

Visoki upravni sud Republike Hrvatske

UDK 347.998.85(497.5)(094.8)
351.94(497.5)(094.8)

OCJENA ZAKONITOSTI OPĆEG AKTA PREDSTAVNIČKOG TIJELA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

Čl. 83/1. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14;
čl. 35. t. 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupra-
vi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11,
144/12, 19/13 – pročišćeni tekst

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, rješenjem od 28. svibnja 2015. odbacio je zahtjev Sindikata državnih i lokalnih službenika i namještenika Republike Hrvatske, Sindikalne podružnice Grada ... (dalje: Sindikat) te zahtjev u odnosu na podnositelje, dok je presudom odbio zahtjev u odnosu na podnositelje.

Podnositelji su podnijeli zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada ... od 26. lipnja 2013., koju je donijelo Gradsko vijeće Grada ... i koja je objavljena u Službenom glasniku ... županije.

Podnositelji zahtjeva u bitnome istovjetno ističu da je osporavana Odluka nezakonita jer da je donesena u nezakonitoj proceduri i da je nezakonita u svom sadržaju, da je donesena ne poštujući obvezujući postupak dostave Prijedloga odluke i savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom, čime se postupilo protivno čl. 149. u svezi s čl. 152/3. Zakona o radu.

Navode da je Gradsko vijeće Grada na prvoj konstituirajućoj sjednici, protivno utvrđenom postupku, donijelo osporavanu Odluku koja je u cijelosti različita od sadržaja Prijedloga odluke dostavljenog sindikalnom povjereniku.

Nadalje, navode da je osporavana Odluka neprovediva i u materijalnom smislu jer je neprovediva zbog bitne kolizije pojedinih članaka Odluke te da stupanjem na snagu osporavane Odluke nije moguće provesti preuzimanje poslova iz dotadašnjih upravnih odjela kako je to propisano Odlukom.

Također smatraju da se nezakonitost Odluke očituje i u činjenici da su u čl. 9. te Odluke samo promijenjeni nazivi upravnih tijela, dok je njihov djelokrug u smislu čl. 10/1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 – pročišćeni tekst, ZLP(R)S) ostao isti. Ističu, u bitnome, da je intencija donošenja takve Odluke bila samo kadrovska promjena, a da su zanemarene zakonske odredbe i upravna praksa koja izričito kaže da promjena naziva upravnih tijela sama po sebi ne podrazumijeva i promjenu djelokruga.

Prema podnositeljima, nezakonitost osporavane Odluke očituje se i u donošenju pojedinačnih odluka – rješenja koje je donijela gradonačelnica, a kojima se temeljem čl. 53.a ZLP(R)S-a imenuju privremeni pročelnici, nove osobe, dok je pročelnicima koji su na ta mjesta imenovani rješenjem gradonačelnika nakon provedenog javnog natječaja onemogućeno izvršavanje njihovih poslova.

Donositelj u odgovoru na zahtjev i dodatnom očitovanju u bitnome navodi da zahtjev Sindikata nije podnesen od strane ovlaštene osobe, jer Grad nije donio nikakvu pojedinačnu odluku koja se temelji na odluci Gradskog vijeća o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela kojom bi se povrijedilo pravo ili pravni interes Sindikata te predlaže da se njihov zahtjev odbaci.

Također predlaže da se odbaci zahtjev podnositelja kao nepravovremen, jer je podnesen izvan roka od 30 dana propisanog čl. 83. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, ZUS).

Donositelj, nadalje, obrazlaže da je prilikom donošenja osporavane Odluke u cijelosti poštovana zakonska procedura i sve materijalne zakonske odredbe, i to čl. 35. u vezi s čl. 53. ZLP(R)S-a te čl. 15. u vezi s čl. 33. Statuta Grada. Navodi da se Grad o Prijedlogu Odluke savjetovao sa sindikalnim povjerenikom, koji nije imao primjedbi na Prijedlog odluke, kao i da uloga sindikalnog povjerenika u tom postupku nije davanje ili uskrata suglasnosti, već je samo savjetodavne naravi, te da Odluka Gradskog vijeća ne bi bila nezakonita samom činjenicom što je predlagatelj nije dostavio sindikalnom povjereniku na savjetovanje.

Dalje navodi da iako ZLP(R)S izričito ne predviđa odredbe o privremenom pročelniku, on niti ne zabranjuje jedinicama lokalne samouprave da

se kod novoustrojenih upravnih tijela imenuju privremeni pročelnici koji moraju ispunjavati uvjete propisane za upravno tijelo i koji će na tom položaju biti dok se ne provede postupak imenovanja tzv. trajnih pročelnika putem javnog natječaja, kao i da upravnopravna teorija poznaje termin privremenog pročelnika i odobrava ga u upravnoj praksi. Konačno, nakon provedenog javnog natječaja imenovani su tzv. trajni pročelnici novoustrojenih upravnih odjela.

Sud je ocijenio zahtjev Sindikata nedopuštenim, a zahtjev podnositelja nepravovremenim.

Naime, ocjenjujući dopustivost zahtjeva Sindikata, Sud je utvrdio da podnositelj zahtjeva na poziv suda od 2. ožujka 2014. nije dostavio pojedinačnu odluku javnopravnog tijela koja se temelji na osporavanom općem aktu, čime zahtjev podnositelja nije sukladan pretpostavkama koje su propisane čl. 83/1. ZUS-a.

U odnosu na podnositelje Sud je ocijenio da zahtjev nije pravovremen jer iz dostavnica spisa prvostupanjskih upravnih predmeta (rješenja o rasporedu) proizlazi da je podnesen izvan roka od 30 dana od dana dostave pojedinačne odluke javnopravnog tijela koja se temelji na osporavanom općem aktu.

Podnositelji zahtjeva dostavili su rješenja o stavljanju na raspolaganje te je Sud, uvidom u dostavnice o primitku rješenja, utvrdio da je zahtjev pravovremeno podnesen, čime su ispunjene pretpostavke za ocjenu zakonitosti osporavanog općeg akta, međutim Sud je ocijenio da taj zahtjev nije osnovan.

Podnositelji osporavaju Odluku o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada koju je donijelo Gradsko vijeće Grada temeljem odredbe čl. 35/4. ZLP(R)S-a, a taj je mjerodavan za ocjenu zakonitosti osporavane odluke.

Odredbom čl. 35. t. 4. navedenog Zakona propisano je da predstavničko tijelo u okviru svog djelokruga uređuje i ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave.

Odredbom čl. 53/1. ZLP(R)S-a propisano je da se za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave kao i poslova prenesenih na te jedinice ustrojavaju upravni odjeli i službe (upravna tijela), a prema stavku 3. ustrojstvo upravnih tijela iz stavka 1. toga članka uređuje se općim aktom jedinice lokalne odnosno područne samouprave u skladu sa statutom i zakonom.

Slijedom citiranih odredbi ZLP(R)S-a, predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi opći akt kojim uređuje

ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga i poslova državne uprave prenesenih na jedinice. Nadalje, sukladno odredbama istoga Zakona, izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, općinski načelnik, gradonačelnik i župan pripremaju prijedloge općih akata i dostavljaju ih predstavničkom tijelu.

Iako odredbama ZLP(R)S-a, mjerodavnog u postupku ocjene zakonitosti osporavanog općeg akta, nije propisano da se opći akt kojim se uređuje ustrojstvo upravnih tijela dostavlja na očitovanje Sindikatu, prema podacima spisa predmeta proizlazi da je gradonačelnica Grada, koja je pripremila Prijedlog odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada pozitivom na odredbu čl. 149. Zakona o radu (u to vrijeme važećeg), Prijedlog odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada dostavila na očitovanje Sindikatu. Iz očitovanja Sindikata, odnosno sindikalnog povjerenika od 24. lipnja 2013., proizlazi da je suglasan s Prijedlogom odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada, uz napomenu o jednoj tehničkoj neispravnosti. Nakon toga Prijedlog odluke dostavljen je predstavničkom tijelu, Gradskom vijeću Grada, a iz zapisnika s 1. konstituirajuće sjednice održane 26. lipnja 2013., koji prileži spisu, proizlazi da su od sveukupno 25 vijećnika sjednici prisustvovala 24 vijećnika te je predviđenom većinom izglasana Odluka o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada ..., što je u skladu s odredbom čl. 36/1. ZLP(R)S-a, kojom je propisano da predstavničko tijelo donosi odluke većinom glasova ako je na sjednici nazočna većina članova predstavničkog tijela.

Osporavana Odluka kojom se ustrojava pet upravnih odjela, prema prije njih sedam, propisuje djelokrug rada, način upravljanja, preuzimanje službenika i namještenika koji su na dan stupanja na snagu Odluke zatečeni na preuzetim poslovima te prava, obveze i dokumentacija, donesena je sukladno mjerodavnim odredbama ZLP(R)S-a propisanim za postupak donošenja općeg akta kojim se uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela.

Odredbom čl. 6. osporavane Odluke propisano je da upravnim tijelima upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje gradonačelnik. Navedena odredba u suglasju je s odredbom čl. 53.a/1. ZLP(R)S-a, kojim je propisano da upravnim tijelima upravljaju pročelnici koje na temelju natječaja imenuje općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan. U odnosu na navode podnositelja da je gradonačelnica rješenjem imenovala privremene pročelnike, valja istaknuti da je riječ o pojedinačnim aktima, koji se ne mogu osporavati u postupku ocjene zakonitosti, već je pravna

zaštita propisana odredbama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Podnositelji prigovaraju da osporavana Odluka nije mogla stupiti na snagu dan nakon objave.

Prema odredbi čl. 73/2. ZLP(R)S-a, opći akt prije nego što stupi na snagu obvezno se objavljuje u službenom glasilu jedinice. Ako općina i grad nemaju svoje službeno glasilo, opći akt općine i grada objavljuje se u službenom glasilu županije (stavak 3.). 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 danom objave (stavak 4.).

Odredbom čl. 24. osporavane Odluke propisano je da Odluka stupa na snagu dan nakon objave u Službenom glasniku ... županije. Kako prema podacima spisa predmeta proizlazi da su obrazloženi razlozi za stupanje na snagu Odluke dan nakon njezine objave u Službenom glasilu ..., proizlazi da ona nije u nesuglasju s odredbom čl. 73. ZLP(R)S-a.

Iz navedenog proizlazi da navodi podnositelja nisu osnovani, a Sud nalaže da je osporavana Odluka donesena u skladu s odredbama ZLP(R)S-a, slijedom čega se zahtjev odbija, odgovarajućom primjenom odredbe čl. 57/1. ZUS-a.

Presuda i rješenje od 28. svibnja 2015.

OCJENA ZAKONITOSTI OPĆEG AKTA IZVRŠNOG TIJELA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

Čl. 83/1. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14; čl. 4/3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08 i 6/11)

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, rješenjem od 28. svibnja 2015. odbacio je zahtjev u odnosu na podnositelje, dok je presudom odbio zahtjev u odnosu na podnositelje. Podnositelji osporavaju Pravilnik o unutarnjem redu od 18. rujna 2013. i Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu od 29. siječnja 2014., koje pravilnike je donijela gradonačelnica Grada ...

Podnositelji navode da je Pravilnik o unutarnjem redu donesen na temelju nezakonite Uredbe o unutarnjem ustrojstvu, odnosno zato što su u njegovu donošenju sudjelovali nezakonito imenovani pročelnici.

Podnositelji osporavaju zakonitost Pravilnika o unutarnjem redu u dijelu sistematizacije radnih mjesta odnosno klasifikacije radnih mjesta na koja su raspoređeni. Podnositeljica navodi da je opis poslova radnog mjesta višeg stručnog suradnika za suradnju s predstavnicima nacionalnih manjina i mjesnu samoupravu protivian odredbama Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi jer da se poslovi navode bez jasnih naznaka standardnih mjerila te je očigledno da je riječ o poslovima koji prelaze potkategoriju višeg stručnog suradnika i da bi, sukladno čl. 16. Uredbe, trebali biti sistematizirani kao radno mjesto višeg stručnog savjetnika.

Podnositelj osporava zakonitost Pravilnika u dijelu sistematizacije radnih mjesta Upravnog odjela za prostorno uređenje i zaštitu okoliša – viši stručni suradnik za zaštitu okoliša, te ističe da su navedeni poslovi klasificirani kao poslovi stručnog suradnika, što je protivno Uredbi. Svi poslovi iz opisa radnog mjesta višeg stručnog suradnika za zaštitu okoliša u Upravnom odjelu za prostorno uređenje i zaštitu okoliša izrijekom su navedeni u odredbi čl. 16. Uredbe kao standardna mjerila za radna mjesta u potkategoriji višeg savjetnika. Stoga je očigledno da je navedeno radno mjesto klasificirano protivno navedenoj Uredbi. Podnositelji smatraju da su sistematizacijom radnih mjesta, odnosno razvrstavanjem u potkategoriju višeg stručnog suradnika, umjesto sukladno Uredbi u potkategoriju višeg savjetnika, kako je to bilo klasificirano prijašnjim Pravilnikom, degradirani na niža radna mjesta. Predlažu da se ukine osporavani Pravilnik.

Na poziv Suda očitovanje na navode podnositelja zahtjeva dostavila je gradonačelnica i u bitnome navela da su Pravilnik o unutarnjem redu kao i Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu na snazi i da je bilo kasnijih izmjena u 2014. i 2015. koje nisu utjecale na radno-pravni status niti jednog podnositelja zahtjeva. Navodi da su svi pravilnici o izmjenama i dopunama dostavljeni sindikalnom povjereniku na očitovanje, koje očitovanje dostavlja. Nadalje navodi da je podnositeljima nakon isteka roka raspolaganja prestala služba, podnositeljici zahtjeva prestala je služba radi odlaska u mirovinu, dok je podnositelj zahtjeva zaposlen u Upravnom odjelu za prostorno uređenje i zaštitu okoliša. Predlaže da se zahtjev odbije.

Očitovanje je dostavio i predsjednik Gradskog vijeća. U bitnome je naveo da je osporavani opći akt donijela gradonačelnica kao izvršno tijelo koja

nema zakonskog ovlaštenja za donošenje općeg akta iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave, pa s obzirom na donositelja osporavani Pravilnik ne može biti predmetom ocjene zakonitosti. Predložio je da se zahtjev odbaci. Nadalje navodi da podnositelji nisu podnijeli pravovremeni zahtjev. Ako Sud ne odbaci zahtjev, predlaže da se odbije, jer je Odluka o ustrojstvu i djelokrugu Grada zakonita, a podnositelji neosnovano navode da je sistematizacija njihovih radnih mjesta suprotna Uredbi o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i propisanim standardnim mjerilima.

U odnosu na podnositelje sud je ocijenio da zahtjev nije pravovremen jer iz dostavnica spisa prvostupajnskih upravnih predmeta (rješenja o rasporedu) proizlazi da je podnesen preporučenom pošiljkom izvan roka od 30 dana od dana dostave pojedinačne odluke javnopravnog tijela koja se temelji na osporavanom općem aktu.

Slijedom toga Sud je zahtjev u odnosu na njih odbacio temeljem odredbe čl. 85/1. t. 5. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12 i 152/14, ZUS). Podnositelji zahtjeva dostavili su rješenja o stavljanju na raspolaganje te je Sud, uvidom u dostavnice o primitku rješenja, utvrdio da je zahtjev pravovremeno podnesen, čime su ispunjene pretpostavke za ocjenu zakonitosti osporavanog općeg akta. Međutim, Sud je ocijenio da zahtjev nije osnovan.

Navedeni podnositelji osporavaju Pravilnik o unutarnjem redu od 18. rujna 2013. i Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu od 29. siječnja 2014., koje pravilnike je donijela gradonačelnica Grada ... na temelju čl. 4/3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZSNLP(R)S), čl. 8. Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada (Službeni glasnik ... županije, br. 7/13 i 8/13), prijedloga pročelnika gradskih upravnih tijela te nakon savjetovanja sa Sindikatom. Kako kasnije izmjene i dopune Pravilnika o unutarnjem redu nisu utjecale na radnopravni status podnositelja zahtjeva, Sud je ocjenjivao zakonitost osporavanog općeg akta.

Podnositelji osporavaju zakonitost Pravilnika jer smatraju da je donesen na temelju nezakonite Uredbe o unutarnjem ustrojstvu i jer su u njegovu donošenju sudjelovali nezakonito imenovani pročelnici.

Očito je da podnositelji misle na Odluku o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada. Međutim, uvidom u spis predmeta, presudu od 28. svibnja 2015., proizlazi da je Sud ocijenio zakonitom Odluku o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada koju je donijelo Gradsko vijeće Grada (Službeni glasnik ... županije, br. 7/13 od 4. srpnja 2013. i 8/13 – ispra-

vak), nalazeći da je donesena u skladu s mjerodavnim odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 – pročišćeni tekst, ZLP(R)S), pa se prigovori podnositelja u odnosu na nezakonitost navedene odluke nalaze neosnovanim.

Nakon što je Gradsko vijeće Grada donijelo Odluku o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada, gradonačelnica je na temelju odredbe čl. 4/3. ZSNLP(R)S-a donijela Pravilnik o unutarnjem redu kojim se uređuje unutarnje ustrojstvo, nazivi i opisi radnih mjesta, stručni i drugi uvjeti za raspored na radna mjesta, broj izvršitelja i druga pitanja od značenja za rad upravnih tijela gradske uprave Grada.

Odredbom čl. 4/1. ZSNLP(R)S-a propisano je da se službenici i namještenici primaju u službu i raspoređuju na slobodna radna mjesta utvrđena pravilnikom o unutarnjem redu. Prema st. 2. istog članka Zakona, pravilnik o unutarnjem redu donosi se posebno za svako upravno tijelo ili kao zajednički pravilnik za više upravnih tijela lokalne jedinice. Pravilnik o unutarnjem redu za upravna tijela općine donosi općinski načelnik, za upravna tijela grada gradonačelnik, a za upravna tijela županije župan, a donosi se na prijedlog pročelnika upravnih tijela (st. 3.), dok je u st. 4. propisano da se njime utvrđuje 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 značenja za rad upravnih tijela u skladu sa statutom i općim aktima lokalne jedinice.

Iako je odredbama ZLP(R)S-a propisano da opće akte donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, iz naprijed citirane odredbe čl. 4. ZSNLP(R)S-a proizlazi da je izvršno tijelo ovlašteno donijeti pravilnik o unutarnjem redu kojim se utvrđuje 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 značenja za rad upravnih tijela, pa osporavani opći akt koji je donijela gradonačelnica Grada slijedom svoje zakonske ovlasti može biti predmetom ocjene zakonitosti.

Prema podacima spisa predmeta proizlazi da su donošenju osporavanog općeg akta prethodila savjetovanja sa Sindikatom, u skladu s odredbom čl. 149. tada važećeg Zakona o radu (identičnu odredbu sadržava i odredba čl. 150. važećeg Zakona o radu) budući da se Pravilnik o unutarnjem redu smatra važnom odlukom za položaj radnika, u konkretnom slučaju službenika i namještenika, te je nakon savjetovanja sa Sindikatom donesen osporeni opći akt.

Slijedom svega navedenog proizlazi da osporavani opći akt nije u nesuglasju s odredbama ZSNLP(R)S-a, a niti s odredbama Zakona o radu, slijedom čega se zahtjev odbija, odgovarajućom primjenom odredbe čl. 57/1. ZUS-a.

Presuda i rješenje od 28. svibnja 2015.

*Gordana Karapandža Prica**

* Gordana Karapandža Prica, pročelnica Upravnog odjela za upravne, imovinsko-pravne i opće poslove Grada Siska (head of the Department for Administrative, Propriety, Legal and General Affairs, City of Sisak, e-mail: gordana.karapandza@gmail.com).