NN 77/2021 (7.7.2021.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Usoz-59/20-11 od 24. svibnja 2021.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, Sanje Otočan, Dijane Vidović, Senke Orlić Zaninović i Ante Galića, članova vijeća, te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, radi ocjene zakonitosti općeg akta, na sjednici vijeća održanoj 24. svibnja 2021.

presudio je

I. Ukida se članak 18. Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog broda (Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda, broj 2/20.).

II. Ukida se članak 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog broda od 6. srpnja 2016. (Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda, broj 2/20.).

III. Ukida se članak 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog broda od 16. studenoga 2016. (Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda, broj 2/20.).

IV. Ukida se članak 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog broda od 22. svibnja 2017. (Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda, broj 2/20.).

V. Ukida se članak 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog broda od 10. srpnja 2017. (Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda, broj 2/20.).

VI. Ukida se članak 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog broda od 4. prosinca 2017. (Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda, broj 2/20.).

VII. Ukida se članak 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog broda od 27. prosinca 2017. (Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda, broj 2/20.).

VIII. Ukida se članak 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog broda od 29. ožujka 2018. (Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda, broj 2/20.).

IX. Ukida se članak 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog broda od 17. listopada 2018. (Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda, broj 2/20.).

X. Ukida se članak 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog broda od 23. studenoga 2018. (Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda, broj 2/20.).

XI. Ukida se članak 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog broda od 21. prosinca 2018. (Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda, broj 2/20.).

XII. Ukida se članak 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog broda od 1. veljače 2019. (Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda, broj 2/20.).

XIII. Ukida se članak 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog broda od 11. travnja 2019. (Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda, broj 2/20.).

XIV. Ukida se članak 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog broda od 1. srpnja 2019. (Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda, broj 2/20.).

XV. Ukida se članak 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog broda od 20. rujna 2019. (Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda, broj 2/20.).

XVI. Ukida se članak 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog broda od 1. listopada 2019. (Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda, broj 2/20.).

Obrazloženje

1. D. M. je sukladno odredbi članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima, »Narodne novine«, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH i 29/17., dalje: ZUS), Sudu podnio obavijest kojom se zahtijeva ocjena zakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog Broda (Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda, broj 2/20., dalje: Pravilnik). U obavijesti navodi da je Pravilnik objavljen u Službenom glasniku 25. veljače 2020., a propisano je da stupa na snagu osmog dana od dana objave na oglasnoj ploči Gradske uprave (11. srpnja 2019.), što je smatra u suprotnosti s člankom 73. stavkom 4. i 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine«, broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 36/09., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 123/17., 98/19. i 144/20., dalje: ZoLP(R)S), s obzirom na to da opći akti mogu stupiti na snagu najranije osmi dan od njihove objave u službenom glasilu i ne mogu imati povratno djelovanje.

2. Donositelj općeg akta u očitovanju ističe da je presudom ovog Suda poslovni broj: Usoz-84/16-9 od 25. studenoga 2016. ocijenjena zakonitost Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog Broda od 15. ožujka 2016. te se u presudi navodi da u postupku donošenja osporenog općeg akta nisu učinjeni postupovni propusti koji bi doveli do njegove nezakonitosti. Napominje da je sudska praksa s vremenom promijenjena pod utjecajem prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske te je prihvaćeno novo stajalište da se interni opći akti jedinica lokalne samouprave, uključujući pravilnik o unutarnjem redu, moraju objavljivati u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, sukladno odredbi članka 73. stavka 2. ZoLP(R)S-a. Smatra da naknadna promjena stajališta sudova ne bi smjela biti razlogom donošenja drukčije odluke, jer je o pitanju već pravomoćno odlučeno. Stoga sukladno načelima pravomoćnosti, pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja, predlaže Sudu da postupak obustavi.

2.1. Ako bi bila dvojbena činjenica stupanja na snagu Pravilnika, dovoljan je čin naknadne objave u službenom glasilu kao čin usklađivanja općeg akta sa zakonom (tj. njegove »legalizacije« i konvalidacije), neovisno o postojećoj formulaciji završne odredbe po kojoj akt »stupa na snagu osmog dana od dana objave na oglasnoj ploči« (umjesto »stupa na snagu osmog dana od dana objave u službenom glasilu«). Smatra da se članak 73. ZoLP(R)S-a o objavi i stupanju na snagu općih akata, primjenjuje neposredno, umjesto nevaljanih odredbi općeg akta u slučaju naknadne objave. To znači da će naknadno objavljeni opći akt stupiti na snagu osmoga dana od dana objave u službenom glasilu (ako već nije ranije stupio na snagu), temeljem izravne primjene navedene zakonske odredbe, a ne primjenom svoje završne odredbe.

2.2. Smatra da se ne radi o nedopuštenoj retroaktivnoj primjeni propisa nego o pojavi kvaziretroaktivnosti. Činjenica je da je Pravilnik bio javno objavljen (na oglasnoj ploči) što se ne može izjednačavati sa situacijom kada opći akt nije nikada bio javno objavljen. Prema praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske ako se propis odnosi na pravne situacije koje su u tijeku i primjenjuje se na zatečene odnose koji se nastavljaju u budućnosti, retroaktivnosti nema. Uzimajući u obzir sve posebnosti konkretnog slučaja te načelo razmjernosti, ostavljanje Pravilnika na snazi je svrsishodnije nego njegovo ukidanje.

2.3. U daljnjem očitovanju ističe da je prije donošenja svake Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika, bilo provedeno savjetovanje sa sindikalnom povjerenicom podružnice Sindikata državnih i lokalnih službenika i namještenika Republike Hrvatske. Navodi i presudu ovog Suda poslovni broj: Usoz-44/16-8 od 25. studenoga 2016. te ističe kako je u tijeku izrada nacrta prijedloga Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika kojom će se prijelazne završne odredbe uskladiti sa ZoLP(R)S – om.

2.4. Dopisom dostavljenim ovom Sudu 15. siječnja 2021. Upravni odjel za lokalnu samoupravu Grada S. B. obavijestio je Sud da je donesena Odluka o izmjenama Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog Broda (Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda, broj 13/20., dalje: Odluka) kojom su prijelazne i završne odredbe Pravilnika i svih Odluka o njegovim izmjenama i dopunama usklađene sa zakonskim odredbama.

3. Ocjenjujući zakonitost odredbi o stupanju na snagu općih akata po službenoj dužnosti, Sud ih nalazi nezakonitima.

4. Člankom 18. Pravilnika je propisano:

Ovaj Pravilnik stupa na snagu osmog dana od dana objave na Oglasnoj ploči Gradske uprave.

Člankom 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika od 6. srpnja 2016. je propisano:

Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave na Oglasnoj ploči Gradske uprave.

Člankom 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika od 16. studenoga 2016. je propisano:

Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave na Oglasnoj ploči Gradske uprave.

Člankom 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika od 22. svibnja 2017. je propisano:

Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave na Oglasnoj ploči Gradske uprave.

Člankom 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog broda od 10. srpnja 2017. je propisano:

Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave na Oglasnoj ploči Gradske uprave.

Člankom 2. Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Slavonskog broda od 4. prosinca 2017. je propisano: