

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1463

Ustavni sud Republike Hrvatske, sastavu Snježana Bagić, zamjenica predsjednice, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenuo Milko Prpić iz Hrvatske Kostajnice, kojeg zastupa Zinajda Stuhne, odvjetnica u Sisku, na sjednici održanoj 2. lipnja 2015. donio je

ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Ukida se presuda Županijskog suda u Sisku broj: Gž-557/10 od 16. prosinca 2010.

III. Predmet se vraća Županijskom sudu u Sisku na ponovni postupak.

IV. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Dopuštenu i pravodobnu ustavnu tužbu podnio je 15. veljače 2011. Milko Prpić, hrvatski državljanin iz Hrvatske Kostajnice, Nine Marakovića 69, kojeg u postupku pred Ustavnim sudom zastupa Zinajda Stuhne, odvjetnica u Sisku.

Podnositelj u ustavnoj tužbi navodi da su mu presudom Županijskog suda u Sisku broj: Gž-557/10 od 16. prosinca 2010. (u daljnjem tekstu: drugostupanjska presuda) povrijeđena sljedeća prava zajamčena Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.): pravo na jednakost pred zakonom (članak 14. stavak 2. Ustava), pravo hrvatskih državljana i stranaca na jednakost pred sudovima i drugim državnim tijelima (članak 26. Ustava) i pravo na pravično suđenje (članak 29. stavak 1. Ustava).

1.1. U točki II/ izreke drugostupanjske presude prihvaćena je žalba tuženika Grada Hrvatske Kostajnice i preinačena je presuda Općinskog suda u Hrvatskoj Kostajnici broj: P-303/06-12 od 20. prosinca 2007. (u daljnjem tekstu: prvostupanjska presuda), na način da je odbijen tužbeni zahtjev podnositelja.

U točki I. izreke preinačene prvostupanjske presude bilo je naloženo tuženiku (Gradu Hrvatskoj Kostajnici) platiti podnositelju novčani iznos u visini od 18.277,92 kn sa zakonskim zateznim kamatama tekućima od 20. prosinca 2007. do isplate, te je pod točkom II. izreke naloženo tuženiku platiti podnositelju trošak parničnog postupka.

1.2. Pod točkom I/ izreke drugostupanjske presude odbijena je žalba podnositelja (tužitelja u parničnom postupku) i potvrđena je dopunska presuda Općinskog suda u Hrvatskoj Kostajnici broj: P-303/06-17 od 7. prosinca 2009. (u daljnjem tekstu: dopunska prvostupanjska presuda).

Dopunskom prvostupanjskom presudom odbijen je tužbeni zahtjev podnositelja protiv tuženika (Grada Hrvatske Kostajnice) radi isplate zakonskih zateznih kamata na iznose i u razdoblju pobliže navedenom u izreci (v. i točku 6. obrazloženja ove odluke).

2. Za potrebe ustavnosudskog postupka pribavljen je spis Općinskog suda u Hrvatskoj Kostajnici (u daljnjem tekstu: prvostupanjski sud) broj: P-303/06.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA I PROVEDENI SUDSKI POSTUPCI

1) Dužnosničke naknade u Gradu Hrvatska Kostajnica (2004.)

3. Podnositelj je od 2001. do 2005. godine obnašao dužnost zamjenika predsjednika Gradskog vijeća Grada Hrvatska Kostajnica. To je vijeće raspušteno stupanjem na snagu rješenja Vlade Republike Hrvatske o raspuštanju Gradskog vijeća Grada Hrvatske Kostajnice od 17. studenoga 2005. («Narodne novine» broj 138 od 23. studenoga 2005.).

4. Člankom 4. Odluke o mjerilima i kriterijima za utvrđivanje plaća i drugih primanja dužnosnika, službenika i namještenika tijela Gradske uprave Grada Hrvatska Kostajnica, članova Gradskog poglavarstva i Gradskog vijeća Grada Hrvatska Kostajnica, klasa: 022-05/04-01/13, ur. broj: 2176/02-04-01-1 od 11. ožujka 2004. («Službeni vjesnik» broj 7 od 12. ožujka 2004.; u daljnjem tekstu: Odluka o mjerilima za plaće), bilo je propisano:

»Članak 4.

Članovi Gradskog poglavarstva, zamjenici predsjednika Gradskog poglavarstva, predsjednik Gradskog vijeća te zamjenici predsjednika Gradskog vijeća imaju pravo na mjesečnu naknadu za obavljanje poslova u visini koeficijenta 0,33 koji se primjenjuje na utvrđenu osnovicu za izračun plaće državnih službenika i namještenika.«

5. Naknada za obavljanje poslova zamjenika predsjednika Gradskog vijeća Grada Hrvatska Kostajnica nije isplaćena podnositelju za 2004. i 2005.

2) Parnični postupak

a) Tužbeni zahtjev i prvostupanjska presuda

6. Podnositelj je tužbom podnesenom prvostupanjskom sudu 7. prosinca 2006. zatražio isplatu naknade za obavljanje poslova zamjenika predsjednika Gradskog vijeća Grada Hrvatska Kostajnica za 2004. i 2005. godinu u ukupnom iznosu od 18.277,22 kn s pripadajućim zakonskim zateznim kamatama.

Konkretnije, podnositelj je tužbom postavio zahtjev za isplatu glavnice i zakonskih zateznih kamata koje teku od 31. prosinca 2004. na iznose naknade koji nisu isplaćeni tijekom 2004., te od 31. prosinca 2005. na iznose naknade koji nisu isplaćeni tijekom 2005.

7. Prvostupanjskom presudom prihvaćen je tužbeni zahtjev podnositelja. U obrazloženju prvostupanjske presude bilo je istaknuto:

»Između tužitelja i tuženika nije sporno da je tužitelj bio član Gradskog Vijeća grada Hrvatska Kostajnica u 2004. godini i 2005. godini i da je obnašao dužnost zamjenika predsjednika Gradskog Vijeća, kao što nije sporna niti činjenica da tuženik tužitelju nije isplatio naknadu za rad u Gradskom poglavarstvu za naprijed citirani period.

(...)

Između tužitelja i tuženika nije sporna niti visina potraživanja i dospelost tražbine tužitelja.

Uvidom u Odluku o mjerilima i kriterijima za utvrđivanje plaća i drugih primanja dužnosnika, službenika i namještenika tijela Gradske uprave Grada Hrvatska Kostajnica, članova Gradskog poglavarstva i Gradskog vijeća Grada Hrvatska Kostajnica (Sl. Vjesnik br. 7/2004), sud je utvrdio da tužitelju pripada pravo na isplatu mjesečne naknade za obavljanje poslova zamjenika predsjednika Gradskog Vijeća u visini koeficijenta 0,33 koji se primjenjuje na utvrđenu osnovicu za izračun plaće državnih službenika i namještenika – čl. 4. (Sl. vjesnik br. 7/2004). Nadalje uvidom u naprijed citiranu Odluku sud je utvrdio da isplata naknade iz čl. 4. nije ničim uvjetovana.«

Prvostupanjskom presudom je na obje tražene glavnice (v. točku 6. obrazloženja ove odluke) tijekom zakonskih zateznih kamata određen od 20. prosinca 2007. to jest od dana donošenja prvostupanjske presude, ali nije donesena odluka o odbijanju podnositeljeva zahtjeva za određivanje tijeka zakonskih zateznih kamata od 31.

prosinca 2004. odnosno 31. prosinca 2005.

8. Protiv prvostupanjske presude žalbe Županijskom sudu u Sisku (u daljnjem tekstu: drugostupanjski sud) podnijeli su i podnositelj i tuženik.

b) Drugostupanjska presuda o glavnoj stvari

9. Drugostupanjskom presudom odbijena je žalba podnositelja, a prihvaćena je žalba tuženika Grada Hrvatske Kostajnice te je prvostupanjska presuda preinačena na način da je odbijen tužbeni zahtjev podnositelja koji se odnosio na glavnu stvar. U obrazloženju drugostupanjske presude istaknuto je:

»Međutim, prvostupanjski sud na tako utvrđeno činjenično stanje nije pravilno primijenio materijalno pravo odnosno odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ('Narodne novine' broj 33/01 i 60/01, dalje: ZLPS).

Odredbom čl. 31. st. 1. ZLPS propisano je da članovi predstavničkog tijela dužnost obavljaju počasno i za to ne primaju plaću, dok je stavkom 2. istog članka propisano da član predstavničkog tijela ima pravo na naknadu troškova u skladu s odlukom predstavničkog tijela.

(...)

Odredbom st. 2. Vjerodostojnog tumačenja čl. 31. st. 1., čl. 46. st. 1. i 2., čl. 53. st. 4. i čl. 90. st. 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ('Narodne novine' broj 60/01) – dalje: Vjerodostojno tumačenje, propisano je da odredba st. 1. čl. 31. u svezi s odredbom stavka 2. čl. 90. ZLPS znači da predsjednici predstavničkih tijela županija, gradova i općina tu dužnost ne mogu obnašati profesionalno, dakle nemaju pravo na plaću, a pravo na plaću član predstavničkog tijela može ostvariti ako je izabran za načelnika, gradonačelnika ili župana, odnosno za njihova zamjenika pod uvjetom da je tako općim aktom predstavničkog tijela određeno.

S obzirom na navedeno jasno je vidljivo da je vijećnička dužnost počasna, te da vijećnici nemaju pravo na stalnu naknadu već samo na naknadu troškova.

Nadalje, kako je odredba članka 4. Odluke donesena u suprotnosti s odredbama ZLPS, jer zakon ima jaču pravnu snagu od Odluke tuženika na koju se tužitelj poziva, ne može se priznati pravo tužitelja propisano temeljem čl. 4. Odluke.«

9.1. Ustavni sud zaključno utvrđuje da je drugostupanjski sud odbio podnositeljevu žalbu jer smatra da podnositelju, sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« broj 33/01. i 60/01.; u daljnjem tekstu: ZoLPS, uz napomenu da su kasnije izmjene i dopune tog zakona objavljene u »Narodnim novinama« broj 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11. i 144/12.), ne pripada pravo na naknadu.

c) Dopunska presuda

10. Podnositelj je u svojoj žalbi između ostaloga istaknuo i da je prvostupanjski sud propustio odlučiti o dijelu tužbenog zahtjeva koji se odnosi na tijek zakonskih zateznih kamata. Pri tome je istaknuo da su pojedini mjesečni iznosi naknade dospijevali tijekom 2004. odnosno 2005., te da je prvostupanjski sud pogrešno primijenio materijalno pravo kada je početak tijeka zakonskih zateznih kamata vezao uz datum donošenja prvostupanjske presude.

U odnosu na taj žalbeni navod podnositelja, drugostupanjski sud utvrdio je da prvostupanjskom presudom nije odlučeno o dijelu podnositeljeva tužbenog zahtjeva koji se odnosi na tijek zakonskih zateznih kamata te je spis predmeta vratio prvostupanjskom sudu radi donošenja dopunske presude.

11. Na toj je osnovi prvostupanjski sud 7. prosinca 2009. donio dopunsku presudu. U obrazloženju te presude istaknuto je:

»Sud je primjenom odredbe čl. 324. ZOO-a odbio tužitelja s tijekom sporednog potraživanja zakonske zatezne kamate iz razloga što smatra da je tuženi došao u zakašnjenje sa ispunjenjem svoje obveze danom donošenja sudske odluke u ovom postupku u kojem je i utvrđena visina obveze tuženika prema tužitelju.«

Na tu se presudu podnositelj ponovo žalio. U žalbi je tvrdio da je u dopunskoj presudi pogrešno primijenjeno materijalno pravo i pri tome je ponovio razloge iznesene u žalbi protiv prvostupanjske presude.

11.1. U obrazloženju drugostupanjske presude istaknuto je da su točni prigovori podnositelja prema kojima je u dopunskoj presudi (u pogledu tijeka zakonskih zateznih kamata) pogrešno primijenjeno materijalno pravo. Međutim, drugostupanjski sud zaključio je da bi i pravilna primjena materijalnog prava dovela do istovjetnog ishoda pa je stoga prvostupanjski sud osnovano odbio podnositelja (tužitelja) sa sporednim potraživanjem tijekom zateznih kamata. Naime, drugostupanjski sud utvrdio je da, sukladno ZoLPS-u, podnositelju uopće ne pripada pravo na naknadu kao glavno potraživanje (v. točke 9. i 9.1. obrazloženja ove odluke). Mjerodavni dijelovi obrazloženja drugostupanjske presude glase:

»U odnosu na žalbu tužitelja na dopunsku presudu od dana 07. prosinca 2009. godine ističe se da iako je prvostupanjski sud pogrešno primijenio materijalno pravo, pravilnom primjenom materijalnog prava trebalo je jednako odlučiti te odbiti tužitelja s dijelom tužbenog zahtjeva koji se odnosi na sporedna potraživanja tijekom zatezne kamate na iznos od 15.363,70 kn od dana 31. prosinca 2004. godine, a na iznos od 2.913,52 kn od dana 31. prosinca 2005. godine pa do isplate (čl. 368. st. 2. ZPP-a).

Naime, kako je tužitelj odbijen s tužbenom zahtjevom koji se odnosi na glavno potraživanje, pravilnom primjenom odredbi čl. 277. st. 1. Zakona o obveznim odnosima ('Narodne novine' br. 53/91, 73/91, 111/93, 3/94, 7/96, 91/96, 112/99 i 88/01, dalje ZOO) koji se u ovom slučaju primjenjuje temeljem odredbe čl. 1163. st. 1. Zakona o obveznim odnosima ('Narodne novine' br. 35/05 i 41/08, dalje: ZOO/05) u vezi s čl. 29. ZOO/05, prvostupanjski sud osnovano je odbio tužitelja sa sporednim potraživanjem tijekom zatezne kamate.«

Člankom 277. stavkom 1. Zakona o obveznim odnosima (»Narodne novine« broj 53/91., 73/91., 111/93., 3/94., 7/96., 91/96., 112/99. i 88/01.), na koji se pozvao drugostupanjski sud, propisano je da dužnik koji zakasni s ispunjenjem novčane obveze duguje, osim glavnice, i zateznu kamatu po stopi utvrđenoj zakonom.

12. Ustavni sud zaključno utvrđuje da je drugostupanjski sud odbio podnositeljevu žalbu protiv dopunske presude jer smatra da podnositelju ne pripada pravo na glavnice (to jest pravo na samu naknadu kao glavno potraživanje), pa zato nema pravo ni na zakonske zatezne kamate.

Slijedom navedenog, točka I/ izreke osporene drugostupanjske presude, koja se odnosi na dopunsku presudu, organski je povezana s točkom II/ izreke drugostupanjske presude, koja se odnosi na glavnu stvar, i s njom čini jedinstvenu cjelinu.

12.1. Drugostupanjska presuda uručena je podnositelju 17. siječnja 2011.

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

13. Podnositelj u ustavnoj tužbi navodi:

»Međutim, u konkretnom slučaju ne radi se o potraživanju s osnove plaće ni s osnova radnog odnosa, a sporna Odluka tuženika koju sud pogrešno smatra protuzakonitom, o plaći govori u članku 1. i 2., dok se u članku 3. navedene Odluke tuženika govori isključivo o dnevnicama na koju imaju pravo članovi gradskog vijeća i to ovisno o svojoj nazočnosti na sjednicama predstavničkog tijela ili imenovanog radnog tijela, a članak 4. govori o fiksnoj mjesečnoj naknadi koju ostvaruju za svoj rad predsjednik i zamjenik predsjednika gradskog vijeća (budući da oni, osim što sudjeluju na sjednicama gradskog vijeća, navedene sjednice pripremaju i vode, te obvezno sudjeluju i na svim sjednicama gradskog poglavara).

Ni naknada po čl. 3. ni po čl. 4. Odluke tuženika očigledno ne predstavlja plaću niti podrazumijeva radni odnos tužitelja ili bilo kojeg člana gradskog vijeća s tuženikom (profesionalno obnašanje dužnosti), te stoga ni u kojem slučaju navedeni propisi nisu u suprotnosti sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

(...)

Stoga je sud, odbivši primijeniti očigledno mjerodavnu Odluku tuženika, neosnovano smatrajući da navedena odluka nije u skladu sa Zakonom, stavio tužitelja u neravnopravan položaj pred zakonom i sudom, te je povrijedio njegovo pravo na pravično suđenje.