

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

Poslovni broj: Usoz-30/16-5

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 Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, mr.sc. Inge Vezmar Barlek, mr.sc. Ivica Kujundžića, Lidije Vukičević i Marine Kosović Marković, članova vijeća, uz sudjelovanje sudske savjetnice Franciske Dominković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta povodom obavijesti T. Č. iz K. K., (adresa za dostavu pismena: K. K.), po službenoj dužnosti, na sjednici vijeća održanoj 13. lipnja 2016.

p r e s u d i o j e

Ukida se odredba članka 2. Pravilnika o dopuni Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo i imovinsko-pravne poslove Grada Kaštela („Službeni glasnik Grada Kaštela“, broj: 2/16.).

Obrazloženje

Podnositeljica je zatražila ocjenu zakonitosti Pravilnika o dopuni Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo i imovinsko-pravne poslove Grada Kaštela (dalje u tekstu: Pravilnik) od 4. veljače 2016., kojim se dopunjava Pravilnik o unutarnjem redu Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo i imovinsko-pravne poslove („Službeni glasnik Grada Kaštela“, broj 15/13., 1/14., 6/14., 9/14., 18/14., 5/15. i 3/15.). Pravilnik je donio gradonačelnik Grada Kaštela, a isti je stupio na snagu danom donošenja.

U svom podnesku podnositeljica u bitnom navodi kako je zbog neznanja propustila iskoristiti pravni lijek za ocjenu zakonitosti ranijeg Pravilnika o dopuni Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo i imovinsko-pravne poslove Grada Kaštela („Službeni glasnik“, broj: 13/15.), zbog čega je 2. prosinca 2015. zatražila provedbu inspekcijskog nadzora, sukladno članku 119. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj: 86/08. i 61/11.), na koji je dobila odgovor više upravne inspektorice, prema kojem Pravilnik o unutarnjem redu Upravnog odjela nije opći akt koji donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, slijedom čega se takav opći akt ne mora objaviti u službenom glasilu te jedinice. Navedeni odgovor u suprotnosti je s člankom 108., člankom 109., člankom 115., člankom 118. Statuta Grada Kaštela, te s pravomoćnim presudama Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, radi čega podnositeljica podnosi zahtjev u svrhu zaštite svojih prava zbog različitog i neusklađenog tumačenja pojma općeg akta te nezakonite procedure pri donošenju

predmetnog Pravilnika i svih prethodnih izmjena i dopuna istog. Navodi kako je dana 4. veljače 2016. preuzela Uputu za obavljanje radnih zadataka s predmetnim Pravilnikom, koji je stupio na snagu danom donošenja, nakon što je ponovno 15. siječnja 2016. zatražila od pročelnice Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo i imovinsko-pravne poslove da joj proslijedi napatuk za postupanje glede opisa poslova radnog mjesta 11.a, savjetnika za evidenciju nekretnina, a sukladno rješenju, klasa: UP/I-112-02/15-01/0032, urbroj: 2134/01-02/1-15-1 od 18. rujna 2015., temeljem kojeg je s danom 21. rujna 2015. premještena po potrebi službe s radnog mjesta savjetnice za izgradnju na radno mjesto savjetnice za evidenciju nekretnina u istom Odjelu. Na dan podnošenja prigovora na Uputu, 12. veljače 2016. Pravilnik nije objavljen u Službenom glasniku Grada Kaštela, iako se radi o općem aktu koji podliježe obvezi objavljivanja u istom Glasniku, kao i obvezi objave na službenim web stranicama. Rješenje od 18. rujna 2015., protiv kojeg je pokrenula tužbu Upravnom sudu u Splitu, nije pravomoćno, već izvršno, ali je apsurdno budući je doneseno za opis poslova koji su tek sad dodani u izmijenjeni Pravilnik od 4. veljače 2016., te je kao takvo ništavo, budući se iz obrazloženja rješenja nije vidjelo koje će poslove podnositeljica obavljati. Zbog svega navedenog podnositeljica predlaže ukidanje osporavanog Pravilnika od 4. veljače 2016., koji je stupio na snagu danom donošenja, a do donošenja presude predlaže obustavu izvršenja istog.

Sud je, odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12. i 152/14.), pozvao donositelja osporenog općeg akta na dostavu očitovanja o navodima podnositeljice. Upravni odjel za poslove Gradonačelnika i Gradskog vijeća Grada Kaštela je u svom očitovanju, klasa: 011-01/16-01/0005, urbroj: 2134/01-01/1-16-2 od 27. travnja 2016., osporio osnovanost tvrdnji podnositeljice u vezi postojanja nepravilnosti glede stupanja na snagu predmetnog Pravilnika. Opširno navodeći pravnu osnovu za donošenje Pravilnika po gradonačelniku, kao izvršnom tijelu jedinice lokalne samouprave, uz poseban osvrt i na rješenje o premještanju po potrebi službe od 18. rujna 2015., u očitovanju je istaknuto da je predmetno rješenje doneseno na temelju Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi i Pravilnika o dopuni Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo i imovinsko-pravne poslove („Službeni glasnik Grada Kaštela“, broj: 13/15.), a ne na temelju ovdje osporenog Pravilnika.

Iako u konkretnom slučaju nisu ispunjene procesne pretpostavke, propisane odredbom članka 83. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, za meritorno odlučivanje po zahtjevu podnositeljice zbog nepostojanja pojedinačne odluke utemeljene na predmetnom općem aktu, ovaj Sud je, temeljem ovlaštenja iz članka 83. stavka 2. toga Zakona, riješio po službenoj dužnosti pokrenuti postupak ocjene zakonitosti odredbe članka 2. Pravilnika, jer je ista u nesuglasju sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj 33/01., 60/01. – vjerodostojno tumačenje, 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12. i 19/13.-pročišćeni tekst) i Statutom Grada Kaštela ("Službeni glasnik Grada Kaštela", broj: 09/09.).

Naime, prema članku 3. stavku 2. Zakona o upravnim sporovima, predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti i pravne osobe koje obavljaju javnu službu.

Opće akte u svom samoupravnom djelokrugu donosi predstavničko tijelo općine, grada i županije (članak 73. stavak 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi), dok izvršno tijelo jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave (općinski načelnik, gradonačelnik i župan) osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela te nije ovlašten donositi opće akte iz samoupravnog djelokruga te jedinice, osim u slučaju kada takva ovlast proizlazi iz posebnog zakona.

Odredbom članka 4. stavka 3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, kao posebnog zakona, propisano je da pravilnik o unutarnjem redu za upravna tijela općine donosi općinski načelnik, za upravna tijela grada gradonačelnik, a za

upravna tijela županije župan. Pravilnik se donosi na prijedlog pročelnika upravnih tijela.

Iz navedenih zakonskih odredaba proizlazi da je izvršno tijelo jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ovlašteno donositi opće akte internog karaktera, dakle opće akta kojima se uređuju odnosi u tijelima tih jedinica i koji djeluju samo prema unutra.

Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-5157/05 i dr. od 5. ožujka 2012. ("Narodne novine", broj: 41/12.), Ustavni sud je utvrdio kriterije za razlikovanje drugog propisa i općeg akta pri čemu je naveo da se pod „drugim propisima“ u smislu članka 125. alineje 2. Ustava ne smatraju eksterni i interni opći akti koje donose tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, druge pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koje obavljaju javnu službu u smislu članka 3. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima.

Prema navedenom rješenju Ustavnog suda Republike Hrvatske, kao i dosadašnjoj praksi ovoga Suda izraženoj u nizu odluka (primjerice presuda broj: Usoz-57/14-5), kontrola zakonitosti eksternih i internih općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u nadležnosti je Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.

Slijedom izloženog, osporavani Pravilnik predstavlja opći akt internog karaktera, odnosno unutarnje pravo uprave, koji podliježe ocjeni zakonitosti u smislu članka 3. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima.

Navedeni Pravilnik donio je, na temelju članka 4. stavka 3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj: 86/08. i 61/11.), a po prijedlogu pročelnice Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo i imovinsko-pravne poslove, gradonačelnik Grada Kaštela dana 4. veljače 2016., te je isti objavljen u Službenom glasniku Grada Kaštela, broj: 2 od 24. veljače 2016. godine.

Odredba osporenog Pravilnika glasi:

Članak 2.

Ovaj Pravilnik stupa na snagu danom donošenja i objaviti će se u „Službenom glasniku Grada Kaštela“.

Mjerodavna odredba za ocjenu zakonitosti sporne odredbe Pravilnika je odredba članka 73. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, kojom je propisano da se, prije nego što stupi na snagu, opći akt obvezno objavljuje u službenom glasniku jedinice (stavak 2.), s tim da ako općina i grad nema svoje službeno glasilo, opći akt općine i grada objavljuje se u službenom glasniku županije (stavak 3.).

Prema pak članku 73. stavku 4. citiranog Zakona, opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave, a iznimno, općim se aktom može iz osobito opravdanih razloga odrediti da stupa na snagu danom objave. Odredbom stavka 5. ovog članka Zakona propisano je da opći akt ne može imati povratno djelovanje.

Navedene zakonske odredbe, prema shvaćanju ovog Suda, odnose se i na izmjene, odnosno izmjene i dopune općeg akta.

Stupanje na snagu općih akata identično je regulirano i člankom 109. Statuta Grada Kaštela, prema kojem se, prije nego što stupi na snagu, opći akt obvezno objavljuje u „Službenom glasniku Grada Kaštela“ (stavak 1.), opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave, s tim da se, iznimno, općim aktom može iz osobito opravdanih razloga odrediti da stupa na snagu danom objave (stavak 2.), te opći akt ne može imati povratno djelovanje (stavak 3.).

Iz navedenog slijedi da odredba članka 2. Pravilnika, prema kojoj ovaj Pravilnik stupa na snagu danom donošenja, nije suglasna s odredbom članka 73. stavka 4. i 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te s odredbom članka 109. stavka 2. i 3. Statuta Grada Kaštela, zbog čega je istu valjalo ukinuti.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u izreci ove presude.

Sukladno odredbi članka 86. stavka 4. citiranog Zakona, ukinuta odredba općeg akta prestaje važiti danom objave presude u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu 13. lipnja 2016.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić, v.r.