

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

Poslovni broj: Usoz-33/16-6

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 Mirjane Čačić, predsjednice vijeća, Ane Berlengi Fellner, Marine Kosović Marković, Arme Vagner Popović i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članova vijeća, uz sudjelovanje sudske savjetnice Franciske Dominković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu zahtjeva P. G. iz M., na sjednici održanoj dana 14. srpnja 2016.

p r e s u d i o j e

- I. Zahtjevi se djelomično usvajaju.
- II. Ukida se odredba članka 82. Pravilnika o unutarnjem redu Gradske uprave Grada Makarske od 15. veljače 2016. godine (Glasnik Grada Makarske, 1/16.) u dijelu koji glasi:
„Ovaj Pravilnik stupa na snagu danom donošenja. Pravilnik će biti objavljen na oglasnoj ploči Grada Makarske.“
- III. U preostalom dijelu zahtjevi se odbijaju.

Obrazloženje

Podnositelj je podnio zahtjev ovom Sudu za ocjenu zakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu Gradske uprave Grada Makarske od 15. veljače 2016. godine („Glasnik Grada Makarske“ 1/16.), koji je zaprimljen kod ovog Suda pod poslovnim brojem: Usoz-33/16 te zahtjev za ocjenu zakonitosti istog Pravilnika koji je zaprimljen pod poslovnim brojem: Usoz-37/16.

Radi ekonomičnosti postupka, Sud je spojio predmete radi donošenja zajedničke odluke..

Podnositelj je uz zahtjev za ocjenu zakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu Gradske uprave Grada Makarske dostavio ovom Sudu i rješenje Upravnog odjela za komunalne djelatnosti Grada Makarske, klasa: UP/I-112-02/16-01/2, urbroj: 2147/05-05-03/6-16-1 od 1. ožujka 2016. godine (zaprimljen pod poslovnim brojem: Usoz-37/16) koje rješenje je doneseno na temelju osporavanog Pravilnika. Tim rješenjem je podnositelj stavljen na raspolaganje na rok od 2 mjeseca. Zahtjev je podnesen u roku od 30 dana od primitka pojedinačne odluke utemeljene na osporavanom općem aktu.

Podnositelj u zahtjevu (Usoz-33/16.) ističe da je u članku 82. osporavanog Pravilnika propisano da stupa na snagu danom donošenja, odnosno 15. veljače 2016. godine, te će biti oglasen na oglasnoj ploči Grada Makarske. Smatra da je navedeno protivno odredbi članka 90. Ustava Republike Hrvatske posebno stavku 3. citiranog članka. Ističe da osporavani Pravilnik nikako nije mogao stupiti na snagu prije isteka osmog dana računajući od dana njegove objave tim više što nije

postojao za to nikakav razlog, pa je osporavani Pravilnik mogao stupiti na snagu najranije s danom 23. veljače 2016. godine. Navodi da je odredbom članka 77. stavak 2. osporavanog Pravilnika propisano da rješenje o raspolaganju za službenike i namještenike donosi čelnik upravnog tijela u roku od 8 dana od dana stupanja na snagu Pravilnika. Ističe da je glasnik Grada Makarske tiskan u trgovačkom društvu K. G. d.o.o. M. kao broj 1, godina XXIII, s naznačenim datumom 15. veljače 2016. godine, iako tog dana nije tiskan niti objavljen što se može utvrditi po datumu narudžbenice za tiskanje, datumu otpreme materijala za tisak, datumu isporuke glasnika, fakturi i kontu kartici Grada Makarske i poslovnom računu K. G. d.o.o. te saslušanjem po potrebi svjedoka, urednice izdavača pri Gradu Makarska i zakonskog zastupnika K. G. d.o.o. te gradonačelnika.

Osporava Pravilnik u dijelu koji propisuje sistematizaciju radnih mjesta – Odsjek komunalnog i prometnog redarstva ističući da je Pravilnikom smanjen broj izvršitelja za radna mjesta komunalnog redara i prometnog redara – referenta (sa potrebnim uvjetom za raspored: SSS). Smanjuje se broj izvršitelja na radnom mjestu br. 36. – komunalni redar (referent) sa 5 na 3 te radno mjesto prometnog redara – referenta sa 2 na 1, te se radno mjesto komunalnog redara za ekologiju i zaštitu okoliša ukida. Uvjeti za raspored na radno mjesto komunalnog redara (red. br. 37) – protivni su Zakonu o komunalnog gospodarstvu. Ukupno se u Odsjeku komunalnog i prometnog redarstva broj radnih mjesta s propisanim uvjetom za raspored - SSS smanjuje s 9 na 4. Broj je smanjen iz nezakonitih pobuda a ne zbog stvarnih potreba službe, suprotno odredbi čl. 32. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Smatra da se za radno mjesto komunalnog redara pod rednim brojem 35 traži niža stručna sprema od zakonom propisane. Predlaže ukinuti osporavani Pravilnik.

Sud je odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine 20/10., 143/12. i 152/14., dalje: ZUS), dostavio zahtjev donositelju osporavanog akta na očitovanje.

Donositelj osporavanog akta se očitovao o zahtjevima podneskom od 25. travnja 2016. godine ističući da je podnositelj već pokrenuo ocjenu zakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu Gradske uprave Grada Makarske (Glasnik Grada Makarske, broj 18/14. i 1/15.) kojem je Visoki upravni sud Republike Hrvatske udovoljio te ukinuo citirani Pravilnik isključivo iz formalnih razloga, i to zbog neprovođenja savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom prilikom donošenja osporenog akta (članak 150. Zakona o radu). Kako se u presudi navodi da se radi o aktu koji je donio ovlašteni donositelj, u ovom slučaju gradonačelnik ali bez savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom te da se radi o proceduralnom propustu (presuda ovog Suda poslovni broj: Usoz-74/15-13 od 16. prosinca 2015. godine), gradonačelnik je obavio sastanak s pročelnicima upravnih odjela. Predložene izmjene u osporavanom Pravilniku a u odnosu na ukinuti Pravilnik odnosile su se isključivo na sistematizaciju u Upravnom odjelu za komunalnu djelatnost gdje je u odnosu na ukinuti Pravilnik došlo do izmjene stupnja stručne spreme potrebne za obavljanje poslova komunalnog redarstva, te izmjena koje su naložene temeljem inspekcijskog nalaza Ministarstva uprave, Sektora za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave, klasa: 060-02/15-01/97, urbroj: 515-07-02/4-15-9. Izrađen je prijedlog novog Pravilnika sukladno primjedbama iz presude, te primjedbama provedenog inspekcijskog nalaza nad tijelima Grada Makarske. Savjetovanje sa sindikalnim povjerenikom i članovima sindikata održano je u dva navrata te se zatražilo i pisano mišljenje o prijedlogu Pravilnika, a po dobivenom očitovanju sindikalnog povjerenika gradonačelnik je prihvatio dio prijedloga te su primjedbe sindikata postale sastavni dio prijedloga pravilnika koji je bio oglašen na oglasnoj ploči Grada Makarske od 4. veljače 2016. godine. Gradska uprava Grada Makarske u vrijeme izrade novog Pravilnika, a od saznanja za presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od 16. prosinca 2015. godine, od 20. siječnja do 15. veljače 2016. nije imala Pravilnik o unutarnjem redu Gradske uprave, kojim se reguliraju osnovna prava 54 službenika i namještenika, te je u periodu kada je priprema Pravilnika trajala bio zahvaćen period za

obračun i isplatu plaća, pa je bilo neophodno donijeti Pravilnik u što kraćem roku. U razdoblju bez pravilnika Gradska uprava bila je u stalnom kontaktu s nadležnim institucijama-Uredom državne uprave Splitsko-dalmatinske županije i Ministarstvom uprave te je po usmenom napatku Ministarstva uprave i pisanog mišljenja Ministarstva nakon ukidanja Pravilnika o unutarnjem redu Gradske uprave Grada Makarske (Glasnik Grada Makarske, broj 18/14., 1/15 i 6/15.), gradonačelnik bio dužan, u što kraćem roku donijeti novi pravilnik, a radi nastalog pravnog vakuma. Oспоравани Pravilnik o unutarnjem redu Gradske uprave Grada Makarske (Glasnik Grada Makarske, broj 1/16.) stupio je na snagu danom donošenja sukladno mišljenju nadležnog Ministarstva prema kojem, iznimno iz osobito opravdanih razloga opći akt stupa na snagu danom objave, u konkretnom slučaju opravdani razlog je nastali pravni vakum s obzirom da je prethodni Pravilnik odlukom suda bio ukinut. Objava Pravilnika kojeg spori podnositelj zahtjeva, kao i neobjavljivanje istog na službenoj stranici Grada Makarske stoji samo utoliko što se isti ne nalazi u navedenoj poveznici, ali je akt objavljen u poveznici e-glasnik kao i svi ostali akti koji se odnose i objavljuju u Glasniku Grada Makarske. Stoga prigovor smatra neutemeljenim s obzirom da se osporavani akt može naći na službenim stranicama Grada Makarske. Ističe da je podnositelj zahtjeva ulagao pravne lijekove protiv uručenih rješenja o godišnjem odmoru ali da je izjavljene žalbe povukao tako da je donositelju akta nejasan motiv zbog kojeg je podnositelj zahtijevao pravnu zaštitu. Napominje da je mišljenje Ministarstva da se što žurnije donese novi opći akt i činjenice da je Gradska uprava od objave presude bila 25 dana bez pravilnika opravdan razlog da se odredi stupanje na snagu općeg akta dnom objave. Predlaže zahtjev podnositelja odbiti kao neosnovan.

Zahtjevi su djelomično osnovani.

Oспоравани Pravilnik o unutarnjem redu Gradske uprave Grada Makarske donio je gradonačelnik Grada Makarske dana 15. veljače 2016. godine temeljem odredbi članka 4. stavak 3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 86/08. i 61/11.), članka 4. Odluke o ustrojstvu Gradske uprave Grada Makarske (Glasnik Grada Makarske, broj 12/14. i 14/14.) te odredbe članka 49. Statuta Grada Makarske (Glasnik Grada Makarske, broj 8/09., 13/09., 2/13., 8/13. i 9/13.-pročišćeni tekst). Pravilnik je objavljen u Službenom glasniku Grada Makarske, broj 1/16 od 15. veljače 2016. godine.

U osporavanom dijelu odredba članka 82. Pravilnika o unutarnjem redu Gradske uprave Grada Makarska (Službeni glasnik Grada Makarske, broj 1/16) glasi:

Članak 82.

„Ovaj Pravilnik stupa na snagu danom donošenja. Pravilnik će biti objavljen na oglasnoj ploči Grada Makarske.“

Oспоравани Pravilnik predstavlja opći akt i internog je karaktera te podliježe ocjeni zakonitosti sukladno odredbi članka 3. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

Međutim, prema ocjeni ovog Suda u postupku pri donošenju osporavanog Pravilnika učinjen je propust koji osporavani Pravilnik u dijelu odredbe članka 82. čini nezakonitim.

Naime, prema odredbi članka 90. stavak 3. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 85/10.-pročišćeni tekst), na koju odredbu se poziva podnositelj u svom zahtjevu propisano je da zakoni stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objave, osim ako nije zbog osobito opravdanih razloga zakonom drukčije određeno.

Prema Odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske, poslovnog broja: U-I-3845/2006 od 23. siječnja 2013. (točka 17.) Ustav Republike Hrvatske priječi da zakonom ovlašteni donositelji općih akata razdoblje o stupanju na snagu pravilnika, naredbi i napatka određuju drugačije od onih koje je propisao sam zakonodavac odnosno da ih određuju s „danom objave“. Najkraće razdoblje

vakacije i ovdje mora biti osam dana (rokovi se računaju na dane, a ne sate), što znači da pravilnik, naredba i nalog iznimno može stupiti na snagu samo „prvi dan/prvog dana od dana objave.“

Prema odredbi članka 73. stavak 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, propisano je da se prije nego što stupi na snagu, opći akt obvezno objavljuje u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, s tim da ako općina i grad nema svoje službeno glasilo, opći akt općine i grada objavljuje se u službenom glasilu županije (stavak 3.).

Prema odredbi članka 73. stavak 4. istog 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. Prema stavku 5. istog članka Zakona propisano je da opći akt ne može imati povratno djelovanje.

Citirane zakonske odredbe, se prema shvaćanju ovog Suda, odnose i na donošenje izmjena i dopuna općih akata.

Nadalje, odredbom članka 104. Statuta Grada Makarske (Glasnik Grada Makarske, broj 8/09., 13/09., 2/13., 8/13. i 9/13.-pročišćeni tekst) propisano je da se opći akti, prije nego što stupe na snagu objavljuju u Glasniku Grada Makarske. Opći akti stupaju na snagu osmog dana od dana objave, osim ako nije zbog osobito opravdanih razloga, općim aktom propisano da opći akt stupa na snagu dan nakon objave. Opći akti ne mogu imati povratno djelovanje.

Obzirom na navedeno osporavani Pravilnik nije mogao stupiti na snagu danom donošenja, već osmi dan od dana objave, odnosno iznimno i najranije dan nakon objave, kako je to propisano Zakonom i odredbom članka 104. Statuta Grada Makarske –(Glasnik Grada Makarske 8/09.).

Kako je odredbom članka 82. osporavanog Pravilnika propisano da isti stupa na snagu danom donošenja, te da će se oglasiti na oglasnoj ploči Grada Makarske to Sud nalazi da je osporavana odredba članka 82. Pravilnika u tom dijelu suprotna odredbi članka 73. stavak 2. i 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kao i odredbi članka 104. Statuta Grada Makarske.

Prigovor podnositelja o nezakonitom smanjenju broja radnih mjesta – broja izvršitelja na radnom mjestu komunalnog i prometnog redara – referenta Sud ne nalazi osnovanim. Naime, Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi – članak 4. točka 4. Zakona propisuje i daje ovlaštenje gradonačelniku utvrditi između ostalog i broj izvršitelja na pojedinim radnim mjestima.

Podnositelj nadalje Sudu nije priložio dokaz svojoj tvrdnji da bi smanjenje radnih mjesta – broja komunalnih redara u Odsjeku komunalnog i prometnog redarstva bio u nesuglasju s odredbom članka 32. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a koja odredba propisuje pravo na zaštitu službenika i namještenika koji prijavljuju sumnju na korupciju.

Prigovore da su uvjeti za raspored na radno mjesto komunalnog redara (redni broj 35. i 37. Pravilnika) – protivni odredbi Zakona o komunalnom gospodarstvu Sud nalazi paušalnim, jer podnositelj ne navodi u koliziji s kojom odredbom navedenog Zakona bi Pravilnik bio suprotan. Naime, odredbom članka 17. točke 4. navedenog Zakona propisano je da komunalni redari moraju imati najmanje IV. stupanj stručne spreme, što ne priječi donositelja općeg akta u ovom slučaju Pravilnika o unutarnjem redu propisati viši stupanj stručne spreme.

Slijedom izloženog Sud je temeljem odredbe članka 86. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima presudio kao u izreci presude pod točkom I i II.

U odnosu na točku III izreke zahtjev je odbijen temeljem odredbe članka 57. stavak 1. istog Zakona.

Na temelju odredbe članka 86. stava, 4. Zakona o upravnim sporovima ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu 14. srpnja 2016.

Predsjednica vijeća
Mirjana Čačić, v.r.