

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

Poslovni broj: Usoz-94/15-6

Odvjetnik
V. T.
Z.

Kao opunomoćenik podnositelja D. S. iz Š., podneskom od 2. travnja 2015. predložili ste da ovaj Sud po službenoj dužnosti sukladno članku 83. stavku 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.-dalje: ZUS) pokrene postupak za ocjenu zakonitosti članka 11. stavka 3. i 6. Odluke o uvjetima i mjestima za obavljanje trgovine na malo izvan prodavaonica na području Općine Vidovec, objavljene u Službenom vjesniku Varaždinske županije broj: 44/2014 od 26. rujna 2014.

U obavijesti navodite da se predmetnom Odlukom, kojom je u članku 11., između ostalog, propisano radno vrijeme pokretnih prodavaonica te radijus prostorne zabrane za obavljanje te prodaje, krši načelo slobode i jednakosti na tržištu i trgovci koji obavljaju djelatnost trgovine putem pokretne prodaje stavljaju u nepovoljniji položaj od ostalih kategorija trgovaca. Smatrate da je propisivanje ograničenja u pogledu radnog vremena pokretnih prodavaonica u članku 11. stavku 3. Odluke suprotno članku 4. stavku 1. i članku 57. stavku 1. Zakona o trgovini ("Narodne novine", broj: 87/08., 96/08., 116/08., 76/09., 114/11., 68/13. i 30/14.), pri čemu takvo ograničenje nije opravdano nikakvim legitimnim ciljem odnosno javnim interesom. Nadalje, navodite da su zabranom rada izvan radnog vremena od 6,00 do 11,00 sati povrijeđena i prava samih radnika zaposlenih kod poslodavaca koji se bave tom djelatnošću, a koji ne mogu ostvarivati pravo na rad u punom radnom vremenu i druga prava iz radnog odnosa prema Zakonu o radu. Pozivajući se na shvaćanje Ustavnog suda Republike Hrvatske izraženo u Odluci broj: U-I-642/2009 od 19. lipnja 2009., navodite da Odluka jedinice lokalne samouprave mora biti u suglasnosti sa zakonom i Ustavom (članak 5. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske).

U odnosu na odredbu članak 11. stavka 6. Odluke, navodite da apsolutna zabrana prodaje na udaljenosti manjoj od 1.500 metara od postojećeg čvrstog trgovačkog objekta predstavlja neopravdano kršenje načela jednakosti trgovaca na tržištu, suprotno smislu tržišne utakmice i članku 4. stavku 2. Zakona o trgovini. Ističete da se na taj način praktički onemogućuju trgovci te kategorije da u većem dijelu Općine V. obavljaju djelatnost trgovine, a da pri tome nije jasan legitimni cilj koji se tim ograničenjem želi postići. Smatrate da je navedena odredba Odluke nezakonita i usmjerena isključivo na potiskivanje konkurencije na tržištu i davanje poslovne prednosti drugoj kategoriji trgovaca, (velikim trgovačkim centrima), iako je prema konačnom prijedlogu Zakona o trgovini cilj toga Zakona osigurati nesmetani rast djelatnosti trgovine kao gospodarske grane, vodeći računa o ravnopravnosti svih kategorija trgovaca, o radnicima zaposlenim u trgovini i o potrošačima. Ukazujete na način uređivanja uvjeta pokretne prodaje u drugim općinama na području V. županije, koje svojim odlukama ne zadiru u zakonom zajamčeno pravo trgovaca da odrede radno vrijeme svoje prodavaonice, dok u odnosu na radijus obavljanja pokretne prodaje propisuje identične ili nešto blaže zabrane.

Predlažete da Sud ukine odredbe članka 11. stavka 3. i 6. navedene Odluke.

U svezi s ovim podneskom Sud je zatražio očitovanje donositelja akta. Općina Vidovec se očitovala u podnesku od 23. veljače 2016., navodeći da je odlučivanje o uvjetima pokretne prodaje stavljeno u nadležnost jedinica lokalne samouprave Zakonom o trgovini i Pravilnikom o radnom vremenu prodavaonice i drugih oblika trgovine na malo, u kojem u stavku 3. stoji da će poglavarstvo općine odnosno grada samo propisati radno vrijeme prodavaonice. Poziva se na mišljenje i tumačenje Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva od 1. kolovoza 2012., prema kojem trgovac registriran za obavljanje djelatnosti pokretne prodaje može istu obavljati samo na mjestima i na način propisan odlukom predstavničkog tijela općine na čijem se području ta prodaja odvija, jer ima najbolji uvid u stanje gospodarstva na svom području. Ističe da je kategoriji trgovaca u pokretnim prodavaonicama omogućen neposredan i izravan pristup stanovnicima kojima ovakav pristupačan oblik trgovine, u kojem trgovac dolazi kupcima, zamjenjuje odlazak u trgovine u čvrstim objektima, te se imajući u vidu da je preko 20% stanovnika starije od 60 godina, time uspostavlja i ravnoteža u položaju trgovaca na području općine. Smatra da je ograničenje radnog vremena u takvom načinu prodaje opravdano i zakonom dopušteno, kao i diskrecijsko pravo Općine s ciljem osiguravanja istih uvjeta za sve trgovce na svom području, a rad navedenih prodavaonica samo u određenom dijelu dana propisuje se i s obzirom na prometne prilike mjesta i sigurnost prometa.

Nadalje, donositelj akta navodi da predmetnom Odlukom nije ograničen rad zaposlenih, već rad prodavaonica, te poslodavac svoje radnike izvan spomenutog vremenskog intervala može rasporediti prema vlastitoj diskreciji, a s obzirom na odredbe Zakona o radu o različitom trajanju radnog vremena. Smatra pozivanje podnositelja na praksu Ustavnog suda bespredmetnom, jer se materija iz spomenute Odluke Ustavnog suda broj: U-I-642/2009 ne može poistovjetiti ili primijeniti na ovaj slučaj. Što se tiče propisane minimalne udaljenosti pokretnih prodavaonica od čvrstih trgovačkih objekata, navodi da isto nije uvedeno da bi se trgovca spriječilo da nastupa na tržištu pokretnom prodajom. Smatra da je Odluka u tom dijelu opravdana i u skladu sa zakonskim ovlaštenjem i diskrecijom danom Općini, a uzevši u obzir geografski oblik i položaj Općine V., te razmještaj čvrstih trgovačkih objekata koji su pretežno koncentrirani u središtima mjesta.

Nakon uvida u Odluku o uvjetima i mjestima za obavljanje trgovine na malo izvan prodavaonica na području Općine Vidovec, Sud je ocijenio da donošenjem osporavanog općeg akta Općinsko vijeće Općine Vidovec nije prekoračilo zakonom propisane ovlasti.

Naime, odredbom članka 10. stavka 4. Zakona o trgovini propisano je da se prodaja robe na način iz stavka 1. podstavka 5. ovoga članka (pokretna prodaja), može obavljati samo uz uvjete propisane odlukom predstavničkog tijela grada ili općine na čijem području se pokretna prodaja obavlja.

U stavku 1. podstavku 5. navedenog članka Zakona, pokretna prodaja je propisana kao jedan od oblika trgovine na malo izvan prodavaonica.

U konkretnom slučaju odredbom članka 11. stavka 3. Odluke propisano je da se prodaja putem pokretnih prodavaonica može obavljati na mjestima javno-prometnih površina, u pravilu na parkiralištima, ugibalištima i proširenjima u vremenu od 6,00 do 11,00 sati.

U stavku 6. članka 11. Odluke propisano je da se prodaja putem pokretne prodavaonice ne može obavljati ispred, kao i na cestovnoj udaljenosti manjoj od 1.500 metara od postojećeg čvrstog trgovačkog objekta.

S obzirom da je navedena Odluka u osporavanom dijelu donesena na temelju članka 10. stavka 4. Zakona o trgovini, koji Zakon osim obveze ispunjavanja uvjeta za obavljanje trgovine iz članka 12. (minimalno tehnički uvjeti, opći, sanitarni i zdravstveni uvjeti, a koje određuje nadležni ministar) ne propisuje nikakove druge uvjete, citirana odredba Zakona daje

ovlaštenje predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave da na svom području autonomno, u cijelosti uredi mjesto i vrijeme odnosno način i uvjete obavljanja trgovine pokretnom prodajom, kao jednog od oblika trgovine na malo izvan prodavaonice.

Sud ne nalazi da bi određivanje uvjeta obavljanja predmetnog načina prodaje bilo u suprotnosti s člankom 4. Zakona o trgovini, imajući u vidu i razloge donošenja Odluke u osporavanom dijelu koje je donositelj obrazložio u svom očitovanju. Također, pravo trgovca iz članka 57. stavka 1. Zakona o trgovini da određuje radno vrijeme prodavaonice, a uz poštivanje Zakona o radu i drugih radno-pravnih propisa, ne utječe na izričito ovlaštenje dano zakonom jedinicama lokalne samouprave da na svom području cjelovito urede obavljanje gospodarske djelatnosti, u konkretnom slučaju specifičan način obavljanja trgovinske djelatnosti, posebice na mjestima javnoprometnih površina. Stoga navodi podnositelja ne ukazuju da bi Odluka u osporenom dijelu bila nezakonita.

U odnosu na navode o neustavnosti osporene Odluke, imajući u vidu Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske donesenu u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom članaka Zakona o trgovini kojima je bilo propisano radno vrijeme prodavaonica, kao i zabrana rada nedjeljom, napominje se da sukladno članku 3. stavku 2. ZUS-a predmet upravnog spora može biti samo ocjena zakonitosti općeg akta, a ne i ocjena njegove suglasnosti s Ustavom.

S obzirom na navedeno, Sud je na sjednici vijeća održanoj 17. prosinca 2018. ocijenio da nema osnove za pokretanje postupka ocjene zakonitosti osporavanih odredaba Odluke po službenoj dužnosti.

U Zagrebu, 17. prosinca 2018.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić Babić, v.r.