

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1327

Ustavni sud Republike Hrvatske, u 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, odlučujući o zahtjevu za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i zakonom, na sjednici održanoj 2. lipnja 2015. donio je

ODLUKU

I. Odbija se zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 3. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Sisačko-moslavačke županije (»Službeni glasnik Sisačko-moslavačke županije« broj 5/10.).

II. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama« i u »Službenom glasniku Sisačko-moslavačke županije«.

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: podnositeljica zahtjeva ili Vlada) podnijela je Ustavnom sudu zahtjev (klasa: 015-01/10-01/03, ur. broj: 5030109-10-2 od 4. kolovoza 2010.) za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 3. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Sisačko-moslavačke županije. Zahtjev je u Ustavnom sudu zaprimljen 9. kolovoza 2010.

Navedenu Statutarnu odluku o izmjenama i dopunama Statuta Sisačko-moslavačke županije (klasa: 012-03/10-01/14, ur. broj: 2176/01-01-10-2 od 29. travnja 2010.) donijela je Županijska skupština Sisačko-moslavačke županije na 8. sjednici održanoj 29. travnja 2010. (u daljnjem tekstu: StO-a/10). StO-a/10 objavljena je u »Službenom glasniku Sisačko-moslavačke županije« broj 5 od 3. svibnja 2010.

1.1. StO-a/10 donesena je na temelju članka 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« broj 33/01., 60/01. – vjerodostojno tumačenje, 129/05., 109/07., 125/08., 36/09.; u daljnjem tekstu: ZoLPS). Nakon donošenja StO-e/10, ZoLPS je izmijenjen i dopunjen dva puta (»Narodne novine« broj 150/11. i 144/12.), a u »Narodnim novinama« broj 19/13. objavljen je i pročišćeni tekst ZoLPS-a.

StO-a/10 donesena je i na temelju članka 28. točke 1. Statuta Sisačko-moslavačke županije (»Službeni glasnik Sisačko-moslavačke županije« broj 11/09.; u daljnjem tekstu: Statut SMŽ-a). Nakon donošenja StO-e/10, Statut SMŽ-a izmijenjen je i dopunjen dva puta (»Službeni glasnik Sisačko-moslavačke županije« broj 2/11. i 3/13.).

1.2. Izmjenama i dopunama ZoLPS-a i Statuta SMŽ-a, koje su donesene poslije stupanja na snagu StO-e/10, a koje su naznačene u prethodnoj točki, osporena statutarna odredba nije ni mijenjana ni dopunjavana.

1) Osporeni članak 3. StO-e/10

2. Osporenim člankom 3. StO-e/10 dopunjen je (novom točkom 29.) članak 44. Statuta SMŽ-a, kojim su propisane ovlasti župana kao izvršnog tijela koji obavlja izvršne poslove u županiji. Članak 44. Statuta SMŽ-a ima ukupno trideset i jednu (31) točku.

2.1. Članak 3. StO-e/10 glasi:

»Članak 3.

U članku 44. iza točke 28. dodaje se nova točka 29. koja glasi:

'29. osniva i imenuje stalna i povremena radna tijela iz svoga djelokruga: savjete, odbore, povjerenstva, komisije i druga radna tijela.'

Dosadašnje točke 29., 30. i 31. postaju točke 30., 31. i 32.«

U ovoj se odluci osporena odredba označava kao »članak 3. StO-e/10« ili kao »točka 29. članka 44. Statuta SMŽ-a«.

2) Zaprimljena očitovanja

3. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), Ustavni sud prvotno je zatražio očitovanje Sisačko-moslavačke županije o podnesenom zahtjevu, a nakon toga i od Ministarstva uprave. Ustavni sud je zaprimio:

– očitovanje županice Sisačko-moslavačke županije, klasa: 043/01/10-01/03, ur. broj: 2176/01-03-10-8 od 5. studenoga 2010. (u daljnjem tekstu: očitovanje županice);

– očitovanje Ministarstva uprave, klasa: 012-01/14-01/5, ur. broj: 515-02/1-14-4 od 2. svibnja 2014. (u daljnjem tekstu: očitovanje Ministarstva uprave od 2. svibnja 2014.).

II. POSTUPAK OBUSTAVE OD PRIMJENE OPĆEG AKTA KOJI JE PRETHODIO USTAVNOSUDSKOM POSTUPKU

1) Mjerodavne odredbe ZoLPS-a

4. Postupak obustave od primjene općeg akta u relevantno je vrijeme bio uređen člancima od 79. do 82. ZoLPS-a (»Narodne novine« broj 33/01., 60/01. – vjerodostojno tumačenje, 129/05., 109/07., 125/08., 36/09.), koji su u mjerodavnim dijelovima glasili:

»Članak 79.

Nadzor zakonitosti općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela općina, gradova i županija obavljaju uredi državne uprave u županijama i nadležna središnja tijela državne uprave, svako u svojem djelokrugu, sukladno posebnom zakonu.

Općinski načelnik, gradonačelnik i župan dužni su dostaviti statut, poslovnik, proračun ili drugi opći akt (u daljnjem tekstu: opći akt) predstojniku ureda državne uprave u županiji (u daljnjem tekstu: predstojnik) zajedno sa izvatkom iz zapisnika koji se odnosi na postupak donošenja općeg akta propisan statutom i poslovníkom, u roku od 15 dana od dana donošenja općeg akta.

Članak 80.

Kada predstojnik ocijeni da je opći akt u suprotnosti s Ustavom i zakonom ovlašten je i dužan, u roku od 15 dana od dana njegove dostave, donijeti odluku o obustavi od primjene općeg akta, koja mora biti obrazložena.

(...).

Članak 81.

Kada nadležno središnje tijelo državne uprave zaprimi odluku predstojnika o obustavi općeg akta ocijenit će osnovanost odluke u roku od 15 dana od dana njezina prijama.

Ukoliko središnje tijelo državne uprave odluku o obustavi ocijeni neosnovanom, ukinut će odluku predstojnika.

(...).

Članak 82.

Ukoliko središnje tijelo državne uprave obustavi od primjene opći akt, odnosno odluku predstojnika ocijeni osnovanom, predložit će bez odgode Vladi Republike Hrvatske da u roku od 30 dana od dana primitka prijedloga pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske.

(...).

Članak 82.a

Vlada Republike Hrvatske pokrenut će postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općeg akta pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske u roku od 30 dana od dana primitka prijedloga za pokretanjem postupka.

(...)«

Navedene su zakonske odredbe djelomice izmijenjene i dopunjene člancima od 37. do 43. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« broj 144/12.), koji je stupio na snagu 29. prosinca 2012.

2) Odluka predstojnika Ureda državne uprave o obustavi od primjene članka 3. StO-e/10

5. Predstojnik Ureda državne uprave u Sisačko-moslavačkoj županiji donio je 24. svibnja 2010., na temelju članka 80. ZoLPS-a, odluku klase: 021-05/10-01/10, ur. broja: 2176-01-01/01-10-3 (u daljnjem tekstu: odluka predstojnika države uprave od 24. svibnja 2010.), izreka koje je glasila:

»1. Obustavlja se od primjene odredba članka 3. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Sisačko-moslavačke županije KLASA: 012-03/10-01/14 URBROJ: 2176/01-01-10-2 od 29. travnja 2010. godine donesene na 8. sjednici Županijske skupštine Sisačko-moslavačke županije 29. travnja 2010. godine

(...)

kao nezakonita, jer je suprotna odredbi članka 35. stavak 1. točka 3.« (pravilno: članka 35. točke 3. – op. Ustavnog suda) »i članku 48. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

2. Ova odluka stupa na snagu danom donošenja, a objavit će se u Službenog glasniku Sisačko – moslavačke županije.«

5.1. Obrazloženje odluke predstojnika državne uprave od 24. svibnja 2010. glasilo je:

»Člankom 35. stavak 1. točka 3.« (pravilno: člankom 35. točkom 3. – op. Ustavnog suda) »Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je: 'Predstavničko tijelo: 3. osniva i bira članove radnih tijela vijeća odnosno skupštine te imenuje i razrješuje druge osobe određene zakonom, drugim propisom ili statutom.' Članom 48. istog zakona propisano je: 'Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan: 1. priprema prijedloge općih akata, 2. izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela, 3. usmjerava djelovanje upravnih tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u obavljanju poslova iz njegovoga samoupravnoga djelokruga te nadzire njihov rad, 4. upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave kao i njezinim prihodima i rashodima u skladu sa zakonom i statutom, 5. odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave čija pojedinačna vrijednost ne prelazi 0,5 % iznosa prihoda bez primitaka ostvarenih u godini koja prethodi godini u kojoj se odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina, a najviše do 1.000.000,00 (jedan milijun) kuna, te ako je stjecanje i otuđivanje nekretnina i pokretnina planirano u proračunu, a stjecanje i otuđivanje pokretnina i nekretnina provedeno u skladu sa zakonskim propisima, 6. obavlja i druge poslove utvrđene statutom.

Dakle, osporavanom Statutarnom odlukom županu kao nositelju izvršne vlasti u okviru samoupravnog djelokruga županije daje se u nadležnost da osniva i imenuje stalna i povremena radna tijela iz svoga djelokruga: savjete, odbore, povjerenstva, komisije i druga tijela iako je odredbom članka 35. stavak 1. točka 3.« (pravilno:

članka 35. točke 3. – op. Ustavnog suda) »Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano da je osnivanje i biranje članova radnih tijela skupštine u nadležnosti predstavničkog tijela, a člankom 48. istog zakona županu nije stavljeno u nadležnost osnivanje i imenovanje stalnih i povremenih radnih tijela.

Obzirom da je osporavana Statutarna odluka suprotna navedenim odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi Predstojnik je ocijenio da je nezakonita i da ju treba obustaviti od primjene i stoga je odlučio kao u izreci ove Odluke.«

3) Odluka Ministarstva uprave Republike Hrvatske

6. U povodu odluke predstojnika državne uprave od 24. svibnja 2010., Ministarstvo uprave donijelo je, na temelju članka 79. stavka 1. i članka 81. stavka 1. ZoLPS-a, odluku klase: 043-01/09-01/0025, ur. broja: 515-02-03-02/2-10-7 od 8. lipnja 2010. (u daljnjem tekstu: odluka Ministarstva uprave od 8. lipnja 2010.), izreka koje je glasila:

»Ocjenjuje se osnovanom Odluka Ureda državne uprave u Sisačko-moslavačkoj županiji Klasa: 021-05/10-01/10, Urbroj: 2176-01-01/01-10-3 od 24. svibnja 2010. godine, kojom se obustavlja od primjene odredba članka 3. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Sisačko-moslavačke županije Klasa: 012-03/10-01/14, Urbroj: 2176/01-01-10-2 od 29. travnja 2010. godine, koju je Županijska skupština Sisačko-moslavačke županije donijela na 8. sjednici održanoj 29. travnja 2010. godine.«

6.1. Obrazloženje odluke Ministarstva uprave od 8. lipnja 2010. glasilo je:

»Ured državne uprave u Sisačko-moslavačkoj županiji dostavio je ovom Ministarstvu 25. svibnja 2010. godine Odluku Klasa: 021-05/10-01/10, Urbroj: 2176-01-01/01-10-3, kojom se obustavlja od primjene odredba članka 3. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Sisačko-moslavačke županije Klasa: 012-03/10-01/14, Urbroj: 2176/01-01-10-, koju je Županijska skupština Sisačko-moslavačke županije donijela na 8. sjednici održanoj 29. travnja 2010. godine.

Odlukom Ureda državne uprave u Sisačko-moslavačkoj županiji utvrđeno je da je članak 3. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Sisačko-moslavačke županije suprotan odredbama članka 35. stavka 1. točke 3.« (pravilno: članka 35. točke 3. – op. Ustavnog suda) »i članka 48. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Člankom 3. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Sisačko-moslavačke županije mijenjaju se odredbe članka 44. Statuta kojima je uređen djelokrug župana, na način da je propisano sljedeće: 'U članku 44. iza točke 28. dodaje se nova točka 29. koja glasi: 29. Osniva i imenuje stalna i povremena radna tijela iz svoga djelokruga: savjete, odbore, povjerenstva, komisije i druga radna tijela. Dosadašnje točke 29., 30. i 31. postaju točke 30., 31. i 32.'

Odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nije utvrđena ovlast izvršnog tijela za osnivanje radnih tijela, kao ni imenovanje članova tih tijela.

Člankom 35. stavkom 1. točkom 3.« (pravilno: člankom 35. točkom 3. – op. Ustavnog suda) »Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da predstavničko tijelo osniva i bira članove radnih tijela vijeća, odnosno skupštine te imenuje i razrješuje druge osobe određene zakonom, drugim propisom ili statutom.

U članku 48. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi izrijekom su navedene ovlasti općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, kojima nije propisana ovlast donošenja odluka o osnivanju i imenovanju stalnih ili povremenih radnih tijela.

Odredbom članka 48. stavka 1. točke 3. Zakona propisano je da općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan usmjerava djelovanje upravnih tijela jedinice lokalne samouprave u obavljanju poslova iz njihovoga samoupravnog djelokruga te nadzire njihov rad. Odredbom članka 53. stavka 1. Zakona propisano je da se za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave ustrojavaju upravni odjeli i službe (upravna tijela). Odredbom članka 2. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ('Narodne novine' br. 86/08) propisano je da poslove u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obavljaju službenici i namještenici.

Iz prethodno citiranih odredbi proizlazi da poslove iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave obavljaju službenici u okviru upravnih odjela i službi jedinice lokalne samouprave.

Samoupravni djelokrug županije propisan je odredbom članka 20. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a ovlasti župana kao izvršnog tijela u županiji koje obavlja izvršne poslove odredbama članka 48. Zakona.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ('Narodne novine' br. 109/07) ukinuto je poglavarstvo kao kolegijalno izvršno tijelo u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te je utvrđeno da je izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u općini općinski načelnik, u gradu gradonačelnik i u županiji župan.

Osnivanje radnih tijela župana sukladno odredbama predmetne Statutarne odluke, ukazuje na očigledno izbjegavanje smisla Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Naime, osnivanje radnih tijela zaduženih za poslove iz samoupravnog djelokruga župana upućuje na postojanje kolegijalnog izvršnog tijela, što je u potpunosti protivno duhu Zakona.

Navedena pravna shvaćanja zauzeta su i u Zapisniku Ministarstva uprave o provedenom upravnom nadzoru u Sisačko-moslavačkoj županiji (Klasa: 043-01/09-01/25, Urbroj: 515-05-01/1-09-2) od 30. prosinca 2009. godine, u kojemu je ukazano da je odredbe članaka Statuta Sisačko-moslavačke županije kojima je propisana ovlast župana da osniva i imenuje stalna i povremena radna tijela, potrebno uskladiti s odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Slijedom navedenog, Ministarstvo uprave utvrdilo je da su razlozi za obustavu od primjene članka 3. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Sisačko-moslavačke županije koju je Županijska skupština Sisačko-moslavačke županije donijela na sjednici održanoj 29. travnja 2010. godine utemeljeni na zakonu, te je potvrdilo Odluku Ureda državne uprave u Sisačko-moslavačkoj županiji Klasa: 021-05/10-01/10, Urbroj: 2176-01-01/01-10-3 od 24. svibnja 2010. godine kojom se navedena odredba obustavlja od primjene.

Napominjemo, međutim, da bi se statutom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogla propisati ovlast općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana za osnivanje savjetodavnih tijela i imenovanje savjetnika, iznimno, radi davanja stručnog mišljenja i predlaganja rješavanja određenih pitanja iz područja koja ne spadaju u djelokrug upravnih tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Također, pri donošenju odluke o osnivanju savjetodavnog tijela i imenovanju savjetnika potrebno je voditi računa o uvjetima za imenovanje i broju članova tih tijela te posebnim aktom utvrditi mjerila za određivanje njihove naknade.«

4) Zahtjev Vlade Republike Hrvatske Ustavnom sudu

7. Vlada Republike Hrvatske obrazložila je zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 3. StO-e/10 (v. točku 1. obrazloženja ove odluke) ovako:

»Ured državne uprave u Sisačko-moslavačkoj županiji, temeljem članka 80. stavka 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, dostavio je Ministarstvu uprave 25. svibnja 2010. godine svoju Odluku, klase: 021-05/10-01/10, urbroja: 2176-01-01/01-10-3, od 24. svibnja 2010. godine, kojom se obustavlja od primjene odredba članka 3. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Sisačko-moslavačke županije, klase: 012-03/10-01/14, urbroja: 2176/01-01-10-2, koju je Županijska skupština Sisačko-moslavačke županije donijela na sjednici održanoj 29. travnja 2010. godine.

Odlukom Ureda državne uprave u Sisačko-moslavačkoj županiji utvrđeno je da je članak 3. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Sisačko-moslavačke županije suprotan odredbama članka 35. stavka 1. točke 3.« (pravilno: članka 35. točke 3. – op. Ustavnog suda) »i članka 48. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Člankom 3. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Sisačko-moslavačke županije mijenjaju se odredbe članka 44. Statuta kojima je uređen djelokrug župana, na način da je propisano sljedeće: 'U članku 44. iza točke 28. dodaje se nova točka 29. koja glasi: 29. Osniva i imenuje stalna i povremena tijela ... Dosadašnje točke 29., 30. i 31. postaju točke 30., 31. i 32.'.

Odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nije utvrđena ovlast izvršnog tijela za osnivanje radnih tijela, kao ni imenovanje članova tih tijela.

Člankom 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da predstavničko tijelo osniva i bira članove radnih tijela vijeća, odnosno skupštine te imenuje i razrješuje druge osobe određene zakonom, drugim propisom ili statutom.