



Naš znak: 229-6/09

U Zagrebu, 14. kolovoza 2009.g.

**USTAVNI SUD  
REPUBLIKE HRVATSKE  
Varšavska 3  
10 000 Zagreb**

**Predlagatelj:** Sindikat državnih i lokalnih službenika i namještenika  
Republike Hrvatske,  
Zagreb, Trg kralja Petra Krešimira IV br. 2

**PRIJEDLOG  
ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA OCJENU  
SUGLASNOSTI ZAKONA S USTAVOM**  
(odredbe članka 80. stavka 2. Zakona o službenicima i namještenicima  
u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi )

Temeljem članka 38. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 49/02 – pročišćeni tekst) predlagatelj podnosi prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine br. 86/08) s Ustavom Republike Hrvatske (Narodne novine br. 41/01 i 55/01), te daje obrazloženje kako slijedi:

**1. Oznaka odredbi čija se ustavnost odnosno zakonitost osporava**

Predlagatelj osporava ustavnost odredbe članka 80. stavaka 2. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine br. 86/08).

Razlozi zbog kojih se tvrdi da osporena odredba nije u skladu s Ustavom izloženi su u točki 3. ovog prijedloga.

**2. Oznaka odredbi Ustava za koje se tvrdi da su povrijeđene**

Predlagatelj smatra da su povrijeđene sljedeće odredbe Ustava Republike Hrvatske:

**članak 5.** – prema kojem u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom, te je svatko dužan držati se Ustava i poštivati pravni poredak RH;

**članak 16.** - prema kojem se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral ili zdravlje, a svako ograničenje sloboda i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenje u svakom pojedinom slučaju;

**članak 136.** – prema kojem su tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga, te podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela;

**članak 137.** – prema kojem se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave jamči pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga.

Također, predlagatelj smatra kako navedena odredba nije u skladu s odredbom **članka 9. Europske povelje o lokalnoj samoupravi** (Zaključak Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske od 28. prosinca 1992. godine o prihvaćanju i poštovanju načela i instituta (odredbi) Europske povelje o lokalnoj samoupravi. "Izvješće Hrvatskog Sabora" br. 82. str. 17 od 25. siječnja 1993. godine, Narodne novine br. 14/97 – Međunarodni ugovori).

Razlozi zbog kojih se tvrdi da osporena odredba nije u skladu s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi izloženi su u točki 4. ovog prijedloga

### **3. Razlozi zbog kojih se tvrdi da osporeni propis nije u skladu s Ustavom**

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje u tekstu: ZSNLPS) objavljen je u Narodnim novinama br. 86/08 od 23. srpnja 2008. godine i stupio je na snagu 31. srpnja 2008. godine. Članak 80. stavak 2. ZSNLPS-a glasi: *"Plaće službenika i namještenika uređuju se posebnim zakonom."* Iz navedene odredbe slijedi kako središnja državna vlast svojim propisom (zakonom) uređuje materiju koja po svojem sadržaju potpada u područje djelovanja lokalne samouprave.

S druge strane, **članak 136.** Ustava Republike Hrvatske propisuje kako su tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga dok **članak 137.** Ustava jedinicama lokalne i regionalne samouprave zajamčuje pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga.

Iz navedenog se jasno zaključuje kako ustavom zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu obuhvaća, između ostalog, i pravo građana da, slobodno raspolažući svojim sredstvima, urede platni sustav u lokalnim i regionalnim jedinicama.

Slijedom navedenog, to se, prema mišljenju predlagatelja, "prebacivanjem" nadležnosti za uređenje platnog sustava u lokalnim i regionalnim jedinicama na središnju državnu vlast krši Ustav, odnosno u njemu sadržano jedno od osnovnih načela demokratskog poretka – pravo građana na lokalnu i regionalnu samoupravu, odnosno pravo na slobodno raspolaganje vlastitim sredstvima što nedvojbeno uključuje i pravo građana na slobodno i samostalno uređivanje platnog sustava službenika, dužnosnika i namještenika.

Lokalna samouprava kao civilizacijska tekovina i sastavnica svih suvremenih demokratskih političkih sustava u svijetu, podrazumijeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da u okviru ustava i zakona same reguliraju i odgovorno rukovode određenim dijelovima javnih poslova u interesu lokalnog stanovništva. Također podrazumijeva i pravo slobodnog raspolaganja vlastitim prihodima, a što uključuje i autonomiju lokalnih i regionalnih jedinica da sukladno vlastitoj gospodarskoj snazi i uspješnosti utječu na platni sustav svojih službenika.

Nasuprot tome, zakonsko rješenje sadržano u članku 80. stavku 2. ZSNLPS-a (prema kojem središnja država svojim propisima uređuje platni sustav lokalnih službenika i namještenika) predstavlja kršenje načela autonomije lokalnih i regionalnih jedinica te nedopušteno sužavanje prava lokalnih vlasti.

Naime, **članak 16.** Ustava Republike Hrvatske jasno propisuje kako se ustavna prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, i to da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral ili zdravlje, te da svako ograničenje sloboda i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenje u svakom pojedinom slučaju. Obzirom se stavkom 2. članka 80. ZSNLPS-a ne štite sloboda i prava drugih ljudi, pravni poredak, javni moral, niti zdravlje, to prema mišljenju predlagatelja, uopće nisu ispunjene ustavne pretpostavke za ograničenje prava na lokalnu samoupravu točnije njen segment slobodnog raspolaganja vlastitim prihodima.

Slijedom navedenog, predlagatelj je mišljenja kako je odredba članka 80. stavka 2. ZSNLPS-a neustavna, odnosno da se plaće lokalnih službenika i namještenika ne bi trebale uređivati zakonom - aktom Sabora RH kao središnjeg tijela državne vlasti, već odlukama lokalnih tijela, ili putem kolektivnog pregovaranja, a sve u svrhu osiguranja visoke razine autonomije lokalnih tijela i snaženja lokalne samouprave, kao i poštovanja uloge sindikata lokalnih službenika.

#### **4. Razlozi zbog kojih se tvrdi da osporeni propis nije u skladu s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi**

Uz prijedlog za ocjenu usklađenosti Zakona sa Ustavom, predlagatelj predlaže ispitati i suglasnost Zakona s **Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi**. Prijedlog utemeljuje na odredbi čl. 128. Ustava u vezi sa odredbom članka 5. i 140. Ustava, prema kojima je Ustavni sud ovlašten ocjenjivati suglasnost Zakona sa međunarodnim ugovorima koji su sklopljeni i ratificirani u skladu s Ustavom, objavljeni i čine dio unutarnjeg pravnog poretka, te dosadašnjoj praksi sadržanoj u stavovima i odlukama Ustavnog suda ( U-I-322/1998, U-I-745/99 i dr.).

Navedenom Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi promiče se široki stupanj autonomije lokalnih jedinica u pogledu sredstava potrebnih za obavljanje poslova iz njihova djelokruga. Tako se člankom 9. utvrđuju financijski izvori lokalnih jedinica i propisuje pravo lokalnih jedinica na odgovarajuće prihode kojima će slobodno raspolagati u obavljanju svojih ovlasti. Pritom se od ključne važnosti smatra mogućnost lokalnih vlasti da uposle i zadrže službenike kvalificirane za obavljanje poslova u nadležnosti lokalnih vlasti pri čemu se navedena mogućnost očituje u sposobnosti lokalnih vlasti da službenicima ponude povoljne uvjete službe.

Kako članak 80. stavak 2. ZSNLPS-a određuje da se plaće službenika i namještenika u lokalnim i regionalnim (područnim) jedinicama imaju uređivati zakonom, to je prema mišljenju predlagatelja, navedenom odredbom ograničena sposobnost lokalnih vlasti da ponude povoljne uvjete službe, a time i sposobnost da uposle i zadrže kvalificirane službenike što bi posljedično moglo ugroziti i sposobnost lokalnih vlasti da obavljaju poslove iz svojeg samoupravnog djelokruga.

## **5. Ostale činjenice od značenja za ocjenu stvari**

Imajući na umu aktualno ("recesijsko") stanje u Republici Hrvatskoj u vrijeme podnošenja ovog prijedloga te imajući na umu kako je Prijedlog Zakona o plaćama u lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi pred drugim čitanjem, to se predlaže sudu da u što skorijem roku usvoji ovaj prijedlog te provede postupak radi ocjene suglasnosti članka 80. stavka 2. ZSNLPS-a s Ustavom RH.

Naime, obzirom na može bitno usvajanje Prijedloga Zakona o plaćama u lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi, a što će pak vrlo vjerojatno rezultirati najavljenim podnošenjem prijedloga za ocjenu suglasnosti tog zakona s Ustavom, rješavanje pitanja ustavnosti odredbe članka 80. stavka 2. ZSNLPS-a kao prethodnog pitanja spriječilo bi može bitno nastupanje dalekosežnih negativnih posljedica stupanja na snagu Zakona o plaćama u lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi, pa njegova eventualnog ukidanja po provedenom postupku za ocjenu suglasnosti s Ustavom. Naime, izvjesno je kako bi prihvaćanje Prijedloga Zakona o plaćama u lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi dovelo do brojnih sudskih postupaka zaposlenika protiv lokalnih jedinica, ali i regresnih tužbi lokalnih jedinica prema Republici Hrvatskoj. Predlagatelj je mišljenja kako bi bilo svrsishodno pravovremeno ispitati ustavnost odredbe članka 80. stavka 2. ZSNLPS-a te na taj način spriječiti pokretanje mnogobrojnih ustavih, odnosno parničnih postupaka.

## **6. Zaključak**

Obzirom na izneseno, a pozivom na članak 38. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske te članak 39. stavak 3. istog Zakona, predlagatelj podnosi naslovnom sudu ovaj prijedlog držeći kako isti, zajedno s priležecom dokumentacijom, sadrži razloge koji dovode u sumnju ustavnost odredbe članka 80. stavka 2. ZSNLPS-a te predlaže naslovnom sudu pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti i, po provedenom postupku, napadanu odredbu sukladno članku 55. stavku 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu ukinuti.

Ukoliko bi Ustavni sud zauzeo stajalište kako se ovo konkretno pitanje može uređivati zakonom, predlaže se istome jasno odrediti okvire takve zakonske regulative odnosno opseg u kojem se zakonom može uređivati pitanje plaća službenika i namještenika u lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi, te odrediti koja se mjerila za određivanje plaća i naknada imaju uređivati zakonom, a koja bi mjerila autonomno određivale lokalne i regionalne jedinice. Naime, nikako se ne bi moglo prihvatiti rješenje prema kojem bi svaki detalj platnog sustava lokalnih i regionalnih jedinica bio podvrgnut zakonskoj regulativi od strane središnje države, jer bi isto bilo ne samo

suprotno temeljnim načelima autonomije lokalnih i regionalnih jedinica nego bi isto bilo i tehnički nemoguće.

### **7. Izuzeće suca Ustavnog suda**

Predlagatelj traži izuzeće suca Ustavnog suda RH, Antuna Palarića, jer je imenovani bio na čelu državnog tijela, Središnjeg državnog ureda za upravu, koje je izradilo Nacrt prijedloga ZSNLPS-a te stoga ne može nepristrano odlučivati u ovome predmetu.



Za predlagatelja  
Siniša Kuhar