

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

Poslovni broj: Usoz-57/14-6

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 Ane Berlengi Fellner, predsjednice vijeća, Ljiljane Karlovčan-Đurović, Eveline Čolović- Tomić, Borisa Markovića i Lidije Rostaš-Beroš članica vijeća te sudske savjetnice Franciske Dominković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po zahtjevu Ministarstva ..., Z., na sjednici vijeća održanoj 27. veljače 2015.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se usvaja.

Ukida se Pravilnik o dopunama Pravilnika o načinu evidencije i kontrole radnog vremena službenika i namještenika Zadarske županije, klasa: 113-01/08-01/02, urbroj: 2198/1-03-09-4 od 30. rujna 2009.

Obrazloženje

Ministarstvo ... na temelju članka 82. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11. i 144/12.) podnijelo je zahtjev za ocjenu zakonitosti Pravilnika o dopunama Pravilnika o načinu evidencije i kontrole radnog vremena službenika i namještenika Zadarske županije, klasa: 113-01/08-01/02, urbroj: 2198/1-01-09-4 od 30. rujna 2009.

Podnositelj smatra da su odredbe osporenog Pravilnika protivne odredbama članka 90. i 90.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 28/10.). Navodi da je Odlukom klasa: 023-01/14-01/86, urbroj: 515-02-02/1-14-7 od 22. svibnja 2014. u postupku nadzora zakonitosti općeg akta propisanom člankom 80.b. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi obustavio od primjene osporeni Pravilnik. Ističe da osporeni Pravilnik proširuje primjenu Pravilnika o načinu evidencije i kontrole radnog vremena službenika i namještenika Zadarske županije na dužnosnike te Županije. Poziva se na Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i

smatra da se Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, te Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 86/08. i 61/11.) ni u kojem slučaju ne može primjenjivati na dužnosnike. Podnositelj ističe da osobama koje profesionalno obavljaju dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovog zamjenika pripadaju i određena prava po osnovi obavljanja dužnosti i to pravo na plaću i staž osiguranja pri čemu se vrijeme obavljanja dužnosti uračunava u staž osiguranja. Prava koja nisu regulirana posebnim zakonima ne mogu se poistovjetiti s pravima službenika, ni pravima radnika iz radnog odnosa. Smatra da pravo na plaću kao i druga prava iz rada općinskog načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika proizlazi iz prava osoba izabranih na određenu dužnost u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, a obavljanje ovih dužnosti nije isto što i obavljanje poslova službenika i namještenika, niti se s tim može izjednačiti po bilo kojoj osnovi. Ističe da ove 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 klasičan radni odnos za obavljanje poslova općinskog načelnika, gradonačelnika i župana te njihovog zamjenika. Smatra da radno vrijeme lokalnog dužnosnika ne može biti nadzirano kao radno vrijeme službenika i namještenika, niti dužnosnik podliježe obvezi prisutnosti na radu u određenom radnom vremenu kao ni obvezi obavještanja i opravdanja izostanka s rada. Podnositelj ukazuje na pravno shvaćanje brojnih pravnih stručnjaka. Također ukazuje da je i Odlukom o plaćama i pravima iz radnog odnosa dužnosnika Zadarske županije (Službeni glasnik Zadarske županije, broj 12/10.) uređeno radno vrijeme dužnosnika te obveza potpisivanja evidencije stvarno utrošenog radnog vremena dužnosnika u svrhu obračuna plaće, čime se isto pitanje uređuje s dva različita akta. Ne spori mogućnost evidentiranja prisutnosti župana i njegovih zamjenika, ako se takvo evidentiranje provodi iz tehničkih ili pak sigurnosnih razloga, kako bi se znalo tko se u određenom trenutku nalazi u prostorima Županije. Smatra međutim da to evidentiranje ne može biti osnova za obračun plaće župana i njegovih zamjenika zbog same prirode dužnosti koju obavljaju. Napominje da je riječ o Pravilniku koji nije objavljen u službenom glasniku, ali smatra da se radi o općem aktu za pojedinačni slučaj, individualnog karaktera, odnosno aktu koji djeluje samo prema konkretnim osobama i koji je kao takav podložan nadzoru zakonitosti općeg akta od strane nadležnog središnjeg tijela državne uprave te nastavno ocjeni zakonitosti općeg akta od strane Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Podnositelj predlaže da Sud zahtjev usvoji i osporeni akt ukine.

Odgovarajućom primjenom odredbi članka 32. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) Sud je zahtjev dostavio na očitovanje donositelju.

Župan Zadarske županije podneskom klasa: 011-03/13-01/08, urbroj: 2198/1-01-14-7 od 14. studenog 2014. dostavio je očitovanje kojim u cijelosti osporava navode zahtjeva. Prvenstveno ističe da osporeni akt nije opći akt donesen od predstavničkog tijela zbog čega predlaže da Sud, temeljem članka 85. stavka 1. točke 1. Zakona o upravnim sporovima, zahtjev odbaci. Navodi da je Pravilnik donesen temeljem članka 48. stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a smisao donošenja je zaštita imovine odnosno poslovnih prostora Zadarske županije, na način da se odgovarajućom evidencijom prati racionalna i sigurnosna zakonitost korištenja poslovnog prostora u radno vrijeme i iza radnog vremena županije. Smatra da osporeni Pravilnik niti u trenutku donošenja niti sada nije u protivnosti s bilo kojim zakonom ili podzakonskim propisom koji je na snazi u RH. Ističe da je zakonodavac propustio donijeti posebne zakonske odredbe kojima bi se uredila prava i obveze vezano uz profesionalno obnašanje dužnosti lokalnih dužnosnika, čiji se radnopravni status zbog nedostatka posebne pravne norme ne može izjednačiti s državnim dužnosnicima, s državnim službenicima, niti sa službenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i namještenicima. Ističe da ne postoji odredba koja bi propisivala prava lokalnih dužnosnika na plaću bez obveze rada te ne prihvaća stajalište podnositelja zahtjeva prema kojem je plaća nagrada za čin izbora lokalnog dužnosnika. Smatra da je zakonodavac propustio definirati

pojam „profesionalno obavljanje dužnosti“ kao i obavljanje dužnosti „za plaću, a bez obveze osobnog obavljanja posla“ što primjenom pravne analogije znači da se u pogledu ravnopravnog statusa lokalnih dužnosnika ne može isključiti od primjene odredba članka 7. stavka 1. Zakona o radu i u njoj definiranih temeljnih obveza i prava iz radnog odnosa. Poziva se na Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji propisuje mjerila za određivanje plaća i naknada župana, gradonačelnika i općinskih načelnika i njihovih zamjenika, koji jasno utvrđuju kako lokalni dužnosnici koji zasnivaju radni odnos u županiji, gradu ili općini primaju plaću za svoj rad, a lokalni dužnosnici koji dužnost obnašaju bez zasnivanja radnog odnosa primaju naknadu za rad. Slijedom navedenog zaključuje kako je pravo na isplatu plaća uvjetovano profesionalnim obnašanjem dužnosti, odnosno zasnivanjem radnog odnosa u jedinici lokalne ili područne (regionalne) samouprave. Poziva se na Zakon o radu koji propisuje temeljne obveze i prava iz radnog odnosa, obveze poslodavca radniku u radnom odnosu dati posao te mu za obavljeni posao isplatiti plaću, a radnik je obavezan prema uputama poslodavca, koje poslodavac daje u skladu s naravi i vrstom rada, osobno obavljati preuzeti posao. Držeći se ovog osnovnog načela i prava na plaću lokalnih dužnosnika koji su prihvatili profesionalno obnašanje dužnosti, osporenim Pravilnikom su uređena pravila koja se primjenjuju na župana i njegove zamjenike, a odnose se na profesionalno obnašanje dužnosti, odnosno na njihov poseban radnopravni status. Kako ne postoji odredba niti jednog posebnog zakona koja bi izričito propisala da lokalni dužnosnici za primljenu plaću nisu dužni osobno obaviti posao smatra da je poslodavac, konkretno donositelj osporenog Pravilnika, dužan poštujući pri tom pravila i o fiskalno odgovornom ponašanju i trošenju sredstava županijskog proračuna, koji se najvećim dijelom uprihođuju prihodima od poreza na dohodak poreznih obveznika, propisati pravnu normu kojom će detaljnije urediti nesporno pravo na isplatu plaće dužnosnicima za obavljeni posao. Ukazuje da podnositelj propušta navesti zakonski ili podzakonski akt koji izričito propisuje da se na lokalne dužnosnike ne smije primijeniti pravilo o vođenju evidencije o trajanju radnog vremena. Ističe da bi odredba općeg akta bila nezakonita mora biti protivna kogentnoj pravnoj normi ili moralu društva. Predlaže da Sud zahtjev odbaci podredno da donese presudu kojom zahtjev odbija kao neosnovan.

Zahtjev je osnovan.

Pravilnik o dopunama Pravilnika o načinu evidencije i kontrole radnog vremena službenika i namještenika Zadarske županije donio je Župan Zadarske županije dana 30. rujna 2009. na temelju članka 48. stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08. i 36/09.) i članka 27. Statuta Zadarske županije (Službeni glasnik Zadarske županije, broj 15/09.).

Odredbe osporenog Pravilnika glase:

Članak 1.

U Pravilniku o načinu evidencije i kontrole radnog vremena službenika i namještenika Zadarske županije klasa: 113-01/08-01/02, urbroj: 2198/1-03-08-2 od 7. svibnja 2008. godine, u članku 1. iza stavka 1. dodaje se novi stavak 2. koji glasi:

„Odredbe ovog Pravilnika na odgovarajući način se primjenjuju i na dužnosnike Zadarske županije“.

Članak 2.

U Pravilniku o načinu evidencije i kontrole radnog vremena službenika i namještenika Zadarske županije, klasa: 113-01/8-01/02, urbroj: 2198/1-03-08-2 od 7. svibnja 2008. godine, u članku 8. iza stavka 2. dodaje se novi stavak 3. koji glasi:

„Dužnosnici nakon usporedbe evidencije radnog vremena sa kontrolne kartice potpisuju svoju Evidenciju o prisutnosti na poslu koja se dostavlja službeniku koji vrši obračun plaće najkasnije do 12,00 sati prvi radni dan u mjesecu za protekli mjesec.“

Članak 3.

Zadužuje se Upravni odjel za samoupravu i upravu za izradu pročišćenog teksta ovog Pravilnika.

Članak 4.

Ovaj Pravilnik stupa na snagu danom donošenja, a primjenjivat će se od 1. listopada 2009. godine.

Temeljem odredbe članka 3. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu (u daljnjem tekstu: opći akt).

Rješenjem Ustavnog suda broj: U-II-5157/05 i dr. od 5. ožujka 2012. (Narodne novine, broj 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 donose 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 članak 31. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 49/02.) propisano je da su odluke i rješenja Ustavnog suda obvezatni i da ih je dužna poštovati svaka fizička i pravna osoba.

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 djeluje „prema vani“ tj. prema svima. Interni opći akti 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.

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).

Čelnik jedinice lokalne samouprave osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela na način i u postupku propisanom statutom jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, te nije ovlašten donositi opće akta iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave.

Temeljem odredbe članka 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, čelnik jedinice lokalne samouprave donosi Pravilnik o unutarnjem redu za upravna tijela jedinica lokalne samouprave temeljem kojeg se službenici i namještenici primaju u službu i raspoređuju na slobodna radna mjesta. Ovim Pravilnikom utvrđuje se unutarnje ustrojstvo upravnih tijela, nazivi i opisi poslova radnih mjesta, stručni i drugi uvjeti za raspored na radna mjesta, broj izvršitelja i druga pitanja od značaja za rad upravnih tijela u skladu sa Statutom i općim aktima lokalne jedinice.

U okviru nadležnosti čelnika tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kako je propisana odredbom članka 48. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, čelnik tijela usmjerava djelovanje upravnih tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u obavljanju poslova iz njihovog samoupravnog djelokruga te nadzire njihov rad.

Iz navedenih zakonskih odredbi proizlazi da je čelnik jedinice lokalne samouprave ovlašten donositi opće akte internog karaktera, dakle opće akte kojima se uređuju odnosi u samim tijelima javne vlasti i koji djeluju samo prema unutra.

Osporeni Pravilnik predstavlja opći akt internog karaktera, odnosno unutarnje pravo uprave.

Odredbom članka 10. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine, broj 150/11., 22/12., 39/13., 125/13., 148/13.) utvrđena je nadležnost Ministarstva ... Navedena odredba, između ostalog 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 inspeksijskog 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 jedinica 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.

Temeljem odredbe članka 80b. ovog 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.

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.

Opći akti 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 koji je akt donijelo. Samim time (argumentum a maiori ad minus) središnje tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu samoupravu ima ovlast provoditi nadzor, obustaviti od primjene i podnijeti zahtjev za ocjenu zakonitosti internog općeg akta.

Predmetni zahtjev Ministarstvo ... podnijelo je temeljem odredbe članka 82. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, nakon što je Odlukom klasa: 023-01/14-01/86, urbroj: 515-02-02/1-14-2-7 od 22. svibnja 2014. obustavilo od primjene osporeni Pravilnik.

Iz navedenih razloga Sud je ocijenio da je zahtjev podnesen od strane ovlaštenog tijela, u svezi s općim aktom ocjena zakonitosti kojeg je u nadležnosti ovog Suda, zbog čega je zahtjev uzeo u meritorno razmatranje.

Osporenim pravilnikom propisana je odgovarajuća primjena Pravilnika o načinu i evidenciji kontrole radnog vremena službenika i namještenika Zadarske županije i vrijeme u kojem potpisuju evidenciju o prisutnosti na poslu (radi obračuna plaće) i na dužnosnike Zadarske županije.

Prava osoba izabranih, odnosno imenovanih na određene dužnosti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave uređena su odredbama Glave XI Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Odredbom članka 90. ovog 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.

Odredbom članka 90.a 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. Temeljem članka 3. ovog Zakona, predstavničko tijelo donosi odluku kojom određuje osnovicu i koeficijente 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.

Osporeni Pravilnik župan Zadarske županije donio je na temelju članka 48. stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (kojim su propisane ovlasti čelnika tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave) i članka 27. Statuta Zadarske županije (koji odredbom stavka 3., sukladno odredbi članka 48. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, nabraja izvršne poslove župana).

Niti jedna od odredbi na temelju kojih je donesen osporeni Pravilnik ne ovlašćuje župana da općim aktom regulira prava i obveze izabranih dužnosnika županije. Takva ovlast ne proizlazi niti iz odredaba bilo kojeg drugog zakona kojim se uređuju prava i položaj dužnosnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Shvaćanje donositelja osporenog Pravilnika prema kojem je zakonodavac propustio urediti sva prava i obveze vezane uz profesionalno obnašanje dužnosti lokalnih dužnosnika nije, niti može biti temelj za donošenje općeg akta kakav je osporeni Pravilnik.

U postupku ocjene zakonitosti općeg akta, Sud ispituje je li akt donesen od ovlaštene osobe, je li donositelj imao zakonsko ovlaštenje za njegovo donošenje (pravna osnova donošenja) te odgovara li opći akt onom sadržaju koji mu je odredio zakon, odnosno statut jedinice lokalne i područne samouprave. U provedenom postupku Sud je utvrdio da za donošenje osporenog Pravilnika donositelj nije imao zakonsko ovlaštenje (pravnu osnovu donošenja), a osporeni Pravilnik ne odgovara sadržaju koji bi bio određen zakonom.

Iz navedenog slijedi da je donošenjem osporenog Pravilnika donositelj prekoračio zakonom propisane ovlasti, zbog čega je Sud na temelju odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima zahtjev usvojio i ukinuo osporeni Pravilnik.

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

U Zagrebu 27. veljače 2015.

Predsjednica vijeća
Ana Berlangi Fellner, v.r.