

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

Poslovni broj: Usoz-87/16-5

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 Arme Vagner Popović, predsjednice vijeća, Ane Berlengi Fellner, Marine Kosović Marković, Mirjana Čačić i Eveline Čolović Tomić, članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ljerke Morović Pavić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta povodom obavijesti I. K. iz G., po službenoj dužnosti, na sjednici održanoj dana 25. studenog 2016.

p r e s u d i o j e

Ukida se odredba članka 17. stavak 1. Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Gline klasa: 023-05/16-01/11, urbroj: 2176/20-01-16-1 od 26. travnja 2016.

Obrazloženje

U obavijesti zaprimljenoj kod Suda dana 8. rujna 2016. podnositelj navodi da je člankom 17. Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Gline klasa: 023-05/16-01/11, urbroj: 2176/20-01-16-1 od 26. travnja 2016. propisano da isti stupa na snagu danom objave na oglasnoj ploči Grada Gline, unatoč obvezi objavljivanja općih akata u službenom glasilu Grada Gline odnosno „Službenom vjesniku“. Pravilnik o unutarnjem redu je opći akt internog karaktera sukladno zauzetim pravnim stajalištima Ustavnog suda Republike Hrvatske kao i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, koji može stupiti na snagu tek nakon što je objavljen u službenom glasniku jedinice lokalne samouprave u propisanom zakonskom roku. Navedeni opći akt nije objavljen u službenom javnom glasilu jedinice lokalne samouprave, te je propisano njegovo stupanje na pravnu snagu danom donošenja, slijedom čega ga smatra nezakonitim. Predlaže Sudu pokretanje postupka radi ocjene zakonitosti općeg akta temeljem odredbe članka 83. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12. i 152/14.).

Sud je odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima dostavio obavijest donositelju osporavanog općeg akta na očitovanje.

Donositelj osporavanog akta se očitovao o obavijesti podneskom od 25. listopada 2016. ističući da Pravilnik o unutarnjem redu za upravna tijela grada donosi gradonačelnik na prijedloga pročelnika upravnog tijela, da je „tehnički“ akt internog karaktera koji se primjenjuje unutar gradske uprave, a koji uređuje materiju utvrđenu člankom 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i člankom 35. Zakona o lokalnoj i područnoj

(regionalnoj) samoupravi. Kada bi on bio opći akt trebao bi se sastojati od niza normi koji predstavljaju niz ponovljenih odnosa te ih unaprijed reguliraju. Opći akt sadrži opće norme odnosno one u kojima adresati nisu određeni imenom i prezimenom već sadrži apstraktno određene skupine subjekata, bilo fizičkih bilo pravnih osoba. Ističu da je Pravilnik o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Gline na snazi a da su temeljem Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi provedeni natječajni postupci.

Nakon što je utvrdio sadržaj Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Gline Sud je, temeljem ovlaštenja iz članka 83. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima riješio po službenoj dužnosti pokrenuti postupak ocjene zakonitosti odredbe članka 17. stavak 1. Pravilnika jer je ista u nesuglasju s Zakonom 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. i 19/13.-pročišćeni tekst) i Statutom Grada Gline ("Službeni vjesnik broj: 16/13.").

Navedeni Pravilnik donio je, na temelju odredbe članka 4. stavak 3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj: 86/08. i 61/11.), na prijedlog pročelnika upravnih tijela, gradonačelnik Grada Gline dana 26. travnja 2016.

Odredba članka 17. stavak 1. navedenog Pravilnika glasi:

„Ovaj Pravilnik stupa na snagu danom objave na oglasnoj ploči Grada Gline“

Navedeni Pravilnik predstavlja opći akt i internog je karaktera te podliježe ocjeni zakonitosti sukladno odredbi članka 3. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima, prema kojoj odredbi predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti i pravne osobe koje obavljaju javnu službu.

Sukladno odredbi članka 73. stavak 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi opće akte u svom samoupravnom djelokrugu donosi predstavničko tijelo općine, grada i županije, dok izvršno tijelo jedinice lokalno 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. stavak 3. Zakona o službenicima i namještenicima o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, kao posebnog Zakona, a temeljem koje odredbe je navedeni Pravilnik i donesen, 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 odredbi proizlazi da je izvršno tijelo jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ovlašteno donositi opće akte internog karaktera, dakle opće akte kojima se uređuju odnosi u tijelima tih jedinica i koji djeluju samo prema unutra.

Prema rješenju Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-5157/05 od 5. ožujka 2012. kao i dosadašnjoj praksi ovoga Suda izraženoj u nizu odluka, kontrola zakonitosti internih općih akata jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave je u nadležnosti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.

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

Nadalje, mjerodavnom odredbom 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.). Stavkom 4. istog članka Zakona, propisano je da 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.

Stupanje na snagu općih akata identično je regulirano i člankom 108. Statuta Grada Gline, prema kojem se, opći akti prije nego što stupe na snagu objavljuju u „Službenom vjesniku“ (stavak 1.), te stupaju na snagu 8. dana od dana objave, osim ako nije zbog osobito opravdanih razloga, općim aktom propisano da opći akt stupa na snagu dan nakon objave (stavak 2.), te ne mogu imati povratno djelovanje (stavak 3.).

Kako je odredbom članka 17. stavak 1. Pravilnika propisano da isti stupa na snagu danom objave na oglasnoj ploči Grada Gline, to Sud nalazi da navedena odredba u tom dijelu nije suglasna s odredbom članka 73. stavak 2. i 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kao i odredbi članka 108. Statuta Grada Gline.

Slijedom izloženog Sud je temeljem odredbe članka 86. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima odlučio kao u izreci ove presude.

Na temelju odredbe članka 86. stavak 4. istog Zakona ukinuta odredba općeg akta prestaje važiti danom objave u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu 25. studenog 2016.

Predsjednica vijeća
Arma Vagner Popović, v.r.