



REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO PRAVOSUĐA I UPRAVE

KLASA: 023-01/21-01/570

URBROJ: 514-07-02-02/01-21-02

Zagreb, 13. listopada 2021.

Na temelju članka 80.a stavka 1. podstavka 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 – ispravak, 123/17, 98/19 i 144/20), Ministarstvo pravosuđa i uprave, 13. listopada 2021. godine donijelo je

O D L U K U

1. Potvrđuje se kao osnovana Odluka gradonačelnika Grada Vodica KLASA: 012-03/21-01/01, URBROJ: 2182/04-03/13-21-3 od 13. rujna 2021. g. kojom je obustavljena od primjene Statutarna odluka o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vodica KLASA: 012-03/21-01/01, URBROJ: 2182/04-03/13-21-2, koju je Gradsko vijeće Grada Vodica donijelo na 2. sjednici održanoj 6. rujna 2021. g., a koja je objavljena u Službenom glasniku Grada Vodica broj 9 od 10. rujna 2021. g.

2. Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja, a objavit će se u Službenom glasniku Grada Vodica.

O b r a z l o ž e n j e

U Ministarstvu pravosuđa i uprave zaprimljen je dana 27. rujna 2021. g. dopis gradonačelnika Grada Vodica KLASA: 012-03/21-01/01, URBROJ: 2182/04-03/13-21-4 od 22. rujna 2021. g. kojim je pozivom na članak 42. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi dostavljena Odluka gradonačelnika Grada Vodica o obustavi od primjene općeg akta KLASA: 012-03/21-01/01, URBROJ: 2182/04-03/13-21-3 od 13. rujna 2021. g. (dalje u tekstu: Odluka o obustavi).

Predmetnom Odlukom obustavljena je od primjene Statutarna odluka o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vodica KLASA: 012-03/21-01/01, URBROJ: 2182/04-03/13-21-2, koju je Gradsko vijeće Grada Vodica donijelo na 2. sjednici održanoj 6. rujna 2021. g.

U svojem dopisu, kao i obrazloženju Odluke o obustavi gradonačelnik navodi da je Statutarna odluka o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vodica od 6. rujna 2021. g. protivna odredbi članka 48. stavka 1. točke 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi budući da je istom propisano da „... gradonačelnik na prijedlog Gradskog vijeća imenuje predstavnike i upravna tijela u trgovačkim društvima u kojima Grad Vodice ima udjele ili dionice



_8w7sakiTkaoZ1QGEE0L7Q

i drugih pravnih osoba kojih je Grad Vodice osnivač, ako posebnim i drugim zakonom nije drugačije određeno“. Također, navodi se da Gradsko vijeće nije postupilo po traženju gradonačelnika i uklonilo uočene nedostatke te je stoga Ministarstvu pravosuđa i uprave radi mjerodavnog postupanja dostavljena Odluka o obustavi.

Temeljem odredbe članka 42. stavka 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan, u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga općina, grada, odnosno županije ima pravo obustaviti od primjene opći akt predstavničkog tijela.

Ministarstvo pravosuđa i uprave Odluku o obustavi od primjene općeg akta KLASA: 012-03/21-01/01, URBROJ: 2182/04-03/13-21-3 od 13. rujna 2021. g., koju je donio gradonačelnik Grada Vodica ocjenjuje osnovanom.

Iz uvida u Zapisnik s 2. sjednice Gradskog vijeća Grada Vodica održane 6. rujna 2021. g., proizlazi da je Statutarna odluka o izmjeni i dopuni Statuta donesena pod točkom 1. dnevnog reda sa 7 glasova „za“ od 13 članova predstavničkog tijela.

Postupajući po Odluci o obustavi utvrđeno je da je sporna odredba kojom se mijenja Statut Grada Vodica isključivo vezana uz primjenu odredbi Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kojima su uređene ovlasti tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U tom smislu, Ministarstvo pravosuđa i uprave ističe sljedeće:

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uređuje sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kao sustavni propis, navedeni Zakon uređuje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima i radom te druga pitanja od značenja za njihov rad. U okviru toga, Zakon utvrđuje i uređuje ovlasti predstavničkog i izvršnog tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Člankom 35. Zakona propisane su ovlasti predstavničkog tijela, a člankom 48. propisane su ovlasti izvršnog tijela.

Člankom 35. točkom 5. toga Zakona propisano je da predstavničko tijelo osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Člankom 48. istoga Zakona propisano je da općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan, između ostalog, imenuje i razrješuje predstavnike jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba iz članka 35. stavka 1. točke 5. Zakona, osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

Iz istaknutih zakonskih odredbi jasno proizlazi da je predstavničko tijelo jedinice ovlašteno za osnivanje pravne osobe u ime lokalne jedinice, dok ovlast za imenovanje predstavnika jedinice u ime osnivača, tj. jedinice ima izvršno tijelo, osim ako dakle, posebnim propisom nije drugačije određeno. Ako je naime, nekim posebnim propisom kojim se uređuje određeno upravno područje, odnosno društvena djelatnost koja ulazi u samoupravni djelokrug jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, propisano da ovlast imenovanja i razrješavanja ima predstavničko tijelo, onda se primjenjuju odredbe tog posebnog zakona, što znači da u tom slučaju ovlast imenovanja pripada općinskom, odnosno gradskom vijeću, tj. županijskoj skupštini. Ako je međutim, posebnim propisom propisano da predstavnike jedinice u određenoj pravnoj osobi imenuje i razrješava osnivač te konkretne pravne osobe, tada ovlast za imenovanje tih osoba, a slijedom odredbe članka 48. stavka 1. točke 6. Zakona u ime osnivača pripada općinskom



načelniku, gradonačelniku i županu, dakle izvršnom tijelu. Predmetna ovlast imenovanja sustavnim zakonom je dodijeljena izvršnom tijelu te u tom kontekstu treba promatrati posebne propise koji tu ovlast izrijekom ne dodjeljuju mjerodavnom tijelu jedinice (dakle, izvršnom tijelu), već jedinici kao osnivaču.

Prema tome, nesporno je da u slučaju kada je osnivač javne ustanove i druge pravne osobe jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, ovlast za osnivanje u ime jedinice ima predstavničko tijelo jedinice. Tu se napominje da ovlast za osnivanje u sebi sadrži i ovlast za odlučivanje o svim statusnim pitanjima pojedine pravne osobe, među kojima i davanje suglasnosti na statut i druge opće akte pravne osobe te njihove izmjene i dopune, kao i druga pitanja koja se tiču osnivačkih prava. Međutim, ovlast osnivanja ne sadrži ujedno i ovlast za imenovanje predstavnika jedinice u tijela osnovane pravne osobe.

Ovlast za imenovanje predstavnika jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, a koje je osnovalo predstavničko tijelo temeljem članka 35. stavka 1. točke 5. Zakona, je ovlast propisana kao ovlast izvršnog tijela, tj. općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana. Moguća je međutim i iznimka tj. da se posebnim zakonom predmetna materija i drugačije uredi, dakle, da navedena ovlast bude povjerena predstavničkom tijelu, što je prethodno objašnjeno.

Znači, u slučajevima kada je propisano da je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ako posebnim propisom nije izrijekom propisana ovlast pojedinog tijela jedinice, tada je potrebno voditi računa o ovlastima i nadležnostima predstavničkog i izvršnog tijela utvrđenim Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Slijedom navedenog, ako posebnim zakonom nije propisano koje tijelo jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave je ovlašteno za imenovanje predstavnika jedinice u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba kojima je osnivač jedinica, u tom slučaju primjenjuju se odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi *kao sustavnog, općeg propisa kojim se propisuju ovlasti i djelokrug tijela jedinica*. U protivnom bi se dovela u pitanje svrha i opravdanost postojanja odredbe članka 48. stavka 1. točke 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Sukladno članku 8. stavku 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi statutom jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave se detaljnije uređuje samoupravni djelokrug općine, grada, odnosno županije, njena obilježja, javna priznanja, ustrojstvo, ovlasti i način rada tijela, način obavljanja poslova, oblici konzultiranja građana, provođenje referenduma u pitanjima iz djelokruga, mjesna samouprava, ustrojstvo i rad javnih službi, oblici suradnje jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza.

Statutom kao temeljnim aktom jedinice se između ostalog, uređuju ovlasti i način rada tijela. Predmetno se može urediti samo unutar zakonskog okvira i u skladu s ovlastima i nadležnostima predstavničkog i izvršnog tijela kako su utvrđeni zakonom. Prema tome, statutom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kao propisom nižeg ranga se ne mogu ovlasti predstavničkog i izvršnog tijela uređivati drugačije nego su uređene zakonom.

Člankom 3., a u vezi s člankom 1., Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vodica proširene su ovlasti Gradskog vijeća budući da je predmetnom odredbom propisano da „... gradonačelnik na prijedlog Gradskog vijeća imenuje predstavnike i upravna tijela u trgovačkim društvima u kojima Grad Vodice ima udjele ili dionice i drugih pravnih osoba kojih je



Grad Vodice osnivač, ako posebnim i drugim zakonom nije drugačije određeno“, a što je protivno članku 48. stavku 1. točki 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi s obzirom da je temeljem te zakonske odredbe gradonačelnik tijelo ovlašteno odrediti tko će lokalnu jedinicu, konkretno, Grad kao osnivača predstavljati u tijelima trgovačkih društava i drugih pravnih osoba, bez prethodnog prijedloga predstavničkog tijela.

Pri tome se ističe, da sustavnim propisom – Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nije propisano da je izvršno tijelo pri postupanju temeljem navedene ovlasti, tj. pri imenovanju predstavnika jedinice u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba dužan postupati sukladno prijedlogu predstavničkog tijela. Slijedom toga, citirana odredba u suprotnosti je sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi jer se njome općim aktom proširuju ovlasti predstavničkog tijela.

Isto tako, kao što je već navedeno, Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da ovlast za imenovanje predstavnika jedinice ima izvršno tijelo, osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno, pri čemu se misli na poseban zakon kojim se uređuje pojedino upravno područje (vezano uz imenovanje). Stoga, nije jasno što se misli pod „drugim zakonom“ u članku 3. Statutarne odluke te se ističe da navedeno također nije sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Ovdje se ujedno ukazuje (ne ulazeći u tumačenje predmetne odluke) i na Odluku Ustavnog suda Broj: U-II-3569/2015 od 07. ožujka 2017. godine („Narodne novine“, broj 30/17), u kojoj se u točki IV. Ocjena Ustavnog suda, između ostalog, navodi da se ovlasti i način rada tijela jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave statutom mogu urediti samo unutar zakonskog okvira i u skladu s ovlastima i nadležnostima predstavničkog odnosno izvršnog tijela kako su one utvrđene zakonom – i to posebnim zakonom kada je njime posebice uređeno neko specifično pravno područje, odnosno općim zakonom – Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u ostalim slučajevima.

Također, Ustavni sud naglašava da su, prema članku 48. stavku 1. točki 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan ovlašteni imenovati i razrješavati predstavnike jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba (iz članka 35. stavka 1. točke 5. istog Zakona) – osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Prema Ustavnom sudu, dakle, imenovanja i razrješavanja predstavnika jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave u tijelima pravnih osoba, prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, kao općem zakonu, pripadaju u poslove i ovlasti izvršnih tijela. Posebnim zakonima, koji uređuju specifična pravna područja, obavljanje tih poslova odnosno ovlasti može biti uređeno i drugačije (primjerice da spomenuta imenovanja i razrješavanja obavlja predstavničko tijelo jedinice).

Nadalje, Ustavni sud (u točki 7.1.) navodi da je u sadržaj članka 48. stavka 1. točke 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ugrađeno načelo zakonske određenosti poslova i ovlasti tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Tom odredbom zakonske pravne snage utvrđeno je da jedna od mogućnosti (konkretno, imenovanje i razrješavanje predstavnika jedinice u tijelima pravnih osoba) na temelju tog zakona pripada, općenito, izvršnom tijelu jedinice, ali da može – također na temelju zakona (mjerodavnog posebnog zakona) – pripadati i drugom tijelu. U tom smislu navodi se da značenje predmetne zakonske odredbe, jest da zakon – posebni, a supsidijarno opći – jest taj koji određuje da pojedini poslovi i ovlasti pripadaju određenom tijelu jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave. Također, navodi se da načelo „određenosti zakonom“, koje proizlazi iz ustavnog načela vladavine prava i pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka (članak 3. Ustava) odnosno iz ustavnog zahtjeva za ustavnošću zakona odnosno ustavnošću i zakonitošću drugih propisa (članak 5. Ustava), čini i



pravni supstrat članka 48. stavka 1. točke 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Završno, iz svega prethodno iznijetog, razvidno je da je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kao sustavnim propisom jasno propisana ovlast tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te utvrđeno da općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan imenuje predstavnike jedinice u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba (osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno).

Slijedom svega navedenog, Ministarstvo pravosuđa i uprave sukladno članku 80.a stavku 1. podstavku 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Odluku gradonačelnika Grada Vodica KLASA: 012-03/21-01/01, URBROJ: 2182/04-03/13-21-3 od 13. rujna 2021. g., potvrđuje kao osnovanu.



Dostaviti:

- Gradonačelnik Grada Vodica Ante Cukrov
- Predsjednik Gradskog vijeća Grada Vodica Marko Mačukat
- Grad Vodice, za objavu u službenom glasilu
- Pismohrana, ovdje



_8w7sakiTkaoZ1QGEE0L7Q