

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 dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Dijane Vidović, Senke Orlić-Zaninović i Ante Galića, članova vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu zahtjeva T. M. iz C. L., kojeg zastupa opunomoćenica S. D., odvjetnica u Č., na sjednici vijeća održanoj 20. prosinca 2021.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

1. Podnositelj je podnio ovom Sudu zahtjev za pokretanje postupka ocjene zakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu Jedinostvenog upravnog odjela Grada Delnica („Službene novine Grada Delnica“, 7/18.).
2. Obrazlažući zahtjev, podnositelj ističe da je na temelju osporavanog Pravilnika o unutarnjem redu Jedinostvenog upravnog odjela Grada Delnica, pročelnica Jedinostvenog upravnog odjela Grada Delnica, donijela rješenje o rasporedu na radno mjesto, klasa: 112-04/18-01/02, urbroj: 2112-01-30-10-19-10 od 28. studenoga 2019. kojim podnositelj zahtjeva, službenik Jedinostvenog upravnog odjela Grada D., do tada zaposlen na radnom mjestu voditelja stručne službe za obavljanje poslova tijela Grada D., samouprave i uprave, ostaje u službi tog upravnog odjela na kadrovskim i pravnim poslovima uz plaću prema odgovarajućim mjerilima. Rješenje je doneseno u izvršenju presude Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: Usl-1253/2018-16 od 30. rujna 2019. kojom su poništena ranija rješenja o rasporedu.
3. Osporavajući zakonitost Pravilnika o unutarnjem redu Jedinostvenog upravnog odjela Grada Delnica (u daljnjem tekstu: Pravilnik), podnositelj navodi da Pravilnik nije donesen na prijedlog pročelnice Jedinostvenog upravnog odjela Grada D., a što proizlazi iz raspravnog zapisnika s rasprave održane pred Upravnim sudom u Rijeci u upravnom sporu koji se vodio pod poslovnim brojem: Usl-1253/2018. Naime, na raspravi pred Upravnim sudom u Rijeci pročelnica Jedinostvenog upravnog odjela Grada D. je izjavila da sama nije sastavljala prijedlog Pravilnika, već je dobila na uvid i davanje mišljenja pisani prijedlog Pravilnika koji je sačinio gradonačelnik te je prijedlog pročitala i usmeno iznijela neke (manje) primjedbe, ništa ne potpisujući. Podnositelj zahtjeva smatra da je zbog navedenog osporavani Pravilnik nesuglasan s člankom 4. stavkom 3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 86/08., 61/11., 4/18., 96/18.

i 112/19.; u daljnjem tekstu: ZSNLP(R)S). Pored toga, mišljenja je da u postupku ocjene zakonitosti Pravilnika treba uzeti u obzir članak 45. Poslovnika Gradskog vijeća Grada Delnica („Službene novine Grada Delnica“, 1/18. i 1/19.) koji uređuje postupak donošenja općih akata predstavničkog tijela.

3.1. Podnositelj nadalje ističe da se upravna tijela Grada D., koja se ustrojavaju kao upravni odjeli i službe, osnivaju odlukom Gradskog vijeća, a ne pravilnikom o unutarnjem redu. Gradsko vijeće Grada D. je tek 24. rujna 2019. donijelo Odluku o izmjenama i dopuni Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnog tijela Grada Delnica. Odluka je objavljena u „Službenim novinama Grada Delnica“, 8/19, a stupila je na snagu 2. listopada 2019. Podnositelj smatra da je tek tom Odlukom uređeno ustrojstvo, naziv i djelokrug rada gradske uprave Grada D., organizirane kao Jedinostveni upravni odjel Grada te je formirana unutarnja ustrojstvena jedinica Ured gradonačelnika i tek je nakon stupanja na snagu te Odluke mogao biti donesen Pravilnik o unutarnjem redu Jedinostvenog upravnog odjela Grada Delnica koji bi imao ustrojstvene jedinice kako je propisano u Odluci o ustrojstvu i djelokrugu upravnog tijela Grada Delnica. Dakle, do 2. listopada 2019. nije bila ukinuta Stručna služba za obavljanje poslova tijela Grada D. odnosno nije bio ustrojen Ured gradonačelnika Grada Delnica, pa prije tog dana nije mogao biti donesen Pravilnik o unutarnjem redu Jedinostvenog upravnog odjela Grada Delnica. Smatra da iz tih razloga osporavani Pravilnik nije mogao proizvoditi pravne učinke. Stoga su, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, nezakonita sva rješenja o rasporedu na radna mjesta donesena na temelju osporavanog Pravilnika. Predlaže ukidanje osporavanog Pravilnika.

4. Sud je pozvao donositelja osporavanog Pravilnika da se očituje o prijedlogu.

5. Donositelj osporavanog Pravilnika dostavio je Sudu očitovanje u kojemu u bitnom ističe da postoje razlozi za odbacivanje zahtjeva jer je podnositelju osigurana druga pravna zaštita u istoj stvari (tužba nadležnom upravnom sudu) koju pravnu zaštitu je tužitelj iskoristio. Navodi da podnositelj nije učinio vjerojatnim da je primjenom osporavanog Pravilnika povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes jer se u zahtjevu iznose samo paušalne i općenite tvrdnje o navodnoj nezakonitosti Pravilnika, bez ikakve poveznice s navodnim negativnim utjecajem Pravilnika na prava i pravni interes podnositelja zahtjeva. U očitovanju se nadalje ističe da su podnositeljevi navodi o nezakonitosti Pravilnika zbog njegova donošenja bez prijedloga ovlaštenog predlagatelja neosnovani i tendenciozni. Mišljenja je da i iz navoda zahtjeva proizlazi da je pročelnica Jedinostvenog upravnog odjela Grada D. sudjelovala u postupku predlaganja odnosno donošenja Pravilnika. Naposljetku navodi da su i ostali navodi podnositelja zahtjeva neosnovani budući da su i Gradsko vijeće Grada D. i gradonačelnik donijeli sve potrebne odluke, čime su ispunjene sve pretpostavke za organizacijske promjene u Jedinostvenom upravnom odjelu Grada D. o kojima govori podnositelj. Tvrdnju o nezakonitim pojedinačnim aktima, donesenima na temelju osporavanog Pravilnika donositelj općeg akta smatra irelevantnom u ovom (objektivnom) upravnom sporu predmet kojega je ocjena zakonitosti općeg, a ne pojedinačnog akta. Predlaže da Sud odbaci odnosno odbije zahtjev.

6. Zahtjev nije osnovan.

7. Osporavani Pravilnik donio je gradonačelnik Grada Delnica 18. srpnja 2018. na temelju članka 4. stavka 3. ZSNLP(R)S, članka 48. stavka 1. točke 4. i članka 53. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (“Narodne novine”, 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst,

137/15. – ispravak i 123/17.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S), članka 150. Zakona o radu ("Narodne novine", 93/14. i 127/17.) i članka 60. Statuta Grada Delnica („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 28/09., 41/09., 11/13., 20/13. - pročišćeni tekst, 6/15., „Službene novine Grada Delnica“, 1/18. i 3/18.). Pravilnik je objavljen u „Službenim novinama Grada Delnica“, 7/18.

8. Pravilnikom je određen unutarnji ustroj Jedininstvenog upravnog odjela Grada D., nazivi i opisi poslova radnih mjesta, stručni i drugi uvjeti za raspored na radna mjesta, broj izvršitelja na radnim mjestima i druga pitanja od važnosti za rad Jedininstvenog upravnog odjela Grada D.

9. Za ocjenu osnovanosti zahtjeva mjerodavan je članak 4. ZSNLP(R)S-a koji propisuje:

“Pravilnik o unutarnjem redu

Članak 4.

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.“

10. Nakon analize sadržaja osporavanog Pravilnika u svjetlu podnositeljevih navoda, Sud ocjenjuje da podnositeljevi navodi nisu doveli u sumnju usklađenost osporavanog Pravilnika sa zakonom.

11. U uvodu Pravilnika navedeno je da je Pravilnik donesen na prijedlog pročelnice Jedininstvenog upravnog odjela Grada D. Pored toga, valja reći da i navodi podnositelja zahtjeva koji se odnose na način sudjelovanja pročelnice Jedininstvenog upravnog odjela Grada D. u postupku koji je prethodio donošenju osporavanog Pravilnika upućuju na zaključak da je pročelnica iznijela određene primjedbe na tekst prijedloga Pravilnika te se suglasila s tekstom prijedloga Pravilnika kakav je naposljetku donesen. Polazeći od navedene činjenice, koju dokazuje iskaz pročelnice na raspravi pred Upravnim sudom u Rijeci u subjektivnom upravnom sporu koji se vodio između podnositelja zahtjeva u ovom postupku i gradonačelnika Grada Delnica, radi rasporeda na radno mjesto, Sud ocjenjuje da nije osnovana tvrdnja podnositelja zahtjeva da nije poštovan zakonom propisani postupak donošenja osporavanog Pravilnika odnosno da je Pravilnik donesen bez prijedloga pročelnika upravnog tijela. Ostali podnositeljevi navodi, a osobito pozivanje na Poslovnik Gradskog vijeća Grada D. ne dovode u sumnju zakonitost osporavanog Pravilnika jer se u postupku ocjene zakonitosti općeg akta ocjenjuje usklađenost općeg akta sa zakonom i statutom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a ne s drugim općim aktom.

12. U odnosu na navode iz zahtjeva koji se odnose na ovlasti za ustrojavanje upravnih tijela Grada D. te kronologiju donošenja odluka Gradskog vijeća Grada D. i gradonačelnika koje se odnose na unutarnji ustroj upravnog tijela Grada D. valja reći sljedeće:

12.1. Sud ocjenjuje neosnovanom podnositeljevu tvrdnju da gradonačelnik nije imao ovlast, prije donošenja odgovarajuće odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, pravilnikom urediti unutarnje ustrojstvo Jedininstvenog upravnog odjela Grada D. Članak 53. ZoLP(R)S-a koji je bio na snazi u vrijeme donošenja osporavanog Pravilnika propisuje mogućnost ustrojavanja jedinstvenog upravnog odjela u općinama i gradovima radi obavljanja svih poslova iz samoupravnog djelokruga. Ustrojstvo jedinstvenog upravnog odjela uređuje se općim aktom jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u skladu sa statutom i zakonom. Člankom 4. stavcima 3. i 4. ZSNLP(R)S-a, među ostalim je propisano da pravilnik o unutarnjem redu za upravna tijela grada donosi gradonačelnik te da se pravilnikom o unutarnjem redu utvrđuju 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.

13. S obzirom na navedeno, Sud ne nalazi nezakonitosti osporavanog Pravilnika na koje upire podnositelj zahtjeva.

14. Stoga je odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.) odlučeno kao u izreci.

U Zagrebu, 20. prosinca 2021.

PREDSJEDNICA VIJEĆA  
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.