave, odnosno područne vatrogasne zajednice na području na kojem se nalazi osigurana imovina.

Sredstva iz stavaka 1. i 2. ovoga članka izdvojeno se vode, a mogu se koristiti samo za nabavu opreme i sredstava namijenjenih za vatrogasnu intervenciju, osposobljavanje vatrogasaca te pomaganje vatrogastva na područjima od posebne državne skrbi, prema mjerilima koja utvrdi nadležno tijelo Hrvatske vatrogasne zajednice.

Pravne osobe koje za osiguranje od požara svoje imovine osnivaju vlastite osiguravajuće fondove, uplaćuju iz tih fondova sredstva u visini i na način utvrđen stavkom 1. ovoga članka.

Društva za osiguranje pravnim osobama koje imaju profesionalnu vatrogasnu postrojbu u gospodarstvu i dobrovoljno vatrogasno društvo u gospodarstvu utvrđenu zakonom umanjuju obračunati iznos premije osiguranja od požara za 30% iznosa utvrđenog u stavku 1. ovoga članka samo za imovinu koju njihove postrojbe osiguravaju sukladno planu zaštite od požara.«

4. Odredbama članka 46. Zakona o vatrogastvu utvrđene su posebne obveze društava za osiguranje glede financiranja djelatnosti vatrogastva i to visina sredstava koja se za tu svrhu izdvajaju, način njihove raspodjele, te njihova konkretna namjena.

Razvidno je da društva za osiguranje temeljem tih odredbi sudjeluju u financiranju vatrogasne djelatnosti po dvije osnove: izdvajanjem 5% od premije osiguranja od požara, te 1% od premije (naplaćene funkcionalne) iz osiguranja od odgovornosti u cestovnom (automobilska odgovornost), riječnom, pomorskom, zračnom i željezničkom prometu.

Zakon je odredio njihovu raspodjelu na način da se ona u određenim postocima doznačju Hrvatskoj vatrogasnoj zajednici, Vatrogasnoj zajednici Grada Zagreba, te vatrogasnim zajednicama županija i jedinica lokalne samouprave, odnosno područnih vatrogasnih zajednica. Raspodjela je propisana po teritorijalnom kriteriju u smislu da pravo na navedena sredstva imaju vatrogasne zajednice na području kojih se nalazi osigurana imovina.

Izdvojena sredstva su po svojoj naravi strogo namjenska, s obzirom da se mogu koristiti samo za nabavu opreme i sredstava namijenjenih za vatrogasnu intervenciju, osposobljavanje vatrogasaca, te pomaganje vatrogastva na područjima od posebne državne skrbi prema mjerilima koja utvrdi nadležno tijelo Hrvatske vatrogasne zajednice.

5. Prema Zakonu o osiguranju (»Narodne novine«, broj 46/97 – pročišćeni tekst i 116/99), temeljne vrste osiguranja su osiguranje imovine i osiguranje osoba, koje se dalje razvrstavaju na različite skupine osiguranja, među kojima se, pored ostalih, nalaze i: osiguranje imovine od požara, osiguranje od automobilske odgovornosti, osiguranje od odgovornosti u zračnom prometu, osiguranje od odgovornosti brodara, te ostala osiguranja od odgovornosti (članci 1. i 5.). Osiguranje imovine i osoba je u pravilu dobrovoljno, a samo iznimno se zakonom mogu propisati slučajevi kada je osiguranje obvezno (članak 6. stavak 1.).

Prema članku 6. stavku 1. navedenog Zakona, osiguranje od automobilske odgovornosti, osiguranje od odgovornosti u zračnom prometu te osiguranje od odgovornosti brodara, obvezna su osiguranja. Njima se obvezno osiguravaju vlasnici, odnosno korisnici motornih vozila, zrakoplova ili brodica na motorni pogon od odgovornosti za štete počinjene trećim osobama. Osiguranje od odgovornosti u željezničkom prometu je dobrovoljno budući da su vlasnici, odnosno korisnici motornih i priključnih vozila koja se kreću tračnicama oslobođeni od obveze sklapanja ugovora o osiguranju od odgovornosti. Stoga oni za eventualne štete trećim osobama, ako nisu sklopljeni takvi ugovori, odgovaraju osobno.

6. Osiguranje imovine od požara ima za svrhu naknaditi vlasniku imovine štetu prouzročenu požarom i predlagatelj u svom prijedlogu ne osporavaju obvezu društva za osiguranje koje sklopi takve ugovore da za obavljanje vatrogasne djelatnosti posebno izdvaja određeni iznos od premije osiguranja od požara i uplaćuje ga vatrogasnim zajednicama na čijem području se nalazi osigurana imovina. Ta je obveza utvrđena u stavku 1. članka 46. Zakona o vatrogastvu.

Kada je riječ o odredbi iz stavka 2. članka 46. toga Zakona, predlagatelj, prema ocjeni Ustavnog suda, osnovano ukazuju na njenu neustavnost, s obzirom da je protivno ustavnom jamstvu jednakopravnog položaja svih poduzetnika na tržištu propisivanje obveza kojima se jedna grupa poduzetnika stavlja u neravnopravan položaj u odnosu na druge. Upravo je to učinjeno spornom zakonskom odredbom prema društvima za osiguranje, koja, pored izdvajanja iz premije osiguranja radi izravnog pokrivanja rizika od požara, još moraju dodatno izdvajati za vatrogastvo iz premija drugih vrsta osiguranja, u konkretnom slučaju onih osiguranja u

kojima su se vlasnici ili korisnici motornih vozila, zrakoplova ili brodova osigurali od odgovornosti za štete počinjene trećima u cestovnom, riječnom, pomorskom, željezničkom ili zračnom prometu.

7. Ustavni sud je u ocjeni ustavnosti osporene odredbe imao u vidu ustavna načela iz članaka 16. i 50. stavka 2. Ustava, prema kojima se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje, s time da svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju, a poduzetnička sloboda i vlasnička prava se mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

Osporena zakonska obveza utvrđena je na način koji nije u skladu niti s navedenim ustavnim načelima i pravima, jer je određena samo za jednu skupinu gospodarskih subjekata, a da nije razvidno iz kojih razloga i na temelju kojih mjerila je to učinjeno.

8. Utvrđivanje izvora i načina financiranja vatrogasne djelatnosti, kao humanitarne djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku, legitimno je pravo zakonodavca, utemeljeno na članku 2. stavku 4. podstavku 1. Ustava, prema kojoj odredbi zakonodavac samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje o uređivanju gospodarskih, političkih i pravnih odnosa u Republici Hrvatskoj.

S obzirom da je vatrogastvo djelatnost od javnog interesa, njeno ostvarivanje preventivno mora biti jednakopravna obveza svih, zbog čega razvoju i financiranju vatrogastva moraju doprinositi svi sukladno zakonu i Ustavu. Međutim, obveze koje u tu svrhu zakonodavac nameće gospodarskim i drugim pravnim subjektima moraju biti određene na način i uz pretpostavke kojima se neće dovesti u pitanje njihova prava zajamčena Ustavom, kao što su jednakost pred zakonom (članak 14. stavak 2.), te jednak pravni položaj na tržištu (članak 49. stavak 2.).

Osporenim odredbom se uvodi, pojednostavljeno rečeno, dodatni »vatrogasni doprinos«, koji je kao obveza nametnut osiguravateljnim društvima iz premije onih osiguranja kojima se osigurava odgovornost za štete nanosene trećima u prometu i za koje, sukladno zakonu i ugovoru o osiguranju, oštećenima odgovara osiguratelj do visine ugovorene svote. S obzirom da se tim osiguranjem pokriva odgovornost vlasnika motornih vozila u slučaju nastupa smrti, tjelesne ozljede, narušenja zdravlja, uništenja ili oštećenja stvari treće osobe, nema opravdanja obvezivati osiguratelje tih osiguranja na izdvajanje iz premija plaćenih za tu vrstu osiguranja još i za vatrogasnu djelatnost, jer su štete od požara pokrivena zasebnim osiguranjem imovine od požara.

Ukoliko je zakonodavac smatrao da je potrebno u interesu cjelokupne društvene zajednice poboljšati uvjete obavljanja vatrogasne djelatnosti, tada je obveza povećanog izdvajanja za tu svrhu trebala biti propisana za sve gospodarske subjekte sukladno njihovim mogućnostima. Činjenica da vatrogasne pristojbe nisu od društava za osiguranje naplaćivale troškove svojih intervencija, nije opravdan i valjan razlog za sporno normiranje.

9. Ustavni sud je ocijenio i osnovanost navoda predlagatelja glede mjesta uplate izdvojenih sredstava. Osnovano se sredstva izdvojena iz premija osiguranja od požara uplaćuju vatrogasnim zajednicama na području kojih se nalazi osigurana imovina, jer će te zajednice u pravilu i intervenirati u slučaju požara. Međutim, kada je riječ o osiguranjima od odgovornosti

za štete nastale uporabom motornih vozila (automobila, zrakoplova, brodova), štetu trećima naknađuje osiguravateljna zajednica kod koje je sklopljen ugovor o osiguranju, pri čemu nije odlučno mjesto štetnog događaja.

10. Slijedom navedenog, Ustavni sud je temeljem članka 53. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, a u svezi s člankom 128. stavkom 1. podstavkom 1. Ustava, donio odluku kao u izreci.

Broj: U-I-597/2000
Zagreb, 20. ožujka 2002.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednik
dr. sc. Smiljko Sokol, v. r.