

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

10

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Borisa Markovića, predsjednika vijeća, Ljiljane Karlovčan-Đurović, Lidije Rostaš-Beroš, Ante Galića i Blanše Turić, članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po zahtjevu Ministarstva uprave, Zagreb, Maksimirska 63, na sjednici 27. studenoga 2015.

presudio je

Zahtjev se usvaja.

Ukidaju se članci 2., 7., 8., 9. i 10., članak 11. stavak 1. točke 1., 2., 4., 5., 6., 7. i stavak 2., te članci 17. i 20. Odluke o plaćama i pravima iz radnog odnosa dužnosnika Zadarske županije (»Službeni glasnik Zadarske županije«, 12/10.).

O b r a z l o ž e n j e

Ministarstvo uprave na temelju članka 82. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11. i 144/12.) podnijelo je zahtjev za ocjenu zakonitosti članaka 2., 7., 8., 9. i 10. članka 11. osim točke 3. stavka 1., te članka 17. i 20. Odluke Županijske skupštine Zadarske županije o plaćama i pravima iz radnog odnosa dužnosnika Zadarske županije, klasa: 120-02/10-01/02, urbroj: 2198/1-02-10-3 od 11. lipnja 2010.

Podnositelj smatra da članak 2. navedene Odluke nije usklađen s člankom 90. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi protekom roka iz članka 54. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« 144/12.), niti sa člankom 8. stavkom 3. Zakona o lokalnim izborima protekom roka iz članka 139. toga Zakona, čime je članak 2. Odluke protivan odredbama članka 90. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i članka 8. stavka 3. Zakona o lokalnim izborima. Nadalje, članci 7., 8., 9. i 10., članak 11. osim točke 3. stavka 1., te članci 17. i 20. Odluke protivni su odredbama članka 90. i 90.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, kao i smislu i sadržaju navedenih propisa. Navodi da je Odlukom klasa: 023-01/14-01/86, urbroj: 515-02-02/1-14-4 od 22. svibnja 2014. u postupku nadzora zakonitosti općeg akta propisanom člankom 80.b Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi obustavio od primjene navedene odredbe osporene Odluke. Ističe da osobama koje profesionalno obavljaju dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovog zamjenika pripadaju i određena prava po osnovi obavljanja te dužnosti. Pravo na plaću, kao i druga prava iz rada općinskog načelnika, gradonačelnika i župana te njihovog zamjenika ne spadaju u područje službeničkih odnosa nego proizlaze iz prava osoba izabranih na određenu dužnost u jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Dakle, u konkretnom slučaju zamjenik župana nije službeničko radno mjesto, nego dužnost na koju je zamjenik, isto kao i župan, izabran na lokalnim izborima u skladu sa zakonom. Slijedom navedenog, na dužnosnike koji su izabrani i dužnost obavljaju za vrijeme trajanja mandata (u pravilu 4 godine), nisu primjenjiva sva pravila koja se odnose na službenike u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, kao što je primjerice u konkretnom slučaju vođenje evidencije o trajanju radnog vremena. Neovisno o trajanju njegovog »radnog vremena«, dužnosniku koji profesionalno

obavlja dužnost pripada pravo na plaću i staž osiguranja. To pravo treba tumačiti dvosmjerno, jer kao što mu se plaća ne umanjuje zbog »kraćeg radnog vremena«, istovremeno dužnosnik nema pravo ni na uvećanje plaće po osnovi prekovremenog rada, rada vikendom ili na praznik, kao ni po bilo kojoj drugoj osnovi. Napominje da je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi sustavni propis kojim se uređuju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, njihova tijela i način rada tih tijela te ne sadrži odredbe koje bi sankcionirale nepoštivanje obveza iz rada općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovog zamjenika. Napominje da je posljedica profesionalnog obnašanja dužnosti općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika, pravo na plaću i druga prava iz rada, što im je zajamčeno Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a sama plaća i mjerila za njeno određenje definirana su temeljem odredbi Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« 28/10.). Osobama koje profesionalno obavljaju dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovog zamjenika pripadaju i određena prava po osnovi obavljanja te dužnosti, konkretno pravo na plaću i staž osiguranja. Što se tiče drugih prava iz rada osoba koje profesionalno obavljaju dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovog zamjenika (lokalnih dužnosnika), ta prava posebnim zakonima nisu propisana, a naročito je važno naglasiti da se ona ne mogu poistovjetiti s pravima službenika, a ni s pravima radnika iz radnog odnosa. Pravo na plaću, kao i druga prava iz rada općinskog načelnika, gradonačelnika i župana te njihovog zamjenika proizlazi iz prava osoba izabраниh na određenu dužnost u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave. Obavljanje dužnosti općinskog načelnika, gradonačelnika i župana te njihovog zamjenika nije isto što i obavljanje poslova službenika i namještenika, niti se s tim može izjednačiti po bilo kojoj osnovi. Te osobe obavljaju dužnost na koju su izabrane na lokalnim izborima u skladu sa zakonom, a ne primaju se u službu niti se s njima zasniva klasični radni odnos za obavljanje poslova općinskog načelnika, gradonačelnika i župana te njihovog zamjenika. Osim toga, oni ne stupaju u radni odnos temeljem ugovora o radu, kao što je to utvrđeno općim propisima o radu, nego ostvaruju pravo iz rada, sukladno posebnom zakonu, o čemu se donosi rješenje, a preduvjet za ostvarivanje tih prava jest upravo izbor na dužnost izvršnog tijela jedinice. Međutim, nesporno je da lokalni dužnosnici, osim prava na plaću i staž osiguranja, imaju pravo na naknadu stvarnih materijalnih troškova nastalih u vezi s obnašanjem dužnosti (kao što su npr. putni i drugi troškovi nastali u vezi s obnašanjem dužnosti) kao i neka druga prava npr. pravo na korištenje službenog automobila. Prava lokalnih dužnosnika u vezi s obnašanjem dužnosti, treba urediti općim aktom koji donosi predstavničko tijelo lokalne jedinice, ali ne na način na koji je predstavničko tijelo to učinilo u Odluci o plaćama i pravima iz radnog odnosa dužnosnika Zadarske županije, priznavajući županu i njegovim zamjenicima koji profesionalno obavljaju dužnost sva materijalna i druga prava iz radnog odnosa na koja ostvaruju pravo službenici i namještenici prema Kolektivnom ugovoru i drugim izvorima radnog prava. Lokalni dužnosnici ne mogu ostvarivati druga materijalna prava odnosno regres za korištenje godišnjeg odmora, pravo na novčanu pomoć, kolektivno osiguranje, jubilarnu nagradu, dar za djecu i božićnicu, s obzirom da isto, sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, mora biti propisano (posebnim) zakonom, a osim toga, lokalni dužnosnici nisu u radnom odnosu temeljem Ugovora o radu, nego ostvaruju prava iz rada, sukladno posebnom zakonu, o čemu se donosi rješenje. S obzirom da važeći zakoni koji uređuju prava, obveze i odgovornosti lokalnih dužnosnika, prvenstveno Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, osim prava na plaću župana, gradonačelnika i općinskog načelnika te njihovog zamjenika (odnosno prava na naknadu za rad bez zasnivanja radnog odnosa) i staž osiguranja, ne propisuju druga prava iz rada za lokalne dužnosnike, osporene odredbe Odluke o plaćama i pravima iz radnog odnosa dužnosnika Zadarske županije protivne su odredbama tih zakona. Naime, smisao odredaba tih zakona jest upravo u propisivanju točno određenih prava lokalnih dužnosnika koji dužnost obavljaju profesionalno (i prava po prestanku profesionalnog obavljanja dužnosti) te slijedom primjene istih, nije moguće širiti prava dužnosnika izvan propisanih okvira niti im omogućavati ostvarivanje prava koja im ne pripadaju. Predlaže da Sud zahtjev usvoji i ukine osporene odredbe Odluke Županijske skupštine Zadarske županije o plaćama i pravima iz radnog odnosa dužnosnika Zadarske županije.

Odgovarajućom primjenom odredbi članka 32. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« 20/10., 143/12. i 152/14.) sud je zahtjev dostavio na očitovanje donositelju.

Župan Zadarske županije podneskom klasa: 011-03/13-01/08, urbroj: 2198/1-01-15-8 od 2. siječnja 2015. dostavio je očitovanje kojim u cijelosti osporava navode zahtjeva. U odnosu na ocjenu zakonitosti članka 2. Odluke, nesporno je kako je u trenutku donošenja predmetne odluke odredba članka 2. bila sukladna odredbi članka 90. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, te da je sukladno izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« 144/12.) izvršila izmjene i dopune Statuta Zadarske županije (»Službeni glasnik Zadarske županije« 15/09., 7/10., 11/10., 4/12., 2/13. i 14/13.) tako

da je na snazi odredba članka 32. Statuta Zadarske županije kojom je sukladno sada važećem Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uređeno obnašanje dužnosti župana i zamjenika župana. Statut Zadarske županije je akt jače pravne snage u odnosu na Odluku, a Zadarska županija će predmetnu odredbu članka 2. Odluke uskladiti s nastalim zakonskim promjenama, što omaškom nije učinjeno i ranije. Smatra da je predlagatelj propustio navesti konkretnu odredbu zakonskog ili podzakonskog akta koji bi propisao kako se na župane, gradonačelnike, općinske načelnike i njihove zamjenike ne smiju primijeniti prethodno navedena prava, pa time i nakon uvida u cjelokupan tekst obrazloženja zahtjeva ostaje nejasno čime se dokazuje nezakonitost odredbi koje podnositelj zahtjeva osporava. Naime, da bi određena odredba općeg akta bila nezakonita mora biti protivna kogentnoj pravnoj normi ili moralu društva. Zakonitost pojedine odredbe općeg akta ogleda se u njezinoj povredi propisane pravne norme sadržajne bilo u Ustavu ili pojedinom zakonu. Ukoliko norma općeg akta nije protivna određenoj normi onda može eventualno biti nezakonita budući je protivna moralu društva. Nesporna je činjenica kako radni odnosi lokalnih dužnosnika u pravnom poretku Republike Hrvatske nisu riješeni sveobuhvatno jednim zakonskim propisom, već parcijalno i djelomično odredbama više posebnih zakonskih propisa, te općim propisima o radu, u prvom redu Zakonom o radu. Sam podnositelj zahtjeva i navodi u svom obrazloženju kako su Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisana mjerila za određivanje plaća i naknada, dok druga prava vezana uz profesionalno obnašanje dužnosti župana, gradonačelnika i općinskih načelnika i njihovih zamjenika nisu određena tim, ali ni drugim zakonom. Upućuje na odredbe Zakona o radu (»Narodne novine« 93/14.) i Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te presudnim u ovom predmetu smatra to što je sam zakonodavac olako u zakonsku terminologiju uveo do tada nepostojeći pravni pojam »profesionalno obavljanje dužnosti«, kao pojam kojeg u uvodnim odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nije sadržajno definirao, niti njegova definicija postoji u nekom drugom propisu, pa se time otvara pravna praznina i potreba njezinog popunjavanja. Smatra da je zakonodavac u Republici Hrvatskoj propustio donijeti posebne zakonske odredbe kojima bi se uredila sva prava i obveze vezane uz profesionalno obavljanje dužnosti lokalnih dužnosnika kao svojevrčnih sui generis osoba u radnom odnosu, čiji se radno-pravni status ne može izjednačiti s državnim dužnosnicima, niti s državnim službenicima, niti sa službenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Podnositelj zahtjeva zapravo drži kako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne mogu donijeti opće akte kojima će detaljnije urediti način ostvarivanja prava iz radnog odnosa svojih lokalnih dužnosnika koji su odabrali profesionalno obavljati dužnost, te da ih činjenica nepostojanja zakonske norme o njihovim obvezama, već postojanje samo norme o njihovom pravu na plaću čini toliko sui generis da za njih ne vrijedi pravilo Zakona o radu da je plaća naknada za obavljeni posao, već po stavu podnositelja zahtjeva proizlazi kako je u ovom slučaju plaća nagrada za čin izbora lokalnog dužnosnika koji je odabrao ovu dužnost obavljati profesionalno. S navedenim tumačenjem se ne slaže s obzirom da eksplicitna zakonska odredba koja bi propisivala pravo lokalnih dužnosnika na plaću bez obveze rada za istu ne postoji, dok istovremeno postoji odredba Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koja upravo suprotno vezuje pravo na plaću uz profesionalno obavljanje dužnosti. Nevjerojatno je da podnositelj zahtjeva primjenjuje i tumači pozitivne propise na način da lokalni službenici samim činom izbora na provedenim lokalnim izborima, zbog nedostatka posebne zakonske norme, koju je usput budi rečeno upravo podnositelj zahtjeva u ovoj pravnoj stvari bio dužan zakonodavcu i predložiti na donošenje, imaju ekskluzivno pravo za razliku od svih ostalih građanki i građana, odnosno poreznih obveznika Republike Hrvatske primati plaću i pri tome ne doći na svoje radno mjesto niti jedan radni dan ili sat i o tome ne smiju biti pitani niti ih se može o tome tražiti ikakva evidencija, a plaća im se ima isplatiti paušalno, svakog mjeseca za puni fond radnih sati. Nadalje, ističe da su člancima 10., 11. i 17. Odluke propisana prava lokalnih dužnosnika Zadarske županije na korištenje godišnjeg odmora, plaćenog dopusta, neplaćenog dopusta, regresa, božićnica, stručnog usavršavanja i sl. a sve sukladno propisima koji vrijede za službenike i namještenike Zadarske županije. Smatra da je koristeći svoje zakonom propisano pravo donošenja općih akata Zadarska županija uredila detaljnije, odgovornije i pri tom poštujući ratio legis posebnih odredbi o lokalnim dužnosnicima, prava i obveze iz radnih odnosa dužnosnika Zadarske županije, a držeći kako je razmjernost prava i obveza dužnosnika sukladna činjenici da dužnosnici uživaju neka veća prava od građana te razmjerno tome imaju povećanu odgovornost rada u javnom interesu. Predlaže da Sud zahtjev predlagatelja odbije kao neosnovan.

Zahtjev je osnovan.

Odluku o plaćama i pravima iz radnog odnosa dužnosnika Zadarske županije donijela je Županijska skupština na sjednici održanoj 11. lipnja 2010., na temelju članka 35. točke 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08. i 36/09.), članka 19. stavka 1. alineje 1.

Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« 28/10.), te članka 12. i 32. stavak 4. Statuta Zadarske županije (»Službeni glasnik Zadarske županije« 15/09., 7/10. i 11/10.).

Odredbe Odluke čiju u ocjenu zakonitosti podnositelj zahtjeva traži glase:

Članak 2.

- (1) Župan dužnost obavlja profesionalno, a zamjenici župana odlučuju hoće li dužnost na koju su izabrani obavljati profesionalno.
- (2) Župan i zamjenici župana na dužnost stupaju danom konačnosti izbornih rezultata.
- (3) Zamjenici župana koji dužnost žele obavljati profesionalno dužni su o tome u roku od 8 dana od dana stupanja na dužnost dostaviti pisanu obavijest upravnom tijelu nadležnom za službeničke odnose.
- (4) U suprotnom smatra se da dužnost obavlja bez zasnivanja radnog odnosa.

Članak 7.

- (1) Tjedno radno vrijeme dužnosnika Zadarske županije raspoređuje se na pet radnih dana, od ponedjeljka do petka i ukupno iznosi 40 sati.
- (2) Dnevno radno vrijeme svakog radnog dana traje 8 sati.
- (3) Na početak i završetak radnog vremena, pauzu za dnevni odmor, te evidenciju i kontrolu radnog vremena dužnosnika primjenjuju se propisi koji vrijede za službenike i namještenike Zadarske županije.

Članak 8.

- (1) Uredsko radno vrijeme dužnosnika je rad u uredu.
- (2) Izvan uredsko radno vrijeme dužnosnika je rad dužnosnika izvan ureda radi obavljanja poslova i zadataka koji pripadaju u samoupravni djelokrug rada Zadarske županije.
- (3) Zbroj radnog vremena iz stavka 1. i 2. ovog članka predstavlja stvarno utrošeno radno vrijeme dužnosnika.
- (4) Dužnosnik je obavezan popisati evidenciju stvarno utrošenog radnog vremena i dostaviti je službeniku koji vrši obračun plaće dužnosnika.

Članak 9.

- (1.) Ukoliko je zbroj utvrđenog stvarno utrošenog radnog vremena dužnosnika manji od radnog vremena propisanog člankom 7. ove Odluke, umanjit će se od fonda radnih sati.
- (2) Ukoliko je zbroj utvrđenog stvarno utrošenog radnog vremena dužnosnika veći od radnog vremena propisanog u članku 7. ove Odluke dužnosnik ostvaruje pravo na korištenje slobodnih radnih dana.
- (4) Dužnosnik u slučaju iz stavka 2. ovog članka ne ostvaruje pravo na uvećanje plaće za obavljanje poslova subotama, nedjeljama, te blagdanima.

Članak 10.

Pravo na korištenje godišnjeg odmora, plaćenog i neplaćenog dopusta dužnosnici ostvaruju prema pravilima koja se odnose na službenike i namještenike Zadarske županije.

Članak 11.

osim točke 3. stavka 1.

- (1) Ostala materijalna prava dužnosnika su:

1. Regres za korištenje godišnjeg odmora
2. Pravo na novčanu pomoć obitelji dužnosnika (npr. smrtni slučaj u obitelji, u obavljanju dužnosti)
4. Kolektivno osiguranje od posljedica nesretnog slučaja
5. Jubilara nagrada
6. Dar za djecu
7. Božićnica

(2) Materijalna prava iz stavka 1. ovog članka dužnosnici ostvaruju po propisima i pravilima koja se odnose na službenike i namještenike Zadarske županije.

Članak 17.

Na stručno usavršavanje dužnosnika primjenjuju se propisi koji vrijede za službenike i namještenike Zadarske županije.

Članak 20.

Na sva prava iz radnog odnosa koja nisu obuhvaćena ovom Odlukom i Odlukom o visini osnovice za obračun plaća dužnosnika primjenjuju se opći propisi o radu.

Na temelju odredbe članka 3. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« 20/10., 143/12. i 152/14.) predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osoba koja obavlja javnu službu (u daljnjem tekstu: opći akt).

Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-5157/05 i dr. od 5. ožujka 2012. (»Narodne novine« 41/12.) Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je kriterije za razlikovanje drugog propisa i općeg akta pri čemu je naveo da se pod »drugim propisima« u smislu članka 125. alineje 2. Ustava ne smatraju eksterni i interni opći akti koje donese tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, druge pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koje obavljaju javnu službu u smislu članka 3. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima.

Odredbom članka 31. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« 49/02.) propisano je da su odluke i rješenja Ustavnog suda obvezatni i da ih je dužna poštovati svaka fizička i pravna osoba.

Dakle, iz navedenog rješenja proizlazi razlikovanje općih akata tijela jedinica lokalne i područne samouprave na eksterne opće akte i interne opće akte.

Interni opći akti su apstraktni, odnose se na unaprijed neodređen i neizvjestan broj slučajeva, međutim nedostaje im drugo konstitutivno obilježje da bi se mogli smatrati propisom u materijalnom smislu, a to je generalnost, odnosno da djeluju »prema vani« to jest prema svima. Interni opći akt djeluju samo »prema unutra«, odnose se samo na zatvoreni krug osoba javnopravnog tijela među kojima uređuju unutarnje odnose, pa se nazivaju i unutarnjim pravom uprave.

Opći akti predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave prvenstveno su eksterni opći akti koji se odnose na sve subjekte na cjelokupnom području, ili dijelu područja, na kojem se prostire nadležnost predstavničkog tijela koje je akt donijelo.

Iz naprijed navedenog rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske proizlazi da je kontrola zakonitosti eksternih i internih općih akata u nadležnosti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Opće akte u svom samoupravnom djelokrugu donosi predstavničko tijelo općine, grada i županije (članak 73. stavak 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi).

Odredbom članka 35. točke 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da predstavničko tijelo donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Prema odredbi članka 3. Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi osnovicu i koeficijente za obračun plaća župana, gradonačelnika i općinskih načelnika i njihovih zamjenika određuje odlukom predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojoj obnašaju dužnost, na prijedlog župana, gradonačelnika, odnosno općinskog načelnika.

Odredbom članka 19. stavka 1. alineje 1. navedenog Zakona propisano je da će najkasnije u roku od 3 mjeseca od stupanja na snagu ovoga Zakona predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave donijeti odluku iz članka 3. ovoga Zakona, kojom se određuju osnovica i koeficijenti za obračun plaće župana, gradonačelnika i općinskih načelnika i njihovih zamjenika.

S obzirom na navedene zakonske odredbe proizlazi da je Županijska skupština Zadarske županije ovlaštena donositi opće akte eksternog karaktera, te osporena Odluka o plaćama i pravima iz radnog odnosa dužnosnika Zadarske županije jest takav akt.

Prema odredbi članka 10. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (»Narodne novine« 150/11., 22/12., 39/13., 125/13. i 148/13.) utvrđena je nadležnost Ministarstva uprave. Navedena odredba, među ostalim propisuje da ovo Ministarstvo obavlja upravne i stručne poslove koji se odnose na sustav i ustrojstvo državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i poslove upravnog i inspekcijskog nadzora u svim tijelima državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Odredbom članka 78. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da država radi zaštite ustavnosti i zakonitosti kao i zaštite prava građana obavlja nadzor nad zakonitošću rada i akata tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. U okviru Glave X. ovoga Zakona »državni nadzor i zaštita lokalne i područne (regionalne) samouprave« regulirano je postupanje nadležnih tijela u provođenju nadzora zakonitosti rada i općih akata.

Prema odredbi članka 80b navedenog Zakona, središnje tijelo državne uprave ovlašteno je donijeti odluku o obustavi općeg akta od primjene, a temeljem odredbe članka 82. istog Zakona ovlašteno je podnijeti ovom Sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta. Naime, zakon daje izričitu ovlast središnjem tijelu državne uprave nadležnom za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu za provođenje nadzora, donošenje odluke o obustavi od primjene i podnošenje zahtjeva za ocjenu zakonitosti općih akata predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave. Navedeno ovlaštenje odnosi se na nadzor zakonitosti svih općih akata predstavničkog tijela, osim statuta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Predmetni zahtjev Ministarstvo uprave Republike Hrvatske podnijelo je na temelju odredbe članka 82. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, nakon što je odlukom klasa: 023-01/14-01/86, urbroj: 515-02-02/1-14-4 od 22. svibnja 2014. obustavilo od primjene osporenu Odluku.

Imajući na umu navedeno Sud je ocijenio da je zahtjev podnositelja podnesen od strane ovlaštenog tijela, u vezi s općim aktom koja ocjena zakonitosti je u nadležnosti ovog Suda, zbog čega je zahtjev uzeo u meritorno razmatranje.

Osporenim Odlukom određuju se plaće, prava, obveze kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava iz radnog odnosa dužnosnika Zadarske županije koji dužnost obavljaju profesionalno (župan Zadarske županije i zamjenici župana Zadarske županije).

Prava osoba izabраниh, odnosno imenovanih na određene dužnosti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđena su odredbama Glave XI. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Odredbom članka 90. navedenog Zakona propisano je da općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihovi zamjenici odlučuju hoće li dužnost na koju su izabrani obavljati profesionalno, a o ovom izboru dužni su u roku od 8 dana od dana stupanja na dužnost dostaviti pisanu obavijest nadležnom upravnom tijelu, jer se u protivnom smatra da će dužnost obavljati volonterski. Ove osobe mogu promijeniti način obavljanja dužnosti u tijeku

mandata, dostavom pisane obavijesti o promjeni načina obavljanja dužnosti nadležnom upravnom tijelu jedinica lokalne samouprave, u kojem slučaju novi način obavljanja dužnosti započinje prvog dana sljedećeg mjeseca nakon dostave obavijesti.

Prema odredbi članka 90a istog Zakona propisano je da osobe iz članka 90. koje dužnost obavljaju profesionalno, za vrijeme profesionalnog obavljanja dužnosti ostvaruju pravo na plaću kao i druga prava iz rada, a vrijeme obavljanja dužnosti uračunava im se u staž osiguranja. Osobe koje dužnost obavljaju volonterski imaju pravo na naknadu za rad. Osnovna mjerila za određivanje plaće, odnosno naknade za rad osoba iz stavka 1. i 2. tog članka Zakona, kao i druga prava vezana uz profesionalno obnašanje dužnosti općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovih zamjenika uređuju se posebnim zakonom.

Mjerila za određivanje plaća i naknada župana, gradonačelnika i općinskih načelnika i njihovih zamjenika propisana su Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, te je na temelju članka 3. ovog Zakona, propisano da predstavničko tijelo donosi odluku kojom određuje osnovicu i koeficijent za obračun plaće župana, gradonačelnika i općinskog načelnika i njihovih zamjenika.

Župan, gradonačelnik i općinski načelnik, te njihovi zamjenici dužnost obavljaju za vrijeme trajanja mandata, pri čemu se vrijeme obavljanja dužnosti uračunava u staž, a zakonodavac im također priznaje pravo na plaću, odnosno naknadu. Izabrani dužnosnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu službenici jedinica lokalne samouprave niti zasnivaju radni odnos. Niti jedan od mjerodavnih zakona ne propisuje da se na njihova prava, obveze i odgovornosti primjenjuju odredbe Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ili pravila radnog prava.

Dakle, osobama koje profesionalno obavljaju dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovog zamjenika pripadaju određena prava po osnovi obavljanja te dužnosti i to konkretno pravo na plaću i staž osiguranja. Što se tiče drugih prava iz rada osoba koje profesionalno obavljaju dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovog zamjenika, ta prava posebnim zakonima nisu propisana, a naročito je potrebno naglasiti da se ona ne mogu poistovjetiti s pravima službenika, a ni s pravima radnika iz radnog odnosa. U tom smislu na navedene lokalne dužnosnike ne mogu se primjenjivati pravila o trajanju radnog vremena, dnevnom odmoru, obvezi prisutnosti na radu, korištenju godišnjeg odmora, plaćenog i neplaćenog dopusta, te ostalim materijalnim pravima, kao ni stručnom usavršavanju, jer sama priroda dužnosti koju obnašaju ne može se poistovjetiti sa službeničkim i radnopravnim odnosom i fiksno određenim radnim vremenom. Stoga propisivanje primjene pravila i propisa koji vrijede za službenike i namještenike jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave je protivno smislu i sadržaju propisa kojima je uređen sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Prava lokalnih dužnosnika u vezi s obnašanjem dužnosti, potrebno je urediti općim aktom koji donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, međutim, ne na način na koji je predstavničko tijelo to učinilo u predmetnoj Odluci o plaćama i pravima iz radnog odnosa dužnosnika Zadarske županije, to jest priznavajući županu i njegovim zamjenicima koji profesionalno obavljaju dužnost sva materijalna i druga prava iz radnog odnosa na koja ostvaruju pravo službenici i namještenici. Naime, lokalni dužnosnici ne mogu ostvarivati druga materijalna prava (regres za korištenje godišnjeg odmora, pravo na novčanu pomoć, kolektivno osiguranje, jubilarnu nagradu, dar za djecu, božićnicu) s obzirom da to sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi mora biti zakonom propisano.

Naime, niti jedna od odredbi na temelju kojih je donesena osporena odluka ne ovlašćuje Županijsku skupštinu Zadarske županije da općim aktom regulira prava i obveze izabranih dužnosnika županije, a takva ovlast ne proizlazi niti iz odredaba bilo kojeg drugog zakona kojim se uređuju prava i položaj dužnosnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

S obzirom da Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji uređuju prava, obveze i odgovornosti lokalnih dužnosnika, osim prava na plaću župana, gradonačelnika i općinskog načelnika, te njihovog zamjenika odnosno, prava na naknadu za rad bez zasnivanja radnog odnosa i staž osiguranja, ne propisuju druga prava iz rada za lokalne dužnosnike osporene odredbe Odluke o plaćama i pravima iz radnog odnosa dužnosnika Zadarske županije protivne su odredbama tih zakona. Smisao odredaba navedenih zakona je u propisivanju točno određenih prava lokalnih dužnosnika koji

dužnost obavljaju profesionalno i prava po prestanku profesionalnog obavljanja dužnosti te slijedom primjene istih nije moguće širiti prava dužnosnika izvan propisanih okvira niti im omogućavati ostvarivanje prava koja im ne pripadaju.

Imajući na umu navedeno, Sud je utvrdio da osporena Odluka donositelja Županijske skupštine Zadarske županije od 11. lipnja 2010. nije suglasna s navedenim zakonima, zbog čega je Sud na temelju odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima zahtjev podnositelja usvojio i ukinuo određene odredbe osporene Odluke čiju ocjenu zakonitosti je podnositelj zatražio.

Objava ove presude temelji se na odredbi članka 86. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima.

Broj: Usoz-58/14-5

Zagreb, 27. studenoga 2015.

Predsjednik vijeća

Boris Marković, v. r.