



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

Poslovni broj: Usoz-283/2023-5

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 Gordane Marušić-Babić, predsjednice vijeća, Ljiljane Karlovčan Đurović, Radmile Bolanča Vuković, Jelene Rajić i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin kao zapisničara, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu zahtjeva Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske (sada Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije), na sjednici vijeća održanoj 13. lipnja 2025.

p r e s u d i o j e

Ukidaju se članci 8., 9., 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16., 17., 18., 19., 20., 21., 22., 23., 24., 25., 26. i 27. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o plaćama i pravima iz radnog odnosa dužnosnika Općine Muć ("Službeni glasnik Općine Muć", broj: 4/2023.).

Obrazloženje

1. Podnositelj je na temelju odredbe članka 82. stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj: 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst, 137/15., 123/17., 98/19. i 144/20. – dalje: ZoLP(R)S) i članka 83. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS/10.) podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o plaćama iz radnog odnosa dužnosnika Općine Muć ("Službeni glasnik Općine Muć", broj: 4/2023 – dalje: Odluka).

2. U zahtjevu podnositelj navodi da je osporavana Odluka protivna odredbi članka 48. stavka 1. točke 4. ZoLP(R)S-a. Navodi da je tom Odlukom izmijenjena temeljna Odluka o plaćama i pravima iz radnog odnosa dužnosnika Općine Muć ("Službeni glasnik Općine Muć", broj: 6/14. – dalje: Odluka/14), na način da su brisani članci 8.-12. te su dodana nova poglavlja (Pravilnik o načinu korištenja službenih automobila, Putni radni list i dr.), odnosno članci 8.-27. kojima se detaljno regulira materija korištenja službenih automobila. Ističe da nema zapreke da se odlukom o plaći općinskog načelnika, kojom se utvrđuje osnovica i koeficijent plaće načelnika, definiraju i ostala prava, među ostalim, pravo na korištenje službenog automobila, ali ne na način kako je to Općinsko vijeće Općine Muć propisalo osporavanom Odlukom.

Navodi nadalje da se odredbe osporavane Odluke odnose i na službenike i namještenike Općine Muć, a da se odlukom koja se tiče plaće i materijalnog prava općinskog načelnika ne razrađuju pitanja kojima se regulira procedura, načini i uvjeti korištenja službenih automobila jedinice lokalne samouprave od strane službenika i namještenika. Ističe da je materija korištenja službenog automobila za potrebe općinskog načelnika, službenika i namještenika regulirana Pravilnikom o korištenju službenog automobila i mobilnih telefona ("Službeni glasnik Općine Muć", broj: 7/14. – dalje: Pravilnik/14), odredbe kojeg su djelomično inkorporirane u osporavanu Odluku, što predstavlja dvostruko normiranje konkretne materije. S obzirom da prema odredbi članka 48. stavka 1. točke 4. ZoLP(R)S-a pokretninama u vlasništvu jedinice lokalne samouprave upravlja općinski načelnik, navodi da isti ima mogućnost provedbenim aktom urediti pitanja korištenja svih pokretnina, pa tako i službenih automobila. Smatra stoga da je u tom smislu donošenje provedbenog akta kojim se razrađuju pitanja načina korištenja službenih automobila te prava i obveze njihovih korisnika u djelokrugu Općinskog načelnika, a ne Općinskog vijeća. Navodi nadalje da je općinski načelnik Općine Muć Ministarstvu dostavio Odluku, klasa: 024-04/23-02/1, urbroj: 2181-33-02-23-4 od 7. lipnja 2023. o obustavi od primjene osporavane Odluke, iz razloga što donošenje takvog akta ne spada u djelokrug Općinskog vijeća već općinskog načelnika, koja je odlukom Ministarstva, klasa: 024-03/23-01/127, urbroj: 514-07-02-01/02-23-08 od 5. rujna 2023. ocijenjena osnovanom. Ističe da do dana podnošenja ovog zahtjeva nije zaprimio obavijest o stavljanju izvan snage predmetne Odluke, te s obzirom da ista nije u skladu s odredbom članka 48. stavka 1. točke 4. ZoLP(R)S-a, predlaže da se provede postupak ocjene zakonitosti osporavane Odluke.

3. Donositelj akta nije dostavio Sudu očitovanje na prijedlog, već je očitovanje dostavio općinski načelnik, u kojem je izvijestio Sud da je osporavana Odluka još uvijek na snazi.

4. Zahtjev je osnovan.

5. Osporavanom Odlukom, između ostalog, brišu se članci od 8. - 12. Odluke/14, a umjesto njih se dodaju poglavlja pod naslovom: Pravilnik o načinu korištenja službenih automobila, Putni radni list, Rezervacija i izdavanje službenih vozila, Korisnici službenih automobila, Način plaćanja goriva, cestarine, parkiranja, pranja automobila i ostalih povezanih troškova, Način financijskog praćenja troškova, Vođenje evidencije o korištenju službenih automobila te vođenje ostalih evidencija koje se odnose na upravljanje voznim parkom, Izvještavanje o korištenju službenih automobila i Odgovornost za nastalu štetu (članci 8. – 27.).

6. Prema članku 8. osporavane Odluke, tim Pravilnikom uređuje se vođenje putnih radnih listova, način financijskog praćenja troškova, korisnici službenih automobila, rezervacija i izdavanje službenih automobila, odgovorna osoba za upravljanje voznim parkom, vođenje evidencije o korištenju službenih automobila, način plaćanja goriva, cestarine, parkiranja i ostalih povezanih troškova, uvjeti, odgovornosti i postupci kod održavanja službenih automobila, korištenje drugih načina prijevoza, odgovornost za nastalu štetu i izvještavanje o korištenju službenih automobila.

7. Osporavanu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Muć 31. svibnja 2023. na temelju članka 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj: 33/01. – 144/20.), Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj: 28/10. i 10/23.), Odluke o uvjetima korištenja službenih automobila, mobilnih telefona, redovnih zrakoplovnih linija, poslovnih kreditnih kartica, sredstava reprezentacije te načinu odobravanja službenih

putovanja ("Narodne novine", broj: 37/16.) i članka 29. Statuta Općine Muć ("Službeni glasnik Općine Muć", broj: 3/13., 5/13., 2/20. i 1/21.).

8. Donositelj osporavanog općeg akta se u uvodu ne poziva na određenu odredbu (točku) članka 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S) te članka 29. Statuta općine Muć (u daljnjem tekstu: Statut), niti na članak Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (u daljnjem tekstu: Zakon o plaćama) kao ni na određenu odredbu Odluke o uvjetima korištenja službenih automobila, mobilnih telefona, redovnih zrakoplovnih linija, poslovnih kreditnih kartica, sredstava reprezentacije te načinu odobravanja službenih putovanja (u daljnjem tekstu: Odluka o uvjetima korištenja službenih automobila), na temelju kojih je osporavani opći akt donesen, a iz kojih bi proizlazilo ovlaštenje Općinskog vijeća za donošenje istog.

9. Prema članku 35. ZoLP(R)S-a predstavničko tijelo donosi statut jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave (točka 1.), donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave (točka 2.), osniva radna tijela, bira i razrješuje članove tih tijela te bira, imenuje i razrješuje i druge osobe određene zakonom, drugim propisom ili statutom (točka 3.), uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave (točka 4.), osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave (točka 5.), te obavlja i druge poslove koji su zakonom ili drugim propisom stavljeni u djelokrug predstavničkog tijela (točka 6.).

10. Člankom 29. Statuta određena je nadležnost Općinskog vijeća sukladno citiranoj odredbi članka 35. ZoLP(R)S-a, uključujući ovlaštenje da donosi odluke i druge opće akte koji su mu stavljeni u djelokrug zakonom i podzakonskim aktima.

11. Zakonom o plaćama propisuju se mjerila za određivanje plaća i naknada župana, gradonačelnika i općinskih načelnika i njihovih zamjenika, kao i plaća službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (članak 1.), te je propisano da osnovicu i koeficijente za obračun plaća navedenih u članku 1. određuje odlukom predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojoj obnašaju dužnost, na prijedlog župana, gradonačelnika, odnosno općinskog načelnika (članak 3.).

12. Odlukom o uvjetima korištenja službenih automobila, koju je donijela Vlada Republike Hrvatske, određuju se državni dužnosnici i državni službenici i namještenici koji imaju pravo na korištenje službenih automobila, mobilnih telefona, redovnih zrakoplovnih linija, poslovnih kreditnih kartica i sredstava reprezentacije na teret sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske te se utvrđuje način odobravanja službenih putovanja. Odredbe te Odluke na odgovarajući se način primjenjuju i na djelatne vojne osobe u Ministarstvu obrane i Oružanim snagama Republike Hrvatske, u skladu s posebnim propisima, kao i na dužnosnike i zaposlenike u pravnim osobama kojima je osnivač Republika Hrvatska (agencije, zavodi, fondovi i druge pravne osobe s javnim ovlastima), ako nije drugačije propisano posebnim propisom (točka 1.).

13. U osnovnoj Odluci/14 u člancima 8., 9., 10. i 11. propisano je pravo načelnika na korištenje službenog osobnog automobila, obveza korištenja službenog automobila uz odobrenje putnog naloga, koji potpisuje načelnik ili zamjenik općinskog načelnika te obveza korisnika da brine o tehničkoj ispravnosti i vrši nadzor korištenja, kao i pravo dužnosnika, koji dužnost obavljaju profesionalno, na korištenje službenih mobilnih

telefona. Prema članku 16. Odluke/14 načelnik može donositi akte kojima se uređuje provedba prava i obveza iz ove Odluke.

14. S obzirom na sadržaj Odluke u osporavanom dijelu, kojom se detaljno regulira materija korištenja službenih automobila, čime se u biti razrađuje i uređuje provedba prava i obveza vezano uz korištenje službenih osobnih automobila za potrebe općinskog načelnika, službenika i namještenika Općine Muć, ovaj Sud, imajući u vidu mjerodavne propise, nalazi da Općinsko vijeće Općine Muć nije tijelo koje je ovlašteno propisati navedenu materiju na način kako je to učinilo u predmetnom općem aktu, unoseći u isti, u biti, sadržaj odnosno odredbe Pravilnika o korištenju službenog automobila i mobilnih telefona od 2. rujna 2014. (Pravilnik/14).

15. Prema ocjeni ovoga Suda, osporavane odredbe Odluke predstavljaju provedbeni akt kojim se pobliže uređuje predmetna materija korištenja službenih automobila, za donošenje kojeg je, sukladno članku 48. točki 4. ZoLP(R)S-a te članku 16. Odluke/14 nadležan načelnik Općine Muć. Naime, prema odredbi navedenog članka ZoLP(R)S-a općinski načelnik upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, kao i njezinim prihodima i rashodima, u skladu sa Zakonom i Statutom, a odredbom članka 16. Odluke/14 propisano je da akte kojima se uređuje provedba prava i obveza iste odluke može donositi načelnik.

16. Ovlaštenje Općinskog vijeća za donošenje osporavanog dijela Odluke ne proizlazi iz zakonskih i statutarnih odredaba, kao niti iz Odluke o uvjetima korištenja službenih automobila Vlade Republike Hrvatske, koja se ne primjenjuje na lokalne dužnosnike odnosno službenike i namještenike. Stoga propisi na koje se u uvodu Odluke donositelj poziva, prema ocjeni ovoga Suda, nisu valjani temelj za donošenje Odluke u osporavanom dijelu.

17. Napominje se pri tome da Pravilnik/14, kojim je uređena materija korištenja službenog automobila i mobilnih telefona, te prava i obveze općinskih dužnosnika, službenika i namještenika u svezi s korištenjem te imovine, a koji je donio općinski načelnik Općine Muć 2. rujna 2014., prema postojećim podacima, nije prestao važiti, niti je stavljen izvan snage donošenjem osporavane Odluke, odnosno njenim stupanjem na snagu.

18. S obzirom na navedeno, na temelju članka 162. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 36/24. – dalje: ZUS), koji se primjenjuje sukladno članka 169. stavku 1. toga Zakona, odlučeno je kao u izreci.

19. Sukladno odredbi članka 162. stavka 4. ZUS-a ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave presude u "Narodnim novinama".

U Zagrebu, 13. lipnja 2025.

Predsjednica vijeća:
Gordana Marušić-Babić, v.r.