

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 sudaca toga suda Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, mr.sc. Inge Vezmar Barlek, mr.sc. Mirjane Juričić i Lidije Vukičević, članica vijeća, uz sudjelovanje sudske savjetnice Branke Cvitanović, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog po zahtjevu M. L. iz M. L., koju zastupa Odvjetničko društvo V., J.1, Š., S., J.2 & J.3, u R., i R. B. iz M. L., na sjednici vijeća dana 26. veljače 2019.

p r e s u d i o j e

Ukida se alineja 2. iz tablice: “Opis poslova radnog mjesta“, Pročelnika jedinstvenog upravnog odjela, u Sistematizaciji radnih mjesta jedinstvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja, koja čini Prilog 1. Pravilnika o unutarnjem redu Jedinstvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja, KLASA: 022-01/18-01-01, URBROJ: 2213/01-01-18-2 od 21. svibnja 2018., a koja glasi:“ - voditelj je odsjeka za pravne, kadrovske poslove i samoupravu;”.

Obrazloženje

Podnositeljice su podnijele zahtjev za ocjenu zakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu Jedinstvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja, klasa: 022-01/18-01-01, urbroj: 2213/01-01-18-2 od 21. svibnja 2018. (dalje Pravilnik) koji je objavljen na oglasnoj ploči Grada Malog Lošinja.

Zahtjev podnositeljice M. L. zaprimljen je u ovom Sudu pod poslovnim brojem: Usoz-53/18, a zahtjev podnositeljice R. B. pod poslovnim brojem: Usoz-57/18. S obzirom da obje podnositeljice osporavaju isti opći akt, to je ovaj Sud zahtjeve spojio radi donošenja zajedničke odluke pod poslovnim brojem: Usoz-53/18.

Podnositeljica M. L. dostavila je rješenje o rasporedu Jedinstvenog upravnog odjela od 28. lipnja 2018. te, u bitnom, navodi da je osporavani Pravilnik nezakonit, jer nije donesen u skladu s odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama i Zakona o radu, a posljedično tome je i neustavan temeljem odredbe članka 5. Ustava Republike Hrvatske. Navodi da formalno-pravna nezakonitost Pravilnika postoji zbog neprovođenja propisanog postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću sukladno odredbi članka 11. stavka 1. i 3. Zakona o pravu na pristup informacijama. Ističe da je nesporno da Grad Mali Lošinj, prije donošenja osporavanog Pravilnika, nije proveo postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, a posrijedi je opći normativni akt koji utječe na brojne službenike i namještenike zaposlene u gradskoj upravi, jer se njime korjenito mijenja gradski upravni ustroj i posljedično utječe na

njihova prava i interese. U prilog svojim tvrdnjama poziva se na presudu ovoga Suda poslovni broj: Usoz-120/16-5 kao i na stajalište Ustavnog suda Republike Hrvatske u odluci broj: U-X/5730/13. Pored navedenih razloga ističe kako u postupku donošenja nije poštivana niti odredba članka 150. stavka 1. i 2. Zakona o radu, jer se donositelj nije konzultirao sa sindikalnim povjerenikom, a što je samo po sebi dovoljno da se odluka proglašeni ništetnom sukladno Zakonu o radu, koji se supsidijarno primjenjuje na lokalne službenike i namještenike i njihov radno-pravni status. Predlaže ovom Sudu poništiti osporavani Pravilnik.

Podnositeljica R. B. u zahtjevu, u bitnom, navodi da je primila rješenje Jedinostvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja od 28. lipnja 2018., kojim je uslijed novodonesenog Pravilnika o unutarnjem redu od 21. svibnja 2018., raspoređena na radno mjesto voditeljice Odsjeka za opće poslove i socijalnu skrb, na neodređeno vrijeme. Navodi kako je osporavani Pravilnik donesen na nezakonit način, bez provođenja obvezne zakonske procedure savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom propisane Zakonom o radu te iz razloga što dio Pravilnika, koji se donosi na Sistematizaciju radnih mjesta Jedinostvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja, nije u skladu sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, samim Pravilnikom i Statutom Grada M. L. U odnosu na nezakonitost dijela sadržaja Pravilnika podnositeljica pojašnjava kako je u Gradu M. L. ustrojem Jedinostveni upravni odjel, a u njemu pet odsjeka te da svaki od navedenih odsjeka ima ustrojeno radno mjesto voditelja odsjeka što je u skladu s Pravilnikom, osim Odsjeka za pravne, kadrovske poslove i samoupravu. Za vođenje tog Odsjeka, radno mjesto voditelja, Sistematizacijom radnih mjesta nije predviđeno, već su poslovi vođenja tog Odsjeka povjereni pročelniku Jedinostvenog upravnog odjela i to kroz opis poslova radnog mjesta. Ističe da je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano da upravnim tijelom, u konkretnom slučaju Jedinostvenim upravnim odjelom Grada Malog Lošinja, upravlja pročelnik. Radno mjesto pročelnika je zasebno, jedinstveno i različito radno mjestu u odnosu na druga radna mjesta u upravnim tijelima i obuhvaća najviši stupanj odgovornosti i upravljačkog ovlaštenja nad upravnim tijelom kao cjelinom. Slijedom toga smatra da se za to radno mjesto ne može zakonito integrirati još jedno, također rukovodeće, radno mjesto potrebno za obavljanje poslova iz nadležnosti jedne od ustrojstvenih jedinica Jedinostvenog upravnog odjela. Nadalje smatra da se radi ovakvog nezakonitog rasporeda poslova postavlja pitanje odgovornosti za rad navedenog Odsjeka i to iz razloga što voditelji pojedinih odsjeka za svoj rad odgovaraju pročelniku kao neposredno nadređenom službeniku pa se iz navedenog nezakonitog rasporeda poslova jedino može zaključiti da voditelj Odsjeka za pravne, kadrovske poslove i samoupravu odgovora sam sebi, jer je ujedno i pročelnik. Iz naprijed navedenih razloga predlaže ovom Sudu poništiti osporavani Pravilnik u cijelosti, a podredno ga ukinuti u dijelu koji se odnosi na Sistematizaciju radnog mjesta pročelnika Jedinostvenog upravnog odjela grada Malog Lošinja u dijelu opisa poslova radnog mjesta – voditelj Odsjeka za pravne, kadrovske poslove i samoupravu.

Sud je odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) dostavio zahtjev donositelju osporene odluke na očitovanje.

Donositelj osporene odluke gradonačelnica Grada Malog Lošinja dostavila je Sudu očitovanje o zahtjevu u kojem navodi da je Odlukom o ustrojstvu i djelokrugu Jedinostvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja (Službene novine Primorsko-goranske županije broj: 9/18) gradska uprava Grada M. L. organizirana kao Jedinostveni upravni odjel Grada Malog Lošinja. Obzirom da se radi o korjenitim promjenama organizacijske strukture gradske uprave, to je sukladno članku 5. stavku 4. i članku 10. navedene Odluke donijet Pravilnik o unutarnjem redu Jedinostvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja u kojem je detaljno

razrađena Sistematizacija radnih mjesta unutar pojedinih odsjeka, kao unutarnjih ustrojstvenih jedinica tog Jedininstvenog upravnog odjela. Ističe da se radi o temeljitim promjenama koje se odnose na sve službenike i namještenike koji rade u gradskoj upravi Grada M. L., a da su podnositeljice, prilikom rasporeda na radno mjesto voditeljica, dobile najviše rangirano mjesto, sa najvećim koeficijentima, odnosno najvećim plaćama. Donositelj akta ističe i prigovor aktivne legitimacije podnositeljica jer smatra da im nije povrijeđeno pravo ni pravni interesi.

U odnosu na prigovor da prije donošenja Pravilnika nije provedeno savjetovanje s javnošću donositelj akta navodi kako je Izmjena i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama iz kolovoza 2015. godine, sužen krug obveznika provedbe savjetovanja te se, u prilog svojim navodima, poziva na sadržaj Priručnika za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave iz 2016. od Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, u kojem su otklonjene nedoumice u odnosu na koje akte treba provesti savjetovanje s javnošću te zaključuje kako se radi o aktu koji ima interni karakter i nije pogodan za provedbu savjetovanja s javnošću. Nadalje, navodi da se u postupku donošenja osporavanog Pravilnika konzultirao Sindikalni povjerenik u Gradu M. L. pa je, prilikom donošenja osporenog Pravilnika o unutarnjem redu, pravilno i zakonito obavljeno savjetovanje sa sindikatom, a većina primjedbi usvojena, o čemu svjedoči očitovanje sindikalnog povjerenika. U odnosu na prigovore podnositeljice kako se „u radno mjesto pročelnika jedinstvenog upravnog odjela, ne može zakonom integrirati još jedno, također rukovodeće radno mjesto, potrebno za obavljanje poslova iz nadležnosti jedne od ustrojstvenih jedinica, ističe da radno mjesto voditelja odsjeka nije rukovodeće radno mjesto. Pojašnjava da je unutarnji ustroj uređen sukladno članku 5. Odluke o ustrojstvu i djelokrugu jedinstvenog upravnog odjela grada Malog Lošinja („Službene novine – Primorsko-goranske županije“, 9/18) pa zaključuje da je u nadležnosti ovlaštenog donositelja kako će Pravilnikom o unutarnjem redu organizirati poslove, odnosno koliko će biti odsjeka, koji broj izvršitelja i njihov opis poslova, jer je to u isključivoj nadležnosti donositelja Pravilnika, a o čemu govori i upravnosudska praksa. Predlaže da se zahtjev odbije kao neosnovan.

Zahtjev je osnovan samo u pogledu prigovora koji se odnosi na dio opisa poslova pročelnika jedinstvenog upravnog odjela.

Iz podataka spisa proizlazi da je, na temelju članka 4. stavka 3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 6/08., 61/11., 4/18., dalje ZSNLPS), članka 47. stavka 3. točke 9. Statuta Grada M. L. („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 26/09., 32/09., 10/13., 9/18., dalje Statut), članka 5. stavka 4. i članka 10. stavka 3. Odluke o ustrojstvu i djelokrugu jedinstvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 9/18., dalje Odluka), na prijedlog privremenog pročelnika Jedininstvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja te nakon savjetovanja sa sindikatom, gradonačelnica Grada Malog Lošinja, 21. svibnja 2018. godine, donijela Pravilnik o unutarnjem redu jedinstvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja (dalje Pravilnik) u kojem je, kao njegov sastavni dio Sistematizacija radnih mjesta.

Podnositeljica B. osnovano prigovara sjedinjenju poslova voditelja odsjeka s ovlastima pročelnika jedinstvenog upravnog odjela, kako je to propisano u dijelu točke I. Sistematizacije radnih mjesta- Pročelnik Jedininstvenog upravnog odjela, koja je sastavni dio osporenog Pravilnika, a koji dio glasi:

“ Opis poslova radnog mjesta

- voditelj je odsjeka za pravne, kadrovske poslove i samoupravu;”.

Naime, u sistematizaciji radnih mjesta nije ustrojeno radno mjesto voditelja Odsjeka za pravne, kadrovske poslove i samoupravu, a što je predviđeno za druge odsjeke, već su poslovi vođenja tog Odsjeka povjereni pročelniku, što po ocjeni Suda nije u skladu s odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Ovo stoga, što se, prema odredbi članka 53. stavka 1. 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., 19/13., 137/15., 123/17., dalje ZLP(R)S), za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave osnivaju upravni odjeli i službe (upravna tijela), čije ustrojstvo se određuje općim aktom jedinice lokalne samouprave u skladu sa njenim Statutom i ZLP(R)S-a (stavak 3.). Prema odredbi članka 7. Odluke o ustrojstvu i djelokrugu Jedininstvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja od 30. ožujka 2018., donesene temeljem članka 32. Statuta Grada M. L. od 13. srpnja 2009., Jedinistvenim upravnim odjelom upravlja i rukovodi pročelnik, kojeg na temelju javnog natječaja sukladno zakonu, imenuje gradonačelnik te je gradonačelniku odgovoran za zakonit, pravilan i pravodoban rad cijelog Jedinistvenog upravnog odjela.

Odredbom članka 53.a ZLP(R)S-a propisano je da upravnim tijelom upravljaju pročelnici, a prema odredbi članka 56. ovog Zakona, upravne, stručne i ostale poslove obavljaju službenici i namještenici. Pročelnik upravnog tijela ima status službenika s posebnim, zakonom utvrđenim ovlastima upravljanja i rukovođenja svim ustrojbenim jedinicama upravnog tijela što po ocjeni ovog Suda isključuje mogućnost obavljanja poslova drugog rukovodećeg radnog mjesta u tom upravnom tijelu. Naime smisao razdiobe ovlasti u strukturi upravnih tijela jest upravo u razdiobi nadležnosti i odgovornosti svakog rukovodećeg mjesta.

Točan je navod donositelja da je u isključivoj nadležnosti donositelja Pravilnika kako će Pravilnikom o unutarnjem redu organizirati poslove, odnosno koliko će biti odsjeka, koji broj izvršitelja i njihov opis poslova, ali sjedinjenjem više rukovodećih mjesta u jednoj osobi onemogućava se podjela ovlasti upravljanja karakteristična za sve upravne sisteme, čija je svrha uspostavljanje piramidalnog sustava odgovornosti.

Osim toga, odredbom članka 2. stavka 2. i 3. i članka 35. ZSNLPS-a propisano je da su službenici osobe koje u upravnim tijelima lokalnih jedinica kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica i poslove državne uprave povjerene tim jedinicama, u skladu s Ustavom i zakonom, a obavljaju i opće, administrativne, financijsko-planske, materijalno-financijske, računovodstvene, informatičke i druge stručne poslove te su dužni izvršavati naloge pročelnika upravnog tijela i nadređenog službenika koji se odnose na službu te bez posebnog naloga obavljati poslove, odnosno zadatke radnog mjesta na koje su raspoređeni.

Stoga je, time što je u dijelu Sistematizacije radnih mjesta predviđeno da će pročelnik, čija je zakonska ovlast upravljanje upravnim tijelom, kao odgovorni glavni rukovoditelj upravnog tijela obavljati i poslove još jednog, shodno predmetnoj Sistematizaciji rukovodećeg radnog mjesta - voditelja jednog Odsjeka tog tijela, a za čiji rad nije neposredno odgovoran, taj dio Pravilnika u nesuglasju s naprijed citiranim odredbama ZLP(R)S-a, ZSNLPS-a, Statuta i Odluke o ustrojstvu i djelokrugu Jedinistvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja od 30. ožujka 2018., o jasno propisanoj nadležnosti pročelnika, a to je upravljanje i rukovođenje upravnim tijelom u cjelini.

Ostali prigovori podnositeljica nisu osnovani.

Tako, nije osnovan prigovor da je u postupku donošenja Pravilnika povrijeđena obvezna zakonska procedura savjetovanja s javnošću određena odredbama Zakona o pravu na

pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13, 85/15, dalje ZPPI) i da su povrijeđene odredbe o obveznom savjetovanju sa sindikalnim povjerenikom.

Naime, odredba članka 11. stavka 1. ZPPI-a propisuje da su tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinica lokalne područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužni provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata, odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta, onda kada se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.

Iz navedene odredbe proizlazi da u postupku donošenja općih akata kojima se utječe na interese građana i pravnih osoba, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju provoditi savjetovanje s javnošću.

Međutim, u konkretnom slučaju, se radi o općem aktu koji ima interni karakter i koji se isključivo odnosi na unutarnji ustroj i djelokrug ustrojbenih jedinica jedinice lokalne samouprave te izvršitelja zadaća jedinice lokalne samouprave, koje su joj zakonom povjerene i potrebne za funkcioniranje jedinice lokalne samouprave pa, po ocjeni ovog Suda, za takav akt nije potrebno provoditi savjetovanje sa javnošću sukladno članku 11. ZPPI-a, jer se njime ne utječe na interese građana i pravnih osoba, već se u njihovom interesu pobliže uređuju nadležnosti ustrojbenih jedinica i izvršitelja poslova koje jedinica lokalne samouprave pruža svim građanima i pravnim osobama na svojem području.

Nadalje, prema podacima spisa predmeta proizlazi da je donošenju osporenog općeg akta- Pravilnika, prethodilo savjetovanje sa sindikatom u skladu s odredbi članka 150. stavka 1. u vezi s člankom 153. stavka 3. Zakona o radu („Narodne novine“, 94/13., 27/17., dalje ZoR), jer to proizlazi iz dopisa sindikalnog povjerenika od 5. rujna 2018. godine. Iz ovog dopisa proizlazi da je Pravilnik dostavljen sindikalnom povjereniku i svim članovima sindikalne podružnice, da su se oni na Pravilnik očitovali i očitovanje prosljedili poslodavcu, a u dopisu se navodi i tvrdnja da je kod savjetovanja poštivana zakonska procedura.

U odnosu na prigovore da je Pravilnik donesen bez uvažavanja primjedbi i prijedloga sindikata valja pojasniti da je uvjet za donošenje Pravilnika o unutarnjem redu izvršenje prethodne obveze savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom, a ne suglasnost sindikalnog povjerenika na sadržaj Pravilnika. Stoga valja zaključiti da je izvršenjem obveze prethodnog savjetovanja ispunjena zakonska obveza iz članka 150. ZoR-a.

Slijedom svega navedenog ovaj Sud ocjenjuje da, osim, u izreci navedenog dijela Sistematizacije radnih mjesta, osporeni Pravilnik nije u nesuglasju s zakonom temeljem kojeg je donesen niti je u nesuglasju s odredbama Statuta Grada M. L. i Odluke o ustrojstvu i djelokrugu Jedininstvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja od 30. ožujka 2018.

Trebalo je, stoga, temeljem članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17) odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu, 26. veljače 2019.

Predsjednica vijeća  
Senka Orlić-Zaninović, v.r.