

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, Dijane Vidović, Senke Orlić-Zaninović i Gordane Marušić, članica vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po službenoj dužnosti, na sjednici vijeća održanoj 26. travnja 2021.

p r e s u d i o j e

Ukida se odredba članka 12. stavka 2. Pravilnika o unutarnjem redu Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet (Službeni glasnik Grada Zagreba br. 17/2018-proč. tekst, 23/2018, 9/2019, 14/2019, 17/2019, 22/2019, 4/2020, 6/2020, 10/2020), u dijelu koji glasi: "a koji se ne objavljuje".

Obrazloženje

1. Povodom inicijative za ocjenu zakonitosti članka 12. stavka 2. općeg akta- Pravilnika o unutarnjem redu Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 17/2018-proč. tekst, dalje: Pravilnik), Sud je po službenoj dužnosti ocijenio zakonitost osporene odredbe.

2. U inicijativi podnositelj navodi da Predmetni pročišćeni tekst Pravilnika o unutarnjem redu sadrži Pravilnik o unutarnjem redu Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet od 30.9.2010. i njegove izmjene i dopune od 30.3.2011., 1.6.2011., 20.6.2011.,15.7.2011., 1.9.2011., 7.11.2011., 16.11.2011., 20.1.2012., 10.4.2012., 11.6.2012., 3.10.2012., 6.11.2012., 15.1.2013., 20.2.2013., 15.3.2013., 2.4.2013., 24.4.2013., 15.5.2013., 20.6.2013., 12.7.2013., 30.7.2013., 2.9.2013., 2.10.2013., 30.10.2013., 8.11.2013., 3.2.2014., 12.8.2014.,12.5.2015., 28.5.2015., 2.6.2015. 22.7.2015., 7.8.2015., 20.10.2015., 7.4.2016., 12.10.2016., 9.12.2016., 8.3.2017., 20.7.2017., 24.10.2017., 29.12.2017., 18.4.2018. i 15.6.2018. u kojima je utvrđeno vrijeme njihova stupanja na snagu.

3. Smatra da je odredbom kojom je određeno da se Sistematizacija radnih mjesta, koja je sastavni dio Pravilnika ne objavljuje, povrijeđena odredba članka 4. stavka 3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj regionalnoj samoupravi („Narodne novine“, broj 86/08, 61/11, 04/18, 112/19, dalje: ZoSNJLS) i članak 161. Statuta Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 26/16, 2/18, 23/18 i 3/20, dalje: Statuta), a protivna je i odredbama Ustava Republike Hrvatske te predlaže, nakon provedenog postupka ukinuti nezakonitu odredbu Pravilnika.

4. U svojem očitovanju donositelj Pravilnika, čiji je pročišćeni tekst utvrdio gradonačelnik Grada Zagreba (KLASA:030-01/18-01/31, URBROJ:251-03-02-18-1 od 29. lipnja 2018), temeljem članka 2. stavka 4. Poslovnika gradonačelnika Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 9/2010 i 7/2018), u bitnom ističe da neobjavlivanje na propisan i javno dostupan način cjelovitoga teksta donesenoga Pravilnika, ne čini isti, kako se to u prijedlogu za ocjenu zakonitosti općeg akta navodi, formalno nezakonitim. Poziva se na praksu vezanu uz zakonodavnu i drugu normativnu aktivnost u donošenju akata koji sadrže priloge, a koji se ne objavljuju. Stupanjem na snagu tih zakona, drugih propisa i akata stupa na snagu i prilog koji je njihov sastavni dio.

5. Sistematizacija je, dakle, prilog Pravilnika i sadrži podatke usklađene sa ZoSNJLS i Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 74/10 i 125/14), budući da je njima propisano što sve obuhvaća radno mjesto, odnosno opis radnog mjesta.

6. Navodi da su Pravilnici o unutarnjem redu, opći akti internog karaktera, dakle akti kojima se uređuju odnosi u gradskim upravnim tijelima i koji djeluje samo prema unutra te svi službenici i namještenici imaju pravo uvida u sadržaj, odnosno kako je to točkom 24. stavka 2. Načela o unutarnjem ustrojstvu i načinu rada u gradskim upravnim tijelima (Službeni glasnik Grada Zagreba 17/10,4/12, 7/19 i 1/20) uređeno, među ostalim, da je pročelnik gradskoga upravnog tijela dužan na prikladan način upoznati službenike i namještenika sa sadržajem pravilnika o unutarnjem redu.

7. Kada se objavljuje natječaj/oglas zbog prijma u službu (kada za to postoji potreba) i kada Pravilnik o unutarnjem redu djeluje i prema vani, prema apstraktnoj skupini subjekata, u natječaju i oglasu objavljuju se svi podaci sadržani za to/ta radna mjesta u sistematizaciji, za koja se natječaj/oglas objavljuje.

8. Zaključuje da, zbog svega iznijetoga, ekscepcija nezakonitosti članka 12. (zapravo članka 12. stavka 2.) osporenoga Pravilnika nije evidentna, kako se u prijedlogu navodi, niti je u ovom slučaju treba primijeniti.

9. Cijeneći naprijed navedene navode podnositelja i očitovanja donositelja na te navode, Sud je utvrdio nesuglasnost odredbe članka 12. stavka 2. predmetnog Pravilnika.

10. Osparavana odredba Pravilnika glasi:

„IV. SISTEMATIZACIJA RADNIH MJESTA

Članak 12.

U Uredu se sistematizira 316 radnih mjesta sa 858 izvršitelja.

Radna mjesta s opisom radnih mjesta koji sadrži osnovne podatke o radnim mjestima, opise poslova radnih mjesta i opise razine standardnih mjerila za klasifikaciju radnih mjesta propisane Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te potrebnim brojem izvršitelja navedena su u prilogu: Sistematizacija radnih mjesta u Uredu, koji je sastavni dio ovog pravilnika, a koji se ne objavljuje.“

11. Za ocjenu zakonitosti spornog stavka 2. članka 12. Pravilnika relevantna je odredba članka 4. ZoSNJLS u dijelu koji glasi:

„Službenici i namještenici se primaju u službu i raspoređuju na slobodna radna mjesta utvrđena pravilnikom o unutarnjem redu.

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. Pravilnik se donosi na prijedlog pročelnika upravnih tijela.

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..“

12. Iz ove odredbe proizlazi da Pravilnik donosi gradonačelnik na prijedlog pročelnika upravnih tijela i 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 značaja za rad upravnih tijela.

13. Zbog toga je dio Pravilnika koji sadrži nazive i opise poslova radnih mjesta, stručne i druge uvjete za raspored na radna mjesta, broj izvršitelja i druga pitanja od značaja za rad upravnih tijela, sastavni dio tog normativnog akta.

14. Ustav Republike Hrvatske u svom članku 90. stavku 2. određuje da: „Propisi tijela koja imaju javne ovlasti prije stupanja na snagu moraju biti objavljeni na dostupan način u skladu sa zakonom.“

15. U svojem članku 74. stavku 2. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20) također propisuje da prije nego što stupi na snagu opći akt obavezno se objavljuje u službenom glasilu jedinice.

16. U članku 161. Statuta Grada Zagreba uređeno je da se objava odluke i drugi opći akti objavljuju u službenom glasilu Grada Zagreba prije nego stupe na snagu; da odluke i drugi opći akti stupaju na snagu najranije osam dana od dana

objave, a iznimno se općim aktom može iz osobito opravdanih razloga odrediti stupanje na snagu prvi dan od njegove objave te da odluke i drugi opći akti ne mogu imati povratno djelovanje.

17. Člankom 1. stavkom 1. Pravilnika je određeno da isti stupa na snagu osmog dana od dana objave u Službenom glasniku Grada Zagreba, što nužno uključuje cjelovit tekst Pravilnika.

18. Sistematizacija radnih mjesta, određena kao prilog Pravilniku nije objavljena, već je štoviše, u članku 12. stavku 2. Pravilnika određeno da se ne objavljuje, iako sadrži nazive i opise poslova radnih mjesta, stručne i druge uvjeti za raspored na radna mjesta, broj izvršitelja i druga pitanja od značaja za rad upravnih tijela pa je kao sastavni dio općeg akta morala biti objavljena.

19. Dakle, obzirom da javno objavljeni tekst Pravilnika ne sadrži sistematizaciju radnih mjesta, iako je ona njegov sastavni dio, to odredbu kojom je tako propisano čini nezakonitom, a koji stav je ovaj Sud već izrazio u svojoj praksi (Usoz-87/16-5 od 25.studenog 2016.).

20. Slijedom iznesenog, a pozivom na članak 86. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17), odlučeno je kao u izreci ove presude.

U Zagrebu, 26. travnja 2021.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
Senka Orlić-Zaninović, v.r.