

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 izabраниh 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 svojevrskih 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 obavljani 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.).

Odredbes 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 obvezan 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)