



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

Poslovni broj: Usoz-261/2023-3

## 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 Gordane Marušić-Babić, predsjednice vijeća, dr.sc. Sanje Otočan, Ljiljane Karlovčan-Đurović, Blanše Turić i Snježane Horvat-Paliska, članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković kao zapisničara, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta po prijedlogu T. Č. iz K. K., sindikalne povjerenice u Sindikatu, Sindikalnoj podružnici Gradske uprave Grada K., K. S., na sjednici vijeća održanoj 11. prosinca 2023.

p r e s u d i o j e

Prijedlog se odbija.

#### Obrazloženje

1. Podnositeljica je od ovoga Suda zatražila pokretanje postupka ocjene zakonitosti osam općih akata Grada Kaštela. Budući da se jednim podneskom osporava više akata, Sud je predmete razdvojio te se o zakonitosti svakog osporenog općeg akta odlučuje u zasebnom postupku.
2. Predmet ovog upravnog spora je ocjena zakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog odjela za prostorno uređenje i zaštitu okoliša ("Službeni glasnik Grada Kaštela", broj: 5/22. – dalje: Pravilnik). Kako uz zahtjev nije dostavljena pojedinačna odluka koja se temelji na osporavanom općem aktu, Sud je zakonitost predmetnog Pravilnika razmotrio po službenoj dužnosti na temelju članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje u tekstu: ZUS).
3. Podnositeljica navodi da je osporavani Pravilnik u nesuglasju s člankom 4. stavkom 3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj: 86/08., 61/11., 4/18., 96/18. i 112/19. – dalje: ZSNLP(R)S) i odredbom članka 17. Odluke o ustrojstvu upravnih tijela Grada Kaštela ("Službeni glasnik Grada Kaštela", broj: 23/21.), kojima je propisano da se pravilnik o unutarnjem redu donosi na prijedlog pročelnika. Smatra da se navedena ovlast pročelnika ne može odlukom izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave prenijeti na službenika koji privremeno obavlja poslove pročelnika jer za to ne postoji

uporište u Zakonu. Ističe da je postupanje službenika ovlaštenog za privremeno obavljanje poslova pročelnika upravnog tijela ograničeno samo na hitne radnje i to ako bi nepostupanje izazvalo znatnu štetu u prijelaznom periodu dok se ne imenuje pročelnik putem natječaja, ali da on nema ovlast donositi upravne akte, niti poduzimati radnje iz isključive nadležnosti pročelnika, što je u konkretnom slučaju učinjeno donošenjem rješenja o rasporedu svih službenika i namještenika predmetnih upravnih odjela, zbog čega je došlo do zlouporabe preustroja za kadrovske promjene koje inače nisu dopuštene. Navodi nadalje da je preustrojem upravnih tijela došlo do ciljane intervencije u rasporedu 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. Ističe da se navedeno odnosi i na njezin radnopravni status, zbog čega je podnijela žalbu protiv rješenja o rasporedu. 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", broj: 93/14., 127/17. i 98/19. – dalje: ZOR) propisan postupak savjetovanja sa sindikatom. Nabraja primjedbe koje je dostavila gradonačelniku u postupku prije donošenja osporavanog Pravilnika, a koje nisu prihvaćene, te predlaže da Sud navedene primjedbe ispita. Pozivajući se na dosadašnju praksu ovoga Suda, smatra nezakonitom i odredbu članka 16. Pravilnika, kojom je propisano njegovo stupanje na snagu prvog dana od dana objave u "Službenom glasniku Grada Kaštela". Predlaže da Sud osporavani Pravilnik ukine, a do donošenja odluke o ukidanju predlaže obustavu izvršenja osporavanog općeg akta.

4. Donositelj osporavanog Pravilnika u očitovanju na prijedlog podnositeljice u bitnom ističe da je stupanjem na snagu Odluke o ustrojstvu upravnih tijela Grada Kaštela ("Službeni glasnik Grada Kaštela", broj: 23/21. – dalje: 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 da su Odlukom izvršnog tijela prenesene ovlasti pročelnika na službenike koji će privremeno obavljati poslove pročelnika. Ističe da je riječ o postupanju gradonačelnika na temelju naprijed navedene prijelazne odredbe članka 28. Odluke/21., kako bi se osigurao kontinuitet funkcioniranja upravnih tijela do imenovanja pročelnika na temelju javnog natječaja, te da je osporavani Pravilnik donio na temelju članka 31. stavka 1. iste Odluke. U odnosu na navode prijedloga koji se odnose na manjkavosti u postupku savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom, 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 na koji je ona dostavila primjedbe, na koje se on očitovao i koje očitovanje je sindikalnoj povjerenici dostavljeno. Navodi da mjerodavna odredba ZOR-a koja se odnosi na postupak savjetovanja sa sindikatom ne zahtjeva

pribavljanje suglasnosti sindikalnog povjerenika na predloženi opći akt. Smatra neosnovanom i tvrdnju podnositeljice o nezakonitosti odredbe o stupanju na snagu Pravilnika. Navodi da se članak 73. Zakona 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., 123/17., 98/19. i 144/20. – dalje: 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). Oспорava navode podnositeljice da je odredba Pravilnika koja se odnosi na stupanje na snagu istog protivna presudi ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-30/16-5 od 13. lipnja 2016. i Odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-4066/2016 od 2. studenog 2016., te citira dijelove obrazloženja tih odluka kojima potkrjepljuje navedenu tvrdnju.

5. Prijedlog nije osnovan.

6. Oспорavani 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", broj: 23/21. i 25/21.), Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj: 74/10. i 125/14.) i članka 58. stavka 1. točke 18. Statuta Grada Kaštela ("Službeni glasnik Grada Kaštela", broj: 9/09., 8/11., 6/13., 8/13. – ispravak, 10/14., 14/16., 6/18., 3/20., 5/21. i 13/21.), a na prijedlog službenika ovlaštenog za obavljanje poslova pročelnika Upravnog odjela za prostorno uređenje i zaštitu okoliša. Pravilnik je objavljen u "Službenom glasniku Grada Kaštela", broj: 5/22. 23. veljače 2022.

7. Navedenim Pravilnikom uređeno je unutarnje ustrojstvo Upravnog odjela za prostorno uređenje i zaštitu okoliša (u daljnjem tekstu: Upravni odjel), 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.

8. Za ocjenu osnovanosti prijedloga podnositeljice, odnosno zakonitosti oспорavanog Pravilnika mjerodavne su odredbe članka 3. stavka 1. i 3., i članka 4. stavka 3. ZSNLP(R)S-a, članka 150. stavka 1. i 153. stavka 3. ZOR-a, članka 73. stavka 4. ZoLP(R)S-a te članka 108. Statuta Grada Kaštela.

9. Prema članku 3. stavku 1. i 3. ZSNLP(R)S-a prava, obveze i odgovornosti službenika i namještenika u upravnim tijelima lokalnih jedinica uređuju se zakonom i na temelju zakona donesenim propisima. Na pitanja koja nisu uređena ovim ili posebnim zakonom, propisima donesenim na temelju zakona ili kolektivnim ugovorom primjenjuju se opći propisi o radu. 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.

10. Prvi prigovor podnositeljice odnosi se na predlagatelja oспорavanog Pravilnika.

11. Među strankama nije sporno da je oспорavani Pravilnik donesen na prijedlog službenika ovlaštenog za obavljanje poslova pročelnika Upravnog odjela za prostorno uređenje i zaštitu okoliša. Također nije sporno da je postupak donošenja oспорavanog 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.

12. Članak 15. stavak 1. Odluke/21., između ostalog, propisuje da će u razdoblju od upražnjenja radnog mjesta pročelnika do imenovanja pročelnika putem javnog natječaja, a najduže 12 mjeseci, iz reda službenika koji ispunjavaju uvjete, imenovati službenika ovlaštenog za privremeno obavljanje poslova pročelnika.

13. Člankom 31. stavkom 1. Odluke/21. propisano je 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. Prema stavku 2. navedenog članka Odluke/21. gradonačelnik će 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. Polazeći od dužnosti gradonačelnika da osigura kontinuirano i efikasno funkcioniranje gradskih službi, a s obzirom na citirane 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 Pravilnik donesen po prijedlogu ovlaštenog predlagatelja.

15. Slijedeći prigovor podnositeljice odnosi se na postupak savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom, odnosno povredu pravila iz članka 150. ZOR-a.

16. 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. Prema stavku 4. toga članka Zakona podaci o namjeravanoj odluci moraju se 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.

17. Člankom 153. stavkom 3. ZOR-a propisano je da 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.

18. 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.

19. 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 se imala priliku očitovati, što je i učinila. Među strankama je sporno da li je u konkretnom slučaju povrijeđen postupak savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom jer sindikalnoj povjerenici nije suštinski odgovoreno na njene primjedbe i zatražene podatke koje je smatrala važnima za donošenje predmetnog općeg akta.

20. U odnosu na navedeni prigovor, Sud ponavlja već ranije 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, osporavani Pravilnik nije nesuglasan s člankom 150. ZOR-a.

21. Ocjenjujući osnovanost prigovora podnositeljice koji se odnosi na stupanje na snagu Pravilnika, Sud je razmotrio propise mjerodavne za ocjenu zakonitosti u tom dijelu.

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

23. Donošenje pravilnika o unutarnjem redu za upravna tijela jedinice lokalne samouprave, prema članku 4. stavku 4. 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 suglasnosti sa zakonom i statutom sukladno članku 86. stavku 3. ZUS-a.

24. Prema članku 73. stavku 2. ZOLP(R)S-a, prije nego što stupi na snagu opći akt obvezno se objavljuje u službenom glasniku jedinice. Sukladno članku 73. stavku 4. istog Zakona 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.

25. Odredbom članka 108. Statuta Grada Kaštela propisano je da se prije nego što stupi na snagu opći akt koji donosi Gradsko vijeće obvezno objavljuje u "Službenom glasniku 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.

26. Statutarna odredba o stupanju na snagu općeg akta odnosi se isključivo na opće akte predstavničkog tijela Grada Kaštela, što znači da odredba članka 16. Pravilnika nije nesuglasna sa Statutom.

27. 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 navedenog pravila dopuštena je samo ako za ranije stupanje na snagu (prije osmog dana od dana objave) postoje osobito opravdani razlozi.

28. 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, koji, prema stajalištu ovoga Suda, moraju biti navedeni u obrazloženju prijedloga tog akta.

29. Donositelj osporavanog Pravilnika smatra da odredbe ZOLP(R)S-a kojima je uređeno stupanje na snagu općih akata nisu mjerodavne, odnosno da se ne primjenjuju 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.

30. 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.

31. 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. U nadležnosti

izvršnog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave navedeni Zakon ne uvrštava donošenje općih akata.

32. 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.

33. Prema ZSNLP(R)S-u, pravilnikom o unutarnjem redu utvrđuje 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 tim niti nekim drugim zakonom procesna pravila koja se primjenjuju u postupku donošenja takve vrste (općih) akata.

34. Polazeći od predmeta uređenja navedene 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 jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te na druga pitanja od važnosti za ostvarivanje njihovih prava i obveza, 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.

35. 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 jamstava immanentnih postupku donošenja općih akata predstavničkog tijela. Drugim riječima, ne postoje valjani razlozi, odnosno 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.

36. S obzirom na navedeno, Sud zaključuje da je odredba članka 16. osporavanog Pravilnika nesuglasna sa zakonom. Međutim, prema višekratno izraženom stajalištu ovoga Suda, nezakonitost završne odredbe općeg akta ne dovodi do nezakonitosti cijelog općeg akta, već se u slučaju kao što je konkretni primjenjuje opće pravilo prema kojem je opći akt stupio na snagu osmi dan od dana njegove objave, s time da je *vacatio legis* počeo teći prvi dan nakon objave akta.

37. S obzirom na sve naprijed izneseno, odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a odlučeno je kao u izreci. Budući da je o prijedlogu podnositeljice donesena meritorna odluka, Sud nije odlučivao o prijedlogu za obustavu izvršenja osporavanog općeg akta.

U Zagrebu, 11. prosinca 2023.

Predsjednica vijeća:  
Gordana Marušić-Babić, v.r.