

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

Poslovni broj: Usoz-90/17-7

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 11. Odluke o mjerilima za određivanje plaća, naknada i ostalih materijalnih primanja Općinskog načelnika i zamjenika načelnika („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, naknada i ostalih materijalnih primanja Općinskog načelnika i zamjenika načelnika („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., 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. Naime, na prvoj radnoj sjednici Općinskog vijeća Općine Smokvica, održanoj 14. srpnja 2017., Općinski načelnik podnio je prijedlog Odluke tako da je predložio koeficijent za obračun plaće 2,151 umjesto 3,86 (kako je bilo određeno tada važećom Odlukom). Predložena osnovica za obračun plaće jednaka je osnovici za obračun plaće državnih dužnosnika, sukladno važećoj Odluci Vlade Republike Hrvatske o visini osnovice za obračun plaća državnih dužnosnika (Narodne novine, broj 151/14.), koja iznosi 3.890,00 kn bruto, umjesto

4.630,14 kn bruto (kako je bilo određeno tada važećom Odlukom). Prijedlog je usvojen i Odluka je donesena većinom glasova svih vijećnika Općinskog vijeća, a s obzirom na datum održavanja sjednice i činjenicu da Općinskom načelniku nije bila isplaćena plaća za mjesec lipanj, većina vijećnika smatrala je da postoje opravdani razlozi da odluka stupi na snagu danom donošenja. Smatra kako Odluka nema povratno djelovanje jer plaća nije isplaćena za mjesec lipanj, iako je u trenutku donošenja Odluke nastupila sredina srpnja. Zaključuje kako je Odluka primijenjena na činjenice koje se u tom trenutku još nisu realizirale – obračun i isplata plaće za mjesec lipanj. Smatra kako nije bilo moguće propisati primjenu na plaću za mjesec srpanj (koja bi se obračunala i isplatila u kolovozu), iz razloga što plaću za mjesec lipanj ne bi bilo moguće isplatiti ni na temelju nove odluke ni na temelju ranije odluke od 1. srpnja 2010. koja je prestala važiti stupanjem na snagu Odluke. Osnovano nalazi primjedbu vijećnika da je Odluku trebalo dostaviti predstojniku Ureda državne uprave u D.-n. županiji u smislu odredbe članka 79. stavka 2. ZoLP(R)S. S obzirom da se ne pobija sadržaj odluke predlaže Sudu zahtjev kao neosnovan odbiti.

Po pozivu Suda donositelj akta dostavio je prijedlog Odluke i zapisnik sa sjednice predstavničkog tijela od 14. srpnja 2017., na kojoj je Odluka donesena. 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 odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 28/10., dalje: ZoPLP(R)S, koeficijenti za dužnosnike su predloženi s obzirom na proračunska ograničenja, a osnovica za obračun plaće je jednaka visini osnovice za obračun plaće državnih dužnosnika. Iz dostavljenih materijala proizlazi kako se na sjednici raspravljalo o plaći općinskog načelnika i njegovog zamjenika, sredstvima u proračunu i potrebi rebalansa proračuna, dok nije posebno raspravljeno o primjedbi vijećnika, jednog od podnositelja obavijesti, za izmjenu članka 11. Odluke na način da „odluka stupa na snagu 8 dana od dana objave u Službenom glasniku općine Smokvica“. Posebne diskusije o stupanju Odluke na snagu nije bilo.

Postupajući po obavijesti građana, Sud je po službenoj dužnosti pokrenuo postupak ocjene zakonitosti članka 11. Odluke te je navedenu odredbu ocijenio nezakonitom.

Odredba članka 11. Odluke glasi:

*Ova Odluka stupa na snagu danom objave u Službenom glasniku Općine Smokvica, a primjenjuje se za obračun i isplatu plaće za mjesec lipanj 2017. i nadalje.*

Odluka je donesena na temelju odredbe članka 3. 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 glasilu 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, 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 raspravljeni 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.

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. Sukladno završnoj odredbi članka 10. Odluke, njezinim stupanjem na snagu prestale su važiti ranije odluke.

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.