



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

Poslovni broj: Usoz-260/2023-4

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 prijedlogu T. Ć., K. K., sindikalne povjerenice u Sindikatu Republike Hrvatske, Sindikalnoj podružnici gradske uprave Grada K., K. S., na sjednici vijeća održanoj 26. rujna 2023.

presudio je

Prijedlog se odbija.

Obrazloženje

1. Podnositeljica je od ovoga Suda zatražila pokretanje postupka ocjene zakonitosti osam općih akata Grada Kaštela.
2. Budući da se jednim podneskom osporava više akata, Sud je razdvojio predmete te se o zakonitosti svakog osporenog općeg akta odlučuje u zasebnom postupku.
3. Predmet ovog upravnog spora ocjena je zakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog odjela za gospodarski razvoj i fondove Europske unije Grada Kaštela („Službeni glasnik Grada Kaštela“, 5/22.; u daljnjem tekstu: Pravilnik).
4. S obzirom na činjenicu da uz zahtjev nije dostavljena pojedinačna odluka koja se temelji na osporavanom općem aktu, Sud je osporavani Pravilnik razmotrio 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).
5. Podnositeljica ističe da je osporavani Pravilnik u nesuglasju s člankom 4. stavkom 3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 86/08., 61/11., 4/18., 96/18. i 112/19.; u daljnjem tekstu: ZSNLP(R)S) i s člankom 17. Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada Kaštela („Službeni glasnik Grada Kaštela“, 23/21. i 25/21.) kojima je propisano da se pravilnik o unutarnjem redu donosi na prijedlog pročelnika. Smatra da navedena ovlast pročelnika ne može odlukom izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave biti prenesena na službenika koji privremeno obavlja poslove

pročelnika jer za to nema zakonskog uporišta. Postupanje službenika ovlaštenog za privremeno obavljanje poslova pročelnika upravnog tijela ograničeno je samo na hitne radnje i to samo ako bi nepostupanje izazvalo znatnu štetu u prijelaznom razdoblju, dok se ne imenuje pročelnik putem natječaja, ali on nema ovlast donositi upravne akte ni poduzimati radnje iz isključive nadležnosti pročelnika. Nadalje navodi da je preustrojem upravnih tijela došlo do ciljane intervencije u raspored službenika u pogledu strukture radnih mjesta i uvjeta za njihovo popunjavanje te kretanja u službi i napredovanja službenika koji ne zadovoljavaju propisane kriterije stručnosti i radnog iskustva na rukovodećim poslovima sa značajno višim koeficijentom za izračun plaće, dok su osobe s dugogodišnjim iskustvom u struci, koje pravodobno i samostalno obavljaju poslove koji odgovaraju klasifikacijskom rangu nižeg rednog broja i s većim opsegom posla, kao što je slučaj podnositeljice, degradirane. Podnositeljica nadalje navodi da u postupku donošenja osporavanog Pravilnika nije provedeno savjetovanje sa sindikalnom povjerenicom (podnositeljicom) jer nije odgovoreno na njene primjedbe. Smatra da samim dostavljanjem Pravilnika sindikalnom povjereniku, bez dodatne komunikacije, nije ostvarena svrha zbog koje je člankom 150. Zakona o radu („Narodne novine“, 93/14., 127/17. i 98/19.; u daljnjem tekstu: ZoR) propisan postupak savjetovanja sa sindikatom. Nabraja sve primjedbe koje je dostavila gradonačelniku u postupku prije donošenja osporavanog Pravilnika, a koje nisu prihvaćene. Predlaže da Sud ispita sve te primjedbe. Naposljetku, pozivajući se na praksu ovoga Suda, podnositeljica smatra nezakonitom i odredbu članka 16. osporavanog Pravilnika kojim je propisano njegovo stupanje na snagu prvog dana od dana objave u „Službenom glasniku Grada Kaštela“. Predlaže ukidanje osporavanog Pravilnika, a do donošenja odluke o ukidanju, predlaže obustavu izvršenja osporavanog općeg akta.

6. Sud je pozvao donositelja osporavanog Pravilnika da se očituje o prijedlogu.

7. Donositelj osporavanog Pravilnika dostavio je Sudu očitovanje u kojemu u bitnom ističe da je stupanjem na snagu Odluke o ustrojstvu upravnih tijela Grada Kaštela („Službeni glasnik Grada Kaštela“, 23/21.; u daljnjem tekstu: Odluka/21.) pročelnicima ukinutih upravnih tijela iz članka 18. te Odluke, po sili propisa o ukidanju upravnih tijela, prestala dužnost pročelnika te je gradonačelnik Grada Kaštela, na temelju prijelazne odredbe članka 28. Odluke/21., imenovao službenike ovlaštene za privremeno obavljanje poslova pročelnika novoustrojenih upravnih tijela. Napominje da podnositeljica pogrešno smatra kako su odlukom izvršnog tijela prenesene ovlasti pročelnika na službenike koji će privremeno obavljati poslove pročelnika. Riječ je o postupanju gradonačelnika na temelju prijelazne odredbe članka 28. Odluke/21. kako bi se osigurao kontinuitet funkcioniranja upravnih tijela do imenovanja pročelnika na temelju javnog natječaja. Na temelju članka 31. stavka 1. Odluke/21., gradonačelnik je donio osporavani Pravilnik. U odnosu na navode prijedloga koji se odnose na manjkavosti u postupku savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom, donositelj osporavanog općeg akta navodi da je postupak savjetovanja proveden u skladu s mjerodavnom odredbom ZoR-a, potkrjepljujući takav zaključak odgovarajućom praksom ovoga Suda (presuda, poslovni broj: Usoz-53/18-7 od 26. veljače 2019.). Ističe da je prijedlog osporavanog Pravilnika dostavljen sindikalnoj povjerenici (podnositeljici prijedloga) na koji je ona dostavila primjedbe, o kojima se gradonačelnik očitovao i očitovanje dostavio sindikalnoj povjerenici. Navodi da mjerodavna odredba ZoR-a koja se odnosi na postupak savjetovanja sa sindikatom ne zahtijeva pribavljanje suglasnosti sindikalnog povjerenika na predloženi opći akt.

Neosnovanom smatra i tvrdnju podnositeljice o nezakonitosti odredbe o stupanju na snagu osporavanog Pravilnika. Navodi da se članak 73. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 123/17., 98/19. i 144/20.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S) odnosi samo na opće akte predstavničkog tijela, a ne na akte izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave (akte internog karaktera koji nisu opći akti u smislu članka 73. ZoLP(R)S-a). Citira dijelove obrazloženja presude ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-30/2016-5 od 13. lipnja 2016. i odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-4066/2016 od 2. studenoga 2016. kojima potvrđuje navedenu tvrdnju.

8. Prijedlog nije osnovan.

9. Osporavani Pravilnik donio je gradonačelnik Grada Kaštela 22. veljače 2022. na temelju članka 4. stavka 3. ZSNLP(R)S-a, članka 31. stavka 1. Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada Kaštela („Službeni glasnik Grada Kaštela“, 23/21. i 25/21.), Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 74/10. i 125/14.) i članka 58. stavka 1. točke 18. Statuta Grada Kaštela („Službeni glasnik Grada Kaštela“, 9/09., 8/11., 6/13., 8/13. – ispravak, 10/14., 14/16., 6/18., 3/20., 5/21. i 13/21.). Pravilnik je donesen na prijedlog službenice ovlaštene za privremeno obavljanje poslova pročelnice Upravnog odjela za gospodarski razvoj i fondove Europske unije te je objavljen u „Službenom glasniku Grada Kaštela“, 5/22.

10. Pravilnikom je određeno unutarnje ustrojstvo Upravnog odjela, nazivi i opisi poslova radnih mjesta, stručni i drugi uvjeti za raspored na radna mjesta, broj izvršitelja i druga pitanja od značaja za rad Upravnog odjela.

11. Za ocjenu osnovanosti prijedloga mjerodavne su odredbe članka 3. stavka 1. i 3. i članka 4. stavka 3. ZSNLP(R)S-a, članka 150. stavka 1. i članka 153. stavka 3. ZoR-a, članka 73. stavka 4. ZoLP(R)S-a te članka 108. Statuta Grada Kaštela.

12. Člankom 3. stavcima 1. i 3. ZSNLP(R)S-a propisano je da se prava, obveze i odgovornosti službenika i namještenika u upravnim tijelima lokalnih jedinica uređuju zakonom i na temelju zakona donesenim propisima. Na pitanja koja nisu uređena ZSNLP(R)S-om ili posebnim zakonom, propisima donesenim na temelju zakona ili kolektivnim ugovorom primjenjuju se opći propisi o radu.

13. Člankom 4. stavkom 3. ZSNLP(R)S-a 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.

14. Prvi podnositeljičin prigovor odnosi se na predlagatelja osporavanog Pravilnika.

14.1. Među strankama nije sporno da je osporavani Pravilnik donesen na prijedlog službenice ovlaštene za privremeno obavljanje poslova pročelnice Upravnog odjela za gospodarski razvoj i fondove Europske unije Grada Kaštela. Također nije sporno da je postupak donošenja osporavanog općeg akta započeo nakon što je stupanjem na snagu Odluke/21. pročelnicima ukinutih upravnih tijela Grada Kaštela, po sili propisa o ukidanju upravnih tijela, prestala dužnost pročelnika te nakon što je gradonačelnik Grada Kaštela na temelju članka 28. Odluke/21. imenovao službenike ovlaštene za privremeno obavljanje poslova pročelnika novoustrojenih upravnih tijela.

14.2. Članak 15. stavak 1. Odluke/21., među ostalim, propisuje da će u razdoblju od upražnjenja radnog mjesta pročelnika do imenovanja pročelnika putem javnog

natječaja, a najduže 12 mjeseci, gradonačelnik, iz reda službenika koji ispunjavaju uvjete, imenovati službenika ovlaštenog za privremeno obavljanje poslova pročelnika, što je u konkretnom slučaju i učinjeno.

14.3. Članak 31. stavak 1. Odluke/21. propisuje da će pravilnike o unutarnjem redu upravnih tijela iz članka 30. stavka 1. Odluke/21. gradonačelnik donijeti u roku od 60 dana od stupanja na snagu Odluke/21. Stavkom 2. članka 31. Odluke/21. propisano je da će gradonačelnik u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu pravilnika o unutarnjem redu iz stavka 1. toga članka raspisati javni natječaj za imenovanje pročelnika novoustrojenih upravnih tijela iz članka 19. Odluke/21.

14.4. Polazeći od dužnosti gradonačelnika da osigura kontinuirano i efikasno funkcioniranje gradskih službi, a imajući na umu navedene odredbe Odluke/21. na temelju kojih je u razdoblju od upražnjenja radnog mjesta pročelnika do imenovanja pročelnika putem javnog natječaja, gradonačelnik imenovao službenicu ovlaštenu za privremeno obavljanje poslova pročelnika, Sud smatra da je u okolnostima konkretnog slučaja, službenica ovlaštena za privremeno obavljanje poslova pročelnika bila ovlaštena podnijeti prijedlog gradonačelniku za donošenje osporavanog Pravilnika odnosno da je osporavani Pravilnik donesen po prijedlogu ovlaštenog predlagatelja.

15. Sljedeći podnositeljičin prigovor odnosi se na postupak savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom odnosno povredi pravila iz članka 150. ZoR-a.

15.1. Članak 150. stavak 1. ZoR-a propisuje da se prije donošenja odluke važne za položaj radnika, poslodavac mora savjetovati s radničkim vijećem o namjeravanoj odluci te mora radničkom vijeću dostaviti podatke važne za donošenje odluke i sagledavanje njezina utjecaja na položaj radnika. Stavkom 4. članka 150. ZoR-a propisano je da se podaci o namjeravanoj odluci moraju dostaviti radničkom vijeću potpuno i pravodobno, tako da mu se omogući davanje primjedbi i prijedloga, kako bi rezultati rasprave stvarno mogli utjecati na donošenje odluke.

15.2. Člankom 153. stavkom 3. ZoR-a propisano je ako kod poslodavca nije utemeljeno radničko vijeće, sindikalni povjerenik preuzima sva prava i obveze radničkog vijeća propisane ZoR-om, osim prava iz članka 164. stavka 2. ZoR-a na imenovanje predstavnika radnika u organ poslodavca iz članka 164. stavka 1. ZoR-a.

15.3. Pravilnik o unutarnjem redu, kao što je osporavani Pravilnik, uređuje važna pitanja vezana za položaj službenika i namještenika. Stoga, prema višekratno izraženom stajalištu ovoga Suda, prije donošenja takvog akta treba primijeniti članak 150. ZoR-a.

15.4. Iz spisa predmeta proizlazi da je donošenju osporavanog Pravilnika prethodilo savjetovanje sa sindikalnom povjerenicom u skladu s člankom 150. stavkom 1. u vezi s člankom 153. stavkom 3. ZoR-a. Naime, nije sporno da je podnositeljica, kao sindikalna povjerenica, zaprimila prijedlog osporavanog Pravilnika o kojem prijedlogu se imala priliku očitovati, što je i učinila. Među strankama je sporno je li u konkretnom slučaju povrijeđen postupak savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom jer sindikalnoj povjerenici nije (suštinski) odgovoreno na njene primjedbe.

15.5. U odnosu na navedeni prigovor, Sud ponavlja svoje, već izraženo stajalište da je jedan od uvjeta formalne zakonitosti pravilnika o unutarnjem redu prethodno savjetovanje sa sindikalnim povjerenikom, ali ne i suglasnost sindikalnog povjerenika na sadržaj pravilnika. S obzirom na to da je u konkretnom slučaju ispunjena obveza prethodnog savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom, valja zaključiti da osporavani Pravilnik nije nesuglasan s člankom 150. ZoR-a.

16. Ocjenjujući osnovanost podnositeljičina prigovora koji se odnosi na stupanje na snagu osporavanog Pravilnika, valja istaknuti sljedeće:

16.1. Člankom 16. osporavanog Pravilnika propisano je da taj Pravilnik stupa na snagu prvog dana od dana objave u "Službenom glasniku Grada Kaštela".

16.2. Donošenje pravilnika o unutarnjem redu za upravna tijela jedinice lokalne samouprave, prema članku 4. stavku 3. ZSNLP(R)S-a, u nadležnosti je izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave. Riječ je o općem aktu internog karaktera, dakle općem aktu koji djeluje prema unutra, a koji podliježe ocjeni zakonitosti u upravnom sporu, odnosno ocjeni suglasnosti sa zakonom i statutom (članak 86. stavak 3. ZUS-a).

16.3. Prema članku 73. stavku 2. ZoLP(R)S-a, prije nego što stupi na snagu opći akt obavezno se objavljuje u službenom glasilu jedinice. Sukladno članku 73. stavku 4. ZoLP(R)S-a, 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.

16.4. Člankom 108. Statuta Grada Kaštela propisano je da se prije nego što stupi na snagu, opći akt koji donosi Gradsko vijeće obavezno objavljuje u službenom glasilu Grada Kaštela. 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. Opći akt ne može imati povratno djelovanje.

16.5. Statutarna odredba o stupanju na snagu općeg akta najranije osmog dana od dana njegove objave odnosi se isključivo na opće akte predstavničkog tijela Grada Kaštela, što znači da odredba članka 16. osporavanog Pravilnika nije nesuglasna sa Statutom.

16.6. Opće je pravilo da propisi i opći akti stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objave. Razdoblje od dana objave do dana stupanja na snagu potrebno je radi upoznavanja adresata na koje se propis i opći akt odnosi s novim propisom odnosno općim aktom. Iznimka od pravila o stupanju na snagu propisa i općih akata najranije osmog dana od dana objave dopuštena je samo ako za ranije stupanje na snagu (prije osmog dana od dana objave) postoje osobito opravdani razlozi.

16.7. Budući da mjerodavni zakon (ZoLP(R)S) propisuje izuzetak od pravila o stupanju općeg akta na snagu nakon isteka vakacijskog razdoblja od osam dana od dana objave, dopušteno je propisati stupanje općeg akta na snagu dan nakon objave, ali samo iz opravdanih razloga, pri čemu ti razlozi, prema stajalištu ovoga Suda, moraju biti navedeni u obrazloženju prijedloga općeg akta.

16.8. Donositelj osporavanog općeg akta smatra da odredbe ZoLP(R)S-a kojima je uređeno stupanje na snagu općih akata nisu mjerodavne odnosno ne primjenjuju se na opće akte internog karaktera koje donosi izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (kakav je osporavani opći akt), već isključivo na opće akte koje donosi predstavničko tijelo. Stoga donositelj smatra da u konkretnom slučaju nije postojala pravna zapreka za odstupanje od pravila o stupanju općeg akta na snagu osmog dana nakon objave bez obrazloženja takvog propisivanja stupanja na snagu.

16.9. Suprotno navodima donositelja, ovaj Sud smatra da se odredbe ZoLP(R)S-a koje uređuju opće akte predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave primjenjuju i na opće akte njihovih izvršnih tijela.

16.10. ZoLP(R)S, kao zakon koji uređuje jedinice lokalne samouprave i jedinice 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,

propisuje da predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte, u skladu sa svojim statutom. Među nadležnostima izvršnog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ZoLP(R)S ne uvrštava donošenje općih akata.

16.11. Člankom 48. stavkom 1. točkom 7. ZoLP(R)S-a propisano je da općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan obavlja druge poslove utvrđene zakonom i statutom.

16.12. Prema ZSNLP(R)S-u, pravilnikom o unutarnjem redu utvrđuju se unutarnje ustrojstvo upravnih tijela, nazivi i opisi poslova radnih mjesta, stručni i drugi uvjeti za raspored na radna mjesta, broj izvršitelja i druga pitanja od značaja za rad upravnih tijela u skladu sa statutom i općim aktima lokalne jedinice. Pravilnik o unutarnjem redu za upravna tijela općine donosi općinski načelnik, za upravna tijela grada gradonačelnik, a za upravna tijela županije župan. Dakle, zakonodavac je posebnim zakonom ovlastio izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na donošenje pravilnika o unutarnjem redu za upravna tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ne propisavši, bilo tim, bilo drugim zakonom, procesna pravila koja se primjenjuju u postupku donošenja takve vrste (općih) akata.

17. Polazeći od predmeta uređenja takve vrste općih akata odnosno imajući na umu činjenicu da pravilnik o unutarnjem redu može, među ostalim, bitno utjecati na prava, obveze i odgovornosti službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza službenika i namještenika, ovaj Sud smatra da zahtjevi vladavine prava, kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, ne dopuštaju da ta vrsta općih akata bude izuzeta od općih zakonskih pravila o objavi i stupanju na snagu ostalih općih akata, uključujući i pravilo o zabrani povratnog djelovanja (članak 73. stavci 2., 3., 4. i 5. ZoLP(R)S-a).

17.1. Drugačijim tumačenjem stvorila bi se mogućnost da adresati pravilnika o unutarnjem redu budu uskraćeni u jednom od temeljnih zahtjeva vladavine prava koji se odnosi na dovoljno vremensko razdoblje za upoznavanje s pravnim normama kojima se (potencijalno) zadire u njihova brojna, različita prava odnosno kojima im se nameću obveze. Za uspostavljanje razlike u pravilima o stupanju na snagu općih akata jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, koja razlika se temelji samo na donositelju općeg akta, ovaj Sud ne nalazi pravno prihvatljivo opravdanje. Ovo tim više što opće akte internog karaktera, kao što je predmetni opći akt, donosi izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u postupku koji ne uključuje poštovanje (demokratskih) jamstava immanentnih postupku donošenja općih akata predstavničkog tijela. Drugim riječima, Sud ne nalazi opravdanje za stroža pravila stupanja na snagu općih akata predstavničkog tijela u odnosu na pravila koja se primjenjuju na opće akte izvršnog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

18. S obzirom na navedeno, Sud zaključuje da je odredba članka 16. osporavanog Pravilnika nesuglasna sa zakonom. Međutim, valja ponoviti višekratno izraženo stajalište Suda da nezakonitost završne odredbe općeg akta ne dovodi do nezakonitosti cijelog općeg akta, već se u takvom slučaju primjenjuje opće pravilo prema kojem je opći akt stupio na snagu osmi dan od dana njegove objave s tim da je *vacatio legis* počeo teći prvi dan nakon objave akta.

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

20. Budući da je o prijedlogu donesena meritorna odluka, Sud nije odlučivao o prijedlogu za obustavu izvršenja osporavanog općeg akta.

U Zagrebu 26. rujna 2023.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.