

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

Poslovni broj: Usoz-88/17-9

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 mr. sc. Inge Vezmar Barlek predsjednice vijeća, Eveline Čolović Tomić, Lidije Vukičević, Senke Orlić Zaninović i Mirjane Čačić, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po službenoj dužnosti, na sjednici vijeća održanoj 30. siječnja 2018.

p r e s u d i o j e

Ukida se članak 12. Odluke o mjerilima za određivanje plaća i ostalih materijalnih primanja službenika i namještenika Općine Smokvica („Službeni glasnik Općine Smokvica“, broj 1/17.).

Obrazloženje

L. S., V. D. i M. B. podnijeli su ovom Sudu obavijest da na temelju odredbe članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17., dalje: ZUS) po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti Odluke o mjerilima za određivanje plaća i ostalih materijalnih primanja službenika i namještenika Općine Smokvica („Službeni glasnik Općine Smokvica“, broj 1/17., dalje: Odluka) navodeći kako predsjednik predstavničkog tijela Odluku nije dostavio predstojniku Ureda državne uprave u D.-n. županiji čime je povrijedio odredbu članka 79. stavka 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" 19/13. i 137/15., dalje: ZoLP(R)S). Smatraju da je Odluka nezakonito stupila na snagu danom objave jer je to protivno odredbi članka 73. stavka 4. ZoLP(R)S te ističu kako odluka ima povratno djelovanje što je protivno odredbi članka 73. stavka 5. ZoLP(R)S). Predlažu Sudu da obustavi od primjene označeni opći akt te ga nakon provedenog postupka ukine.

Donositelj akta u očitovanju na navode obavijesti ističe da je Odluka stupila na snagu danom objave iz osobito opravdanih razloga. Navodi kako je općinski načelnik na sjednici Općinskog vijeća 14. srpnja 2017., podnio prijedlog Odluke uz obrazloženje da koeficijente za obračun plaća službenika i namještenika treba utvrditi sukladno odredbi članka 10. stavka 2. Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 28/10., dalje: ZoPLP(R)S), kojim je propisano da se koeficijent za obračun plaća službenika i namještenika određuju unutar raspona koeficijenata od 1,00 do 6,00. Odlukom o mjerilima za određivanje plaća, naknada i drugih primanja dužnosnika, službenika i namještenika Općine Smokvica od 1. srpnja 2010. i Odlukom o

izmjenama i dopunama te Odluke od 10. travnja 2017., koeficijenti za obračun plaća službenika i namještenika bili su utvrđeni u rasponu od 0,580 do 1,384. Prijedlog je dakle sadržavao izmjenu u odnosu na koeficijente koji nisu bili utvrđeni sukladno zakonu, a primjenjivali su se za obračun plaća od 2010. godine. Stoga je većina vijećnika smatrala kako postoji osobito opravdan razlog da nova odluka stupi na snagu danom objave u službenom glasniku. U odnosu na prigovor o povratnom djelovanju općeg akta ističe kako su plaće za mjesec lipanj obračunate i isplaćene službenicima i namještenicima na temelju tada važećih naprijed navedenih odluka od 1. srpnja 2010. i 10. travnja 2010. Plaće su isplaćene prije stupanja na snagu nove odluke upravo zbog datuma održavanja sjednice općinskog vijeća (14. srpnja 2017.). Većina službenika smatrala je da plaću treba isplatiti po tada važećoj odluci, a razliku u iznosu plaće nastalu zbog izmjene koeficijenata, nakon stupanja na snagu nove odluke. Razlika u visini plaća nastala zbog izmjene visine koeficijenata nije isplaćena iz razloga što opći akti nemaju povratno djelovanje. Nalazi osnovanom primjedbu da je Odluku trebalo dostaviti predstojniku Ureda državne uprave u D.-n. županiji, sukladno odredbi članka 79. stavka 2. ZoLP(R)S). Budući da se ne pobija sadržaj odluke predlaže Sudu da zahtjev kao neosnovan odbije.

Po pozivu Suda donositelj akta dostavio je radni materijal i dio zapisnika sa sjednice Općinskog vijeća od 14. srpnja 2017., na kojoj je donesena Odluka. Iz dostavljenih materijala proizlazi kako je Općinski načelnik predložio Općinskom vijeću tekst Odluke koji je u razmatranom dijelu stupanja Odluke na snagu identičan tekstu koji je izglasan. U obrazloženju prijedloga navedeno je kako se prijedlog temelji na članku 10. stavku 2. ZoPLP(R)S-a. Iz zapisnika sa sjednice proizlazi kako se na sjednici predstavničkog tijela raspravljalo o koeficijentima i isplaćenim plaćama, a nije posebno raspravljena primjedba vijećnika, jednog od podnositelja obavijesti, koji je predložio izmjenu članka 12. na način da se propiše kako „odluka stupa na snagu 8 dana objave u Službenom glasniku“. O tome nije bilo posebne rasprave te je većinom glasova prihvaćen prijedlog Odluke.

Postupajući po obavijesti građana, Sud je po službenoj dužnosti pokrenuo postupak ocjene zakonitosti članka 12. Odluke te je navedenu odredbu ocijenio nezakonitom.

Odredba članka 12. Odluke glasi:

Ova odluka stupa na snagu danom objave u službenom glasniku Općine Smokvica, a primjenjuje se za obračun i isplatu plaća za mjesec lipanj 2017. i mjesece dalje.

Odluka je donesena na temelju odredbe članka 10. ZoPLP(R)S, a za ocjenu zakonitosti njezine završne odredbe mjerodavan je ZoLP(R)S.

Pravila o stupanju općih akata određena su tim zakonom tako da je u članku 73. stavku 2. ZoLP(R)S-a propisano da se prije nego što stupi na snagu opći akt, obavezno objavljuje u službenom glasniku jedinice, a na temelju odredbe članka 73. stavka 4. ZoLP(R)S-a (koji je bio na snazi u vrijeme donošenja Odluke), opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave. Iznimno, općim se aktom može iz osobito opravdanih razloga odrediti da stupa na snagu danom objave.

Identične odredbe sadržane su u članku 96. Statuta Općine Smokvica (objavljenom na mrežnoj stranici Općine).

Dana 13. prosinca 2017. stupio je na snagu Zakon o izmjenama i dopunama ZoLP(R)S-a ("Narodne novine" 123/17.) tako da druga rečenica članka 73. stavka 4. ZoLP(R)S-a sada glasi da se iznimno općim aktom može iz osobito opravdanih razloga odrediti da stupa na snagu prvog dana od dana objave.

Iz navedenih odredbi slijedi kako mjerodavni zakon i statut jedinice lokalne samouprave propisuju izuzetak od pravila o stupanju općeg akta na snagu nakon isteka vakacijskog razdoblja od osam dana od dana objave akta, tako da je moguće propisati stupanje općeg akta na snagu dan nakon objave, ali samo iz opravdanih razloga. Ovi opravdani razlozi moraju biti navedeni u

obrazloženju prijedloga općeg akta podnesenom predstavničkom tijelu na usvajanje odnosno moraju biti vidljivi u zapisniku sa sjednice predstavničkog tijela na kojoj je opći akt donesen. Razlozi za iznimno odstupanje od pravila o stupanju općeg akta na snagu ne mogu se opravdati tek u očitovanju donositelja akta koje je pribavljeno u upravnom sporu, jer ti razlozi moraju biti raspravljani na sjednici predstavničkog tijela na kojoj je takva odredba izglasana.

Budući da u obrazloženju prijedloga Odluke nisu navedeni razlozi zbog kojih bi bilo opravdano iznimno odstupiti od pravila o stupanju općeg akta na snagu niti su oni navedeni u zapisniku sa sjednice predstavničkog tijela, Sud je ocijenio nezakonitom odredbu prema kojoj je Odluka stupila na snagu danom objave u službenom glasniku.

Prema odredbi članka 73. stavka 5. ZoLP(R)S-a i članka 96. stavka 3. Statuta Općine Smokvica opći akt ne može imati povratno djelovanje. Zbog navedenog, prema ocjeni ovog Suda ni u kojem slučaju nije bilo moguće općim aktom propisati njegovo povratno djelovanje pa je iz tog razloga nezakonit i drugi dio citirane odredbe Odluke.

Suprotno navodima donositelja, prema ocjeni Suda propisivanjem da se Odluka primjenjuje na obračun plaća za mjesec koji prethodi stupanju Odluke na snagu, radi se o povratnom djelovanju općeg akta, jer je obračunsko razdoblje na koje bi trebalo primijeniti novi obračun plaće završilo prije stupanja na snagu Odluke pa je i pravo na plaću za prethodni mjesec stečeno prije stupanja na snagu Odluke. Primjena općeg akta prije njegovog stupanja na snagu daje tom aktu povratni učinak, odnosno stvara obveze i prije nego je akt stupio na snagu. Navodi donositelja Odluke koji se odnose na primjenu Odluke (isplatu plaća za lipanj 2017.), nisu od utjecaja na zakonitost završne odredbe Odluke u objektivnom smislu.

Međutim, nezakonitost završne odredbe ne dovodi do nezakonitosti cijele Odluke s čim u vezi Sud napominje da u nedostatku posebne odredbe o stupanju općeg akta na snagu treba primijeniti opće pravilo prema kojem je opći akt stupio na snagu osmi dan od dana njegove objave s tim da je *vacatio legis* počeo teći prvi dan nakon objave akta.

Propust predsjednika predstavničkog tijela da postupi po odredbi članka 79. stavka 2. ZoLP(R)S-a ne dovodi do nezakonitosti Odluke jer navedena odredba ne propisuje postupak donošenja općeg akta, nego se radi o odredbi kojom se regulira postupak nadzora zakonitosti općih akata nakon što su stupili na snagu.

S obzirom da je u konkretnom slučaju Sud meritorno odlučio o zakonitosti općeg akta, nije posebno odlučivao o prijedlogu za obustavu njegovog izvršenja (članak 85. stavak 2. ZUS-a).

Slijedom izloženog, Sud je na temelju odredbe članka 86. stavka 3. ZUS-a ukinuo završnu odredbu Odluke, a na temelju odredbe članka 86. stavka 4. ZUS-a ukinuta odredba prestaje važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu 30. siječnja 2018.

Predsjednica vijeća
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.