



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

Poslovni broj: Usoz-78/22-3

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 sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić-Babić, Ljiljane Karlovčan-Đurović i Blanše Turić, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti, na sjednici vijeća održanoj 24. listopada 2022.

p r e s u d i o j e

Prijedlozi se odbijaju.

Obrazloženje

1. U predmetima poslovni broj: Usoz-79/20, Usoz-120/20 i Usoz-121/20 podnositelji zahtjeva tražili su ocjenu zakonitosti Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Zagrebačke županije („Glasnik Zagrebačke županije“, 15/20.; u daljnjem tekstu: Odluka). Budući da se svi predmeti odnose na ocjenu zakonitosti istog općeg akta, spisi su spojeni na temelju članka 113. stavka 1. Sudskog poslovnika („Narodne novine“, 7/14., 49/14., 8/15., 35/15., 123/15., 45/16., 29/17., 33/17., 34/17., 57/17., 101/18., 119/18., 81/19., 128/19., 39/20., 47/20., 138/20., 147/20. i 70/21.), radi provođenja jedinstvenog postupka i donošenja zajedničke odluke.

2. U predmetu poslovni broj: Usoz-79/20 zaprimljen je zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke M. Z. iz J., podredno obavijest građana, kojom se predlaže da Sud po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti općeg akta. S obzirom na činjenicu da podnositelj zahtjeva ne navodi da bi pojedinačnom odlukom donesenom na temelju osporene Odluke bilo povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes, Sud je podnesak uzeo u razmatranje na temelju članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima, „Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS).

2.1. U obavijesti se iscrpno opisuju nezakonitosti u sazivanju i održavanju 19. sjednice Županijske skupštine – održavanje sjednice Županijske skupštine putem elektroničke pošte. Podnositelj smatra da elektronička pošta može biti primjereni način komunikacije samo u dijelu koji se odnosi na sazivanje sjednice i dostavu materijala za raspravu, ali ne može biti primjereni način za održavanje rasprave na

sjednicama predstavničkih tijela, jer se na taj način ne mogu provesti dva stožerna načela na kojima počiva mehanizam predstavničke demokracije i kolektivnog odlučivanja i to: načelo raspravljanja i načelo javnosti. Ističe da Zakon o lokalnoj područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 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. i 98/19.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S) određuje da se sjednice predstavničkih tijela mogu sazivati i elektroničkim putem (članak 37. stavak 4.), ali ne da se na taj način mogu i održavati i donositi odluke. Upire na odredbe Statuta Zagrebačke županije („Glasnik Zagrebačke županije“, 18/18.) koje uređuju javnost djelovanja županijske skupštine, župana i upravnih tijela županije i propisuju da se javnost rada županijske skupštine osigurava javnim održavanjem sjednica.

2.2. Smatra da je 19. sjednica Županijske skupštine Zagrebačke županije održana nezakonito, pa su nezakonite i odluke i akti doneseni na toj sjednici, među kojima je i osporena Odluka.

2.3. Nadalje, upire na Smjernice Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske od 21. prosinca 2016. za primjenu članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, 25/13. i 85/15.; u daljnjem tekstu: ZPPI), vezano uz savjetovanje s javnošću u procesu donošenja odluka (u daljnjem tekstu: Smjernice). Smatra da je osporena Odluka opći akt koji ulazi u doseg primjene članka 11. ZPPI-a. U Smjernicama se navodi da kad je riječ o samostalnim tijelima koja uređuju vlastito unutarnje funkcioniranje, kao što su primjerice ustanove, poželjno je omogućiti barem internetsko interno savjetovanje kako bi se zaposlenima omogućilo davanje primjedbi i mišljenja. Nabraja odluke donesene na 19. sjednici glede kojih je provedeno savjetovanje s javnošću, a koje se mogu svrstati u strateške i planske dokumente, odnosno opće akte koji nesporno utječu na prava i obveze fizičkih i pravnih osoba. Ističe da je nesporno u konkretnom slučaju provedeno savjetovanje s javnošću prije donošenja svih nabrojanih odluka, međutim način provedbe savjetovanja s javnošću u odnosu na osporenu Odluku nije u cijelosti u skladu s člankom 11. ZPPI-a. Savjetovanje je provedeno putem internetske stranice Zagrebačke županije te je na mrežnoj stranici moguće pronaći rezultate provedenog savjetovanja. Međutim druge preporučene načine upoznavanja javnosti s namjerom donošenja općeg akta Zagrebačka županija nije predvidjela niti provela: organizacija javne rasprave, osnivanje posebne radne skupine za izradu nacрта akta ili njegovih dijelova, distribucija nacрта akta zainteresiranim subjektima (državna tijela, korisnici, pravne osobe koje su neposredno zainteresirane za sadržaj akta), itd. Savjetovanje s javnošću u pogledu Odluke trajalo je tek četiri dana (18. do 21. svibnja 2020.) što je u suprotnosti s člankom 11. stavkom 3. ZPPI-a. Nije bila riječ o savjetovanju s javnošću koje se provodi u okviru postupka procjene učinka propisa pa je trebalo biti provedeno u trajanju od 30 dana, s čim u vezi naglašava da u Republici Hrvatskoj nije bilo proglašeno izvanredno stanje. Smatra da nisu postojali opravdani razlozi za skraćeno trajanje savjetovanja s javnošću, a kad se već Zagrebačka županija upustila u provedbu savjetovanja s javnošću glede svih nabrojanih odluka, trebala je savjetovanje provesti u trajanju od 30 dana.

2.4. Izražava sumnju da ni u jednom postupku savjetovanja ni po jednoj odluci nije došao nijedan komentar ili primjedba na propisanom obrascu kako to proizlazi iz izvješća o provedenom savjetovanju. Iz zapisnika koji je sastavila povjerljiva savjetnica u postupku zaštite dostojanstva radnika V. K. i M. K., provjerljiva savjetnica navodi: „Prijedlog Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela

Zagrebačke županije stavljen je na internetsko javno savjetovanje 18. svibnja 2020., kratko nakon pritužbom navedenog inicijalnog razgovora o traženju odstupanja pročelnika. Internetsko savjetovanje (u kojem i ja sudjelujem) otvoreno je tri dana“. Ističe da je od 25. listopada do 24. studenoga 2019. provedeno savjetovanje s javnošću glede Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Zagrebačke županije, koja je donesena u okviru Nacionalnog programa reformi 2019.

2.5. Materijalnopravnu nezakonitost osporene Odluke nalazi u članku 30. prema kojem stupanjem na snagu Odluke prestaje s radom Upravni odjel za fondove Europske unije, regionalnu i međunarodnu suradnju, a poslove iz njegovog djelokruga kao i službenike zatečene na tim poslovima preuzima novoustrojeni Upravni odjel za gospodarstvo i fondove Europske unije. Prema ranijoj Odluci o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Zagrebačke županije od 11. prosinca 2019. bilo je 13 upravnih odjela, dok je osporenom Odlukom osnovano 12 upravnih odjela. Upravni odjel za gospodarstvo i fondove Europske unije je novoosnovani odjel i nije riječ o postupku pripajanja od ranije postojećeg Upravnog odjela za fondove Europske unije, regionalnu i međunarodnu suradnju postojećem Upravnom odjelu za gospodarstvo. Člankom 30. Odluke propušteno je ukinuti Upravni odjel za gospodarstvo pa proizlazi da i dalje, iako bez funkcije, postoji taj odjel uz Upravni odjel za gospodarstvo i fondove Europske unije. Osim toga u članku 32. Odluke propušteno je ukinuti Stručnu službu Skupštine.

2.6. Nezakonitom smatra i članak 35. Odluke prema kojemu će do imenovanja pročelnika Upravnog odjela za gospodarstvo i fondove Europske unije, pročelnika Upravnog odjela za odgoj i obrazovanje, pročelnika Upravnog odjela za kulturu, sport, tehničku kulturu i civilno društvo i pročelnika Upravnog odjela za poslove skupštine i javnu upravu, župan ovlastiti službenika koji će privremeno obavljati poslove pročelnika. Javni natječaj će se raspisati u roku od 60 dana nakon stupanja na snagu Pravilnika o unutarnjem redu navedenih upravnih tijela. U konkretnom slučaju poslove pročelnika u novoosnovanom Upravnom odjelu za gospodarstvo i fondove Europske unije nastavio je obnašati službenik koji je bio na čelu Upravnog odjela za gospodarstvo po ranijoj Odluci o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Zagrebačke županije od 11. prosinca 2019.

2.7. Prema članku 36. stavku 4. Odluke, do donošenja rješenja o rasporedu sukladno odredbi stavka 2. toga članka, zatečeni službenici i namještenici ukinutih upravnih odjela do rasporeda na nova radna mjesta prema novim pravilnicima o unutarnjem redu iz stavka 1. toga članka, nastavljaju obavljati poslove koje su do tada obavljali, odnosno druge poslove po nalogu pročelnika, a pravo na plaću i ostala prava iz službe ostvaruju prema dotadašnjim rješenjima. U toj je odredbi ispuštena riječ „privremenog“ u odnosu na pročelnika pa se postavlja pitanje je li riječ o neizvršivoj odredbi jer je ukinut dotadašnji Upravni odjel za fondove Europske unije, regionalnu i međunarodnu suradnju, ne postoji pročelnik tog Upravnog odjela pa je upitno po nalogu kojeg pročelnika će se ti navodno postojeći poslovi nastavljati obavljati. Poslovi prijema u službu i otpuštanja državnih službenika iz službe poslovi su u nadležnosti izvršnih tijela jedinice područne (regionalne) samouprave, a ne predstavničkog tijela.

2.8. Člankom 38. Odluke određeno je da Odluka stupa na snagu prvog dana od dana objave u „Glasniku Zagrebačke županije“. Prema članku 92. Poslovnika Županijske skupštine Zagrebačke županije („Glasnik Zagrebačke županije“, 18/18.; u daljnjem tekstu: Poslovnik), opći akti stupaju na snagu najranije osmog dana od dana

objave u „Glasniku Zagrebačke županije“, a iznimno, iz osobito opravdanih razloga, prvog dana od dana objave. U konkretnom slučaju predlagatelj nije dao valjani opravdani razlog zbog kojeg traži da Odluka stupi na snagu prvog dana od dana objave, već se samo paušalno navodi da se to predlaže „radi ostvarivanja uvjeta za učinkovitije obavljanje poslova iz nadležnosti“.

2.9. Predlaže Sudu da osporenu Odluku ukine.

3. U predmetu poslovni broj: Usoz-120/20 zaprimljen je zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke V. K. iz J., kojeg zastupa opunomoćenica S. P., odvjetnica u O., kojem je priloženo rješenje Zagrebačke županije, Upravnog odjela za gospodarstvo i fondove Europske unije KLASA: UP/I-112-02/20-02/103, URBROJ: 238/1-10/1-20-01 od 21. kolovoza u 2020., kojim se podnositelj zahtjeva, službenik, raspoređuje na neodređeno vrijeme s danom 14. rujna 2020. u Upravni odjel za gospodarstvo i fondove Europske unije – Odsjek za razvojne projekte i investicije na radno mjesto savjetnika za razvojne projekte i investicije. Rješenje je doneseno na temelju Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog odjela za gospodarstvo i fondove Europske unije („Glasnik Zagrebačke županije“, 25/20.). U odnosu na nezakonitost održavanja 19. sjednice Županijske skupštine, postupak savjetovanja s javnošću, sadržaj Odluke te stupanje Odluke na snagu iznosi prigovore identične naprijed navedenim prigovorima u obavijesti građana. Predlaže Sudu da Odluku ukine.

4. U predmetu poslovni broj: Usoz-121/20 zaprimljen je zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke M. K. iz V. G., koju zastupa opunomoćenica S. P., odvjetnica u O., kojem je priloženo rješenje Zagrebačke županije, Upravnog odjela za odgoj i obrazovanje KLASA: UP/I-112-02/20-02/102, URBROJ: 238/1-12/1-20-01 od 21. kolovoza u 2020. kojim se podnositeljica zahtjeva, službenica, raspoređuje na neodređeno vrijeme s danom 14. rujna 2020. u Upravni odjel za odgoj i obrazovanje – Odsjek za demografiju i cjeloživotno obrazovanje na radno mjesto savjetnice za demografiju i cjeloživotno obrazovanje. Rješenje je doneseno na temelju Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog odjela za odgoj i obrazovanje („Glasnik Zagrebačke županije“, 25/20.). Oспорava Odluku iz ranije navedenih razloga.

5. U očitovanju o prijedlozima za ocjenu zakonitosti osporene Odluke donositelj Odluke navodi da se prijedlozima u bitnome upire na nezakonitosti u radu Županijske skupštine što smatra da je u nadležnosti Ministarstva uprave, a ne Suda, sukladno članku 78.a stavku 1. ZoLP(R)S-a.

5.1. Ako bi se Sud upustio u ocjenu zakonitosti općeg akta, navode o nezakonitosti u sazivanju i održavanju 19. sjednice Županijske skupštine putem elektroničke pošte smatra neosnovanima.

5.2. U odnosu na savjetovanje s javnošću ističe da se Odlukom, sukladno samoupravnom pravu jedinice područne (regionalne) samouprave, uređuje ustrojstvo i djelokrug njezinih upravnih tijela što je u izvornoj ovlasti predstavničkog tijela županijske skupštine sukladno odredbama članka 35. točke 4. i članka 53. ZoLP(R)S-a. Odlukom se ni na koji način ne utječe na interese svih građana i pravnih osoba, nego se samo uređuje unutarnje ustrojstvo, nazivi, djelokrug, rukovođenje i druga pitanja od značaja za rad Zagrebačke županije, dakle riječ je o internom općem aktu koji djeluje samo „prema unutra“, a ne „prema van“. Za interni opći akt nije propisana obveza provođenja savjetovanja, a sama činjenica da je ipak provedeno i da je pritom skraćen rok savjetovanja ni u kom slučaju ne utječe na zakonitost postupka donošenja Odluke, već samo pojačava transparentnost u donošenju, potkrijepljenu činjenicom da su svi relevantni čimbenici bili uključeni i

upoznati s potrebom racionalizacije poslovanja, što je bila i svrha donošenja Odluke. Smatra neosnovanim navod podnositelja da je savjetovanje s javnošću trebalo biti provedeno u trajanju od 30 dana.

5.3. Smatra neosnovanim navod da je propušteno ukinuti Upravni odjel za gospodarstvo te Stručnu službu Skupštine, jer je Odlukom u cijelosti prestala važiti ranija Odluka o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Zagrebačke županije. Odluka je donesena na prijedlog župana, u svrhu racionalizacije u obavljanju poslova iz djelokruga rada upravnih tijela Županije, odnosno kako bi se pojedina područja iz nadležnosti Županije dodatno ojačala i povećala učinkovitost u radu. Ni jednom odredbom Odluke nisu prekoračena ovlaštenja Županijske skupštine jer poslovi prijama u službu i otpuštanja iz službe nisu uređeni Odlukom, već drugim aktima koje donosi župan, a ne Županijska skupština. Odluka je u cijelosti sukladna odredbama članaka 103. do 106. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 86/08., 61/11., 4/18. i 96/18.) i uputi Ministarstva uprave od 19. studenoga 2019.

5.4. U odnosu na stupanje Odluke na snagu upire na članak 92. Poslovnika te ističe da je Odluka stupila na snagu prvog dana od dana objave jer su za to postojali opravdani razlozi odnosno radi ostvarivanja uvjeta za učinkovitije obavljanje poslova iz nadležnosti, što je navedeno i u obrazloženju Prijedloga Odluke od 22. svibnja 2020. Smatra da je Odluka donesena u zakonito provedenom postupku te da sadržajno nije nezakonita. Predlaže odbijanje zahtjeva.

6. Postupak ocjene zakonitosti osporene Odluke Sud je pokrenuo po službenoj dužnosti, kao što je zatraženo u predmetu poslovni broj: Usoz-79/20, a podnositelji zahtjeva u predmetima poslovni broj: Usoz-120/20 i Usoz-121/20, nemaju pojedinačnu odluku donesenu na temelju osporene Odluke u smislu članka 83. stavka 1. ZUS-a.

7. U postupku ocjene zakonitosti osporene Odluke Sud je, zbog nedostataka u postupku donošenja osporenog općeg akta, Odluku ocijenio nezakonitom zbog čega je presudom, poslovni broj: Usoz-79/20-13 od 27. rujna 2021. Odluku ukinuo.

8. Protiv presude ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-79/20-13 od 27. rujna 2021. Zagrebačka županija podnijela je ustavnu tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

9. Odlukom, broj: U-III-6132/2021 od 28. travnja 2022. Ustavni sud je usvojio ustavnu tužbu, ukinuo presudu ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-79/20-13 od 27. rujna 2021. i vratio predmet ovome Sudu na ponovni postupak.

10. Iz obrazloženja navedene odluke Ustavnog suda proizlazi da Ustavni sud smatra da u okolnostima konkretnog slučaja način održavanja sporne sjednice Županijske skupštine Zagrebačke županije nije u nesuglasju sa zakonom, iz čega slijedi zaključak da ni opći akti doneseni na spornoj sjednici, a među kojim općim aktima je i osporavana Odluka, nisu opterećeni nedostacima na koje upiru podnositelji, a koji bi ih činili nezakonitima u formalnom smislu.

11. S obzirom na navedeno, u postupku nakon odluke Ustavnog suda, valja ponovno odlučivati o prijedlozima za ocjenu zakonitosti osporene Odluke, zbog čega je Sud spojio sva tri spisa (Usoz-78/22 – podnositelja M. Z., Usoz-141/22 – podnositelja V. K. i Usoz-142/22 – podnositeljice M. K.) radi donošenja zajedničke odluke.

12. Polazeći od ocjene Ustavnog suda u vezi s formalnom zakonitošću osporene Odluke, u postupku nakon odluke Ustavnog suda nije moguće prihvatiti prigovore podnositelja koji se odnose na način pripreme odnosno održavanja sporne sjednice

Županijske skupštine Zagrebačke županije, a koji se, posljedično, tiču formalne (ne)zakonitosti osporene Odluke, već je ocjena ovoga Suda ograničena na ispitivanje suglasnosti osporene Odluke s člankom 11. ZPPI-a te, ovisno o ishodu te ocjene, ispitivanje zakonitosti osporenih odredaba Odluke u materijalnom smislu.

13. Članak 11. stavak 1. ZPPI-a propisuje da su tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužne provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba. Stavkom 3. članka 11. ZPPI-a propisano je da su tijela javne vlasti iz stavka 1. toga članka dužna provesti savjetovanje s javnošću u pravilu u trajanju od 30 dana, osim u slučajevima kad se savjetovanje provodi sukladno propisu kojim se uređuje postupak procjene učinaka propisa.

14. Ocjenjujući osnovanost prigovora podnositelja u vezi sa savjetovanjem s javnošću u postupku koji je prethodio donošenju osporene Odluke u smislu članka 11. ZPPI-a, valja istaknuti da se obveza savjetovanja s javnosti iz članka 11. ZPPI-a u trajanju od 30 dana odnosi na postupak donošenja zakona i podzakonskih akata, dok obveza savjetovanja s javnosti u postupku donošenja općih akata postoji ako se tim općim aktima utječe na interese građana i pravnih osoba. Pritom Sud ponavlja svoje, već izraženo, stajalište da interes koji obvezuje na savjetovanje s javnosti treba tumačiti u svjetlu prava svih građana i pravnih osoba da sudjeluju u donošenju onih općih akata kojima se utječe na njihova prava i obveze, što ovdje nije slučaj.

15. U konkretnom slučaju riječ je o odluci kojom se, sukladno samoupravnom pravu jedinice područne (regionalne) samouprave, uređuje ustrojstvo i djelokrug njezinih upravnih tijela, što je u izvornoj ovlasti predstavničkog tijela te jedinice, kako to propisuju članak 35. točka 4. i članak 53. stavak 4. ZLP(R)S-a. Odlukom kojom se uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela ne utječe se na interese svih građana i pravnih osoba, već se takvom odlukom uređuje funkcioniranje tijela javne vlasti.

16. Stoga prigovore da je u postupku donošenja osporene Odluke povrijeđen članak 11. stavci 1. i 3. ZPPI-a, Sud nalazi neosnovanima.

17. Podnositelji nadalje osporavaju članke 30., 32., 35., 36. stavak 4. i 38. Odluke.

18. Osporenu Odluku donijela je Županijska skupština Zagrebačke županije na temelju članka 35. stavka 1. točke 4. i članka 53. stavka 1. i 4. ZoLP(R)S-a, članka 24. stavka 1. podstavka 10. i članka 48. stavka 1. i 2. Statuta Zagrebačke Županije i članka 64. i 65. Poslovnika.

19. Odlukom je uređeno ustrojstvo, nazivi, djelokrug, rukovođenje i druga pitanja od značaja za rad upravnih tijela Zagrebačke županije (članak 1. Odluke).

20. Osporene odredbe Odluke propisuju:

Članak 30.

Danom stupanja na snagu ove Odluke prestaje s radom Upravni odjel za fondove Europske unije, regionalnu i međunarodnu suradnju, a poslove iz njegovog djelokruga rada kao i službenike zatečene na tim poslovima preuzima novoustrojeni Upravni odjel za gospodarstvo i fondove Europske unije sukladno utvrđenim nadležnostima.

Članak 32.

Danom stupanja na snagu ove Odluke prestaje s radom Upravni odjel za opću upravu, a poslove iz njegovog djelokruga rada kao i službenike zatečene na tim poslovima preuzima novoustrojeni Upravni odjel za poslove županijske skupštine i opću upravu i Upravni odjel za kulturu, sport, tehničku kulturu i civilno društvo sukladno utvrđenim nadležnostima.

Članak 35.

Do imenovanja pročelnika Upravnog odjela za gospodarstvo i fondove Europske unije, pročelnika Upravnog odjela za odgoj i obrazovanje, pročelnika Upravnog odjela za kulturu, sport, tehničku kulturu i civilno društvo i pročelnika Upravnog odjela za poslove županijske skupštine i opću upravu, župan će ovlastiti službenike koji će privremeno obavljati poslove pročelnika. Javni natječaj će se raspisati u roku od 60 dana nakon stupanja na snagu Pravilnika o unutarnjem redu navedenih upravnih tijela.

Članak 36. stavak 4.

Do donošenja rješenja o rasporedu sukladno stavku 2. ovog članka zatečeni službenici i namještenici ukinutih upravnih tijela do rasporeda na nova radna mjesta prema novim Pravilnicima o unutarnjem redu iz stavka 1. ovog članka nastavljaju obavljati poslove koje su do tada obavljali, odnosno druge poslove po nalogu pročelnika, a pravo na plaću i ostala prava iz službe ostvaruju prema dotadašnjim rješenjima.

Članak 38.

Ova Odluka stupa na snagu prvog dana od dana objave u "Glasniku Zagrebačke županije".

21. Osporena Odluka donesena je na temelju odredaba ZoLP(R)S-a koje propisuju:

„Članak 35.

Predstavničko tijelo:

4. uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.“

„Članak 53.

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i povjerenih poslova državne uprave ustrojavaju se upravni odjeli i službe (upravna tijela).

...

Ustrojstvo upravnih tijela iz stavka 1. i 2. ovoga članka uređuje se općim aktom jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u skladu sa statutom i zakonom.“

22. Odredbama članka 24. stavka 1. podstavka 10. i članka 48. stavka 1. i 2. Statuta Zagrebačke županije, na temelju koje je donesena osporena Odluka, propisano je:

“Članak 24.

Županijska skupština:

- uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela Županije.”

“Članak 48.

Za obavljanje upravnih i stručnih poslova iz samoupravnog djelokruga Županije osnivaju se upravni odjeli, uredi i službe, posebnom odlukom Županijske skupštine.

Županijska skupština, odlukom, ustrojava upravna tijela Županije.”

23. Člankom 129.b Ustava Republike Hrvatske propisano je:

“Članak 129.b

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo u okviru zakona, svojim statutima samostalno urediti unutarnje ustrojstvo i djelokrug svojih tijela te ih prilagoditi lokalnim potrebama i mogućnostima.”

24. U odluci, broj: U-III-6132/2021 od 28. travnja 2022. Ustavni sud navodi da je osporena Odluka “izraz samostalnog uređivanja ustrojstva i djelokruga tijela Zagrebačke županije”. Ta ovlast uključuje i ovlast izmjene ustrojstva i djelokruga tijela Zagrebačke županije, što je osporenom Odlukom i učinjeno.

25. Legitimno je pravo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave da u okviru zakonom propisanih ovlasti odredi ustrojstvo svojih upravnih tijela i njihov djelokrug.

26. S obzirom na navedeno, a imajući na umu navedene, mjerodavne odredbe ZoLP(R)S-a i Statuta na temelju kojih je donesena osporena Odluka, Sud ocjenjuje da je Odluku donijelo ovlašteno tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave na temelju zakonom i Statutom dobivene ovlasti donošenja odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela jedinice područne (regionalne) samouprave (Zagrebačke županije).

27. Osporenim odredbama članka 30., 32., 35. i 36. stavka 4. Odluke, predstavničko tijelo Zagrebačke županije izmijenilo je ustrojstvo upravnih tijela Županije, propisalo način određivanja službenika koji će privremeno (do imenovanja pročelnika novoustrojenih upravnih odjela) obavljati poslove pročelnika novoustrojenih upravnih odjela te uredilo položaj zatečenih službenika i namještenika ukinutih upravnih tijela do rasporeda na nova radna mjesta u skladu s novim pravilnicima o unutarnjem redu upravnih tijela. Time je, prema ocjeni ovoga Suda, predstavničko tijelo Zagrebačke županije, u cijelosti postupilo u skladu sa svojim, zakonom i Statutom propisanim pravom na autonomno uređenje ustrojstva svojih upravnih tijela, slijedom čega se navedene odredbe Odluke ne mogu ocijeniti nezakunitima.

28. U odnosu na osporeni članak 38. Odluke kojim je propisano da Odluka stupa na snagu prvog dana od dana objave u “Glasniku Zagrebačke županije”, valja reći da ZoLP(R)S u članku 73. stavku 4. propisuje da opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave. Iznimno, općim se aktom može iz osobito opravdanih razloga odrediti da stupa na snagu prvog dana od dana objave.

29. Člankom 72. stavkom 1. Statuta Zagrebačke županije propisano je da opći akti stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objave u „Glasniku Zagrebačke županije“, a iznimno iz osobito opravdanih razloga prvog dana od dana objave.

30. Iz navedenih odredaba ZoLP(R)S-a i Statuta Zagrebačke županije slijedi da opći akt prije stupanja na snagu mora biti objavljen u službenom glasilu jedinice područne (regionalne) samouprave te da stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave, a samo iznimno prvog dana od dana objave. Iznimka od pravila o stupanju općeg akta na snagu nakon isteka vakacijskog razdoblja od osam dana od dana objave dopuštena je samo iz opravdanih razloga. Prema višekratno izraženom stajalištu ovoga Suda, opravdani razlozi za stupanje općeg akta na snagu prvog dana po objavi moraju biti navedeni u obrazloženju prijedloga općeg akta podnesenog predstavničkom tijelu na usvajanje odnosno moraju biti razvidni iz zapisnika sa sjednice predstavničkog tijela na kojoj je opći akt donesen.

31. Uvidom u javno dostupan prijedlog osporene Odluke Sud je utvrdio da je u prijedlogu Odluke navedeno da se predlaže stupanje na snagu Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Zagrebačke županije prvog dana nakon objave Odluke radi ostvarivanja uvjeta za učinkovitije obavljanje poslova iz nadležnosti.

32. S obzirom na činjenicu da je donošenje osporene Odluke sastavni dio Ustavom zajamčenog prava na područnu (regionalnu) samoupravu te da je razlog stupanja na snagu osporene Odluke prvog dana po objavi u službenom glasilu jedinice područne (regionalne) samouprave, neometano, kontinuirano funkcioniranje tijela županije, a što je preduvjet obavljanja poslova iz njihova djelokruga, Sud smatra da su u konkretnom slučaju postojali osobito opravdani razlozi stupanja na snagu Odluke prvog dana od dana objave u „Glasniku Zagrebačke županije“, čime je otklonjena sumnja u nesuglasnost članka 38. Odluke sa zakonom i Statutom Zagrebačke županije.

33. S obzirom na navedeno, Sud ne nalazi nezakonitosti osporavanih odredaba Odluke.

34. Stoga je odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a odlučeno kao u izreci.

U Zagrebu 24. listopada 2022.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan