

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 i Ante Galić, članova vijeća te sudske savjetnice Ivane Mamić- Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom povodom prijedloga Samostalnog sindikat radnika u komunalnim i srodnim djelatnostima Hrvatske, Sindikalna podružnica Gradske uprave Grada S. (u daljnjem tekstu SSKH), S., na sjednici vijeća održanoj 1. ožujka 2022.

p r e s u d i o j e

Ukidaju se:

- I. odredba članka 24. stavka. 2. Pravilnika o unutarnjem redu i načinu rada upravnih tijela Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“ broj 5/18, 29/18, 40/18).
- II. odredba članka 25. stavak 2. u dijelu koji glasi:“ ili putem njegovih savjetnika za određena područja rada“.

Obrazloženje

1. Podnositelj prijedloga je predložio pokretanje postupka ocjene zakonitosti više općih akata Grada S., među kojima je i ovo predmetni opći akt. Prijedlog podnositelja je razdvojen te je predmet ovog postupka Pravilnik o unutarnjem redu i načinu rada upravnih tijela Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“ broj 5/18, 29/18, 40/18) i to cijeli Pravilnik zbog povreda obveze savjetovanja s predstavnikom radnika i njegove odredbe članaka 23., 24. i 25., zbog njihove moguće nesuglasnosti sa zakonom, a ističe se i povreda odredbe članka 73. stavka 4. Zakona 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, dalje: ZoLP(R)S) jer nije obrazložen razlog stupanja na snagu akta prvog dana po objavi.

2. Pravilnik je mijenjan i dopunjavan višekratno te je danas na snazi Pravilnik o unutarnjem redu i načinu rada upravnih tijela Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“ broj 5/18, 29/18, 40/18, 7/19, 9/19, 15/19, 23/19, 54/19, 58/19, 59/19, 61/19, 4/20, 7/20, 10/20, 36/20, 11/21, 14/21 i 15/21), čiji sadržaj nije objavljen u pročišćenom tekstu.

3. Brojne izmjene Pravilnika o unutarnjem redu i načinu rada upravnih tijela Grada Splita se odnose na tabelarni dio tog Pravilnika u kojem se redovito mijenja broj izvršitelja i nazive radnih mjesta s opisom tih radnih mjesta u pojedinim ustrojbenim jedinicama, s time da Grad S. donosi i pravilnike o unutarnjem redu istog naziva kao i osnovni Pravilnik, za neke od svojih ustrojbenih jedinica te ove pravilnike također naziva: „Pravilnik o unutarnjem redu i načinu rada upravnih tijela Grada Splita“, uz dodatak, npr.: „Ured Grada“ i sl. Tako se primjerice odredbom članka 1. Pravilnika o unutarnjem redu i načinu rada upravnih tijela Grada Splita (Ured Grada), („Službeni glasnik Grada Splita“, broj 61/19) tim Pravilnikom mijenja Pravilnik o unutarnjem redu i načinu rada upravnih tijela Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“ broj 5/18, 29/18, 36/18, 40/18, 7/19, 9/19, 15/19, 23/19, 54/19, 58/19 i 59/19). Ovakvim publiciranjem izmjena i dopuna pravilnika o unutarnjem redu ove jedinice lokalne samouprave stvara se nepreglednost sadržaja tog za sve zaposlene i buduće zaposlene iznimno važnog akta, a otežava se i nadzor javnosti i nadležnih tijela nad radom jedinice lokalne samouprave.

4. Ovo predmetni Pravilnik se sastoji od Pravilnika o unutarnjem redu i načinu rada upravnih tijela Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“ broj 5/18), od 27. veljače 2018., Pravilnika o izmjeni i dopuni Pravilnika o unutarnjem redu i načinu rada upravnih tijela Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“ broj 29/18) od 6. srpnja 2018. i Pravilnika o izmjeni i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu i načinu rada upravnih tijela Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“ broj 40/18) od 20. rujna 2018. godine. Izmjenama i dopunama iz ovih akata objavljenih u Službenom glasniku Grada Splita, broj 29/18 i 40/18, ovdje osporene odredbe članaka 23., 24. stavak 2. i 25. nisu mijenjane.

5. Podnositelj prijedloga osporava zakonitost cijelog Pravilnika jer tvrdi da mu nije prethodilo ispunjenje obveze iz članka 150. stavak 1. Zakona o radu („Narodne novine“, broj 93/14, 127/17), prema kojoj se, prije donošenja odluke važne za položaj radnika, poslodavac mora savjetovati s radničkim vijećem o namjeravanoj odluci te mora radničkom vijeću dostaviti podatke važne za donošenje odluke i sagledavanje njezina utjecaja na položaj radnika, a propust koje, prema stavku 12. istog članka ovog Zakona, uzrokuje ništavost akta.

6. Nadalje, podnositelj tvrdi da odredba članka 23. Pravilnika u pogledu roka dostave prijedloga godišnjeg plana rada nije zakonita, jer je mišljenja da se, do propisanog roka (1. rujna tekuće godine), može dostaviti samo izvješće ostvarivanja poslova i zadataka u tekućoj godini, a ne i prijedloga rada za iduću godinu, jer se suglasnost na godišnji plan rada dobiva tek 1. rujna tekuće godine. Osporava i odredbu članka 24. Stavka 2. prema kojoj izvješće o radu podnose i savjetnik, voditelj projekta i koordinator, jer potonja zanimanja nisu službenička zanimanja iz Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 74/10 i 125/14, dalje: Uredba), a shodno opisu poslova savjetnika, koji je uvršten u radno mjesto II kategorije, savjetnik ne može samostalno podnositi izvješće o radu. Podnositelj prigovara da u Pravilnik nije uvršteno radno mjesto višeg savjetnika-specijaliste, iako članak 19. Uredbe to omogućava velikim gradovima. Predlagatelj spori i zakonitost članka 25. Pravilnika koji predviđa obvezu izvršitelja poslova i zadaća da izvješćuju gradonačelnika putem njegovih savjetnika, koja službenička mjesta nisu predviđena Uredbom, a ovo nije u skladu niti s člankom 20. Odluke o ustrojstvu Gradske uprave grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“, broj 55/17). Predlaže ukinuti pobijani Pravilnik.

7. Donositelj u očitovanju na prijedlog, prepiskom sa sindikalnim povjerenikom i njegovim očitovanjem, dokazuje da je prije donošenja Pravilnika provedeno savjetovanje u skladu s člankom 150. Zakona o radu, a u vezi s propisivanjem stupanja na snagu protivno propisanog vakacijskog roka od osam dana, ukazuje na nužnost primjene iznimke iz članka 74. ZoLP(R)S-a, jer je Pravilnik trebalo donijeti u zakonskom roku od 60 dana od kada je stupila na snagu Odluka o ustrojstvu gradske uprave Grada Splita.

8. U odnosu na prigovore vezane za definiranje razine standardnih mjerila za klasifikaciju radnih mjesta, odnosno stupnja složenosti radnih mjesta ukazuje na brojne izmjene Pravilnika koje su uslijedile i u kojima je ispravljene nepravilnosti u opisima i kategoriziranju pojedinih radnih mjesta pa je tako izmjenama Pravilnika objavljenim u Službenom glasniku Grada Splita 7/19 ispravljena nepravilnost u sistematiziranju radnog mjesta „koordinator na projektima“.

9. Donositelj akta osporava aktivnu legitimaciju podnositelja i smatra da je došlo do prekluzije prava na podnošenje prijedloga, jer je protekao rok od 30 dana od stupanja Pravilnika na snagu. Predlaže odbaciti prijedlog, odnosno podredno odbiti ga, kao neosnovanog.

10. Vezano za pogrešni stav donositelja da se rok za pokretanje spora radi ocjene zakonitosti općeg akta računa od dana stupanja na snagu akta, valja pojasniti da se takav spor vodi po zahtjevu osobe koja raspolaže pojedinačnim aktom kojim su povrijeđena njezina prava, a donesen je na temelju općeg akta koji se osporava. U takvom slučaju je stranka vezana uz prekluzivni rok od 30 dana, koji se računa od dana dostave pojedinačne odluke. Ako se međutim spor pokreće po službenoj dužnosti nema rokova koji bi prekludirali pravo Suda da ocijeni sukladnost općeg akta sa zakonom.

10.a Obzirom na to da se u ovom postupku ocjenjuju odredbe članaka 23., 24. stavak 2. i 25. stavak 2. Pravilnika o unutarnjem redu i načinu rada upravnih tijela Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“ broj 5/18, 29/18, 40/18, dalje: Pravilnik), ali i nazivi i opisi pojedinih radnih mjesta Sud je povodom prijedloga, a po službenoj dužnosti proveo ovaj postupak i provjerio usklađenost osporenih naziva i opisa radnih mjesta u odnosu na Uredbu o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 74/10 i 125/14, dalje: Uredba).

11. Prijedlog je djelomično osnovan.

12. Predmetni Pravilnik je donesen temeljem članka 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 86/08, 61/11 i 4/18 -Uredba), članka 52. Statuta Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“ broj 17/09, 11/10, 18/13, 39/13 i 46/13 –pročišćeni tekst) i članka 21. Odluke o ustrojstvu Gradske uprave Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“ broj 55/17).

12.a Osporene odredbe Pravilnika glase:

„Članak 23.

Prijedlog plana iz stavka 1. članka 22., pročelnici su dužni dostaviti Gradonačelniku do 1. rujna tekuće godine.

Članak 24.

(1) Pročelnici upravnih tijela su dužni podnositi izvješće o radu upravnog tijela kojim rukovode, sukladno Statutu Grada Splita i Poslovniku Gradskog vijeća, odnosno zahtjevu Gradonačelnika.

(2) Sukladno prethodnom stavku izvješće o radu podnose i savjetnik, voditelj projekta i koordinator.

Članak 25.

(1) Pročelnik upravnog tijela raspoređuje poslove i zadaće iz oblasti rada upravnog tijela, sudjeluje u njihovom rješavanju razmjerno njihovoj složenosti i brine se za njihovo pravodobno izvršavanje.

(2) U izvršenju poslova i zadaća, izvršitelji su dužni izvještavati neposrednog čelnika, odnosno Gradonačelnika izravno ili putem njegovih savjetnika za određena područja rada, a sve sukladno zahtjevima rada, surađivati sa drugim upravnim tijelima, međusobno razmjenjivati podatke, informacije i druge činjenice važne za izvršenje određene zadaće.

13. Osporeni članak 23. Pravilnika se odnosi na rok izrade prijedloga godišnjeg plana rada iz članka 22. Pravilnika koji propisuje da pročelnik upravnog tijela donosi prijedlog godišnjeg plana rada i dostavlja ga gradonačelniku na suglasnost i da prijedlog plana sadrži prikaz poslova i zadaća upravnog tijela koji se u planskom periodu trebaju izvršiti te rokove njihovog izvršenja. Plan se smatra donesenim kada dobije suglasnost Gradonačelnika. Predlagatelj smatra da se rok podnošenja prijedloga do 1. rujna tekuće godine ne može odnositi na prijedlog godišnjeg plana rada, već na izvješće o radu u tekućoj godini.

14. Suprotno stavu predlagatelja, Godišnji plan rada je plansko-upravljački provedbeni akt s definiranim aktivnostima po ustrojstvenim jedinicama, koji se izrađuje u vezi s člankom 24. Uredbe o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave („Narodne novine“, broj 70/19, prije članka 34. Uredbe o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave - NN 154/11 i 17/12) i na temelju Uputa za izradu godišnjeg plana rada koja se odnosi i na jedinice lokalne samouprave.

Uputom za izradu i donošenje godišnjeg izvješća o radu dane su osnovne upute i preporuke za ujednačen pristup u izradi, sadržaju, rokovima i postupku donošenja godišnjeg izvješća o radu u vezi s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru („Narodne novine“, broj 141/06), koji obvezuje sve proračunske korisnike, u vezi s obvezom objave godišnjih planova iz članka 10. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13, 85/15) i u vezi s člankom 35.b Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Godišnji plan rada mora biti izrađen uvažavajući financijske resurse u određenoj godini, dugoročne planove i prioritete te se, prema Uputi, izrađuje najkasnije do kraja tekuće godine za iduću godinu. Godišnji plan rada čine konsolidirani prijedlozi plana rada svake pojedine ustrojbene jedinice, koji prijedlozi se moraju utvrditi najkasnije 20 dana prije isteka roka za podnošenje zahtjeva za osiguranje sredstava za iduću proračunsku godinu. Godišnji plan rada donosi čelnik tijela javne vlasti najkasnije do kraja tekuće godine za iduću godinu.

15. Prema navedenom, odredba članka 23. Pravilnika koja određuje podnošenje prijedloga godišnjeg plana rada do 1. rujna tekuće godine, nije nesuglasna s propisima u vezi s kojima je određen rok u Pravilniku.

16. Odredba članka 24. stavka 2. Pravilnika u pogledu obveze osoba koje nisu službenici ili im po opisu poslova ne pripada ovlaštenje da kao rukovoditelji podnose izvješće o radu, Sud nalazi da odredba stavka 2. članka 24. Pravilnika nije suglasna s

odredbama Uredbe (o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi). Naime, prema članku 17. Uredbe radno mjesto savjetnika spada u II. kategoriju radnih mjesta, čiji stupanj složenosti i samostalnosti ne uključuje obvezu podnošenja izvješća o radu ustrojbene jedinice, jer njome ni ne rukovode. Kako se odredba stavka 1. članka 24. Pravilnika odnosi na rukovodeća radna mjesta, a savjetnici nisu rukovoditelji upravnih tijela to je odredba kojima ih se obvezuje na podnošenje izvješća o radu, nesuglasna standardnim mjerilima za to radno mjesto kako su određena Uredbom. Obveza podnošenja izvješća utvrđena za voditelje projekata i koordinate također nije sukladna Uredbi, jer takva radna mjesta nisu Uredbom uopće predviđena pa oni nisu službenici niti mogu biti rukovoditelji upravnih tijela.

17. Prema članku 28. stavak 1. Uredbe, radna mjesta u upravnim tijelima utvrđuju se u pravilniku o unutarnjem redu, a pravilnik o unutarnjem redu može obuhvatiti samo ona radna mjesta koja Uredba predviđa i samo za one obveze koje odgovaraju klasifikaciji pojedinog radnog mjesta. Stoga, Sud nalazi da odredba članka 24. stavka 2. Pravilnika nije zakonita.

18. Odredba članka 25. stavak 2. Pravilnika u dijelu kojim izvršitelje obvezuje izvještavati gradonačelnika putem njegovih savjetnika također nije sukladna zakonu, jer Uredba ne predviđa službenička mjesta savjetnika gradonačelnika.

19. U odnosu na obvezu izvještavanja neposrednog čelnika upravnog tijela ili gradonačelnika, obveze međuresorne suradnje i razmjene podataka u svrhu izvršenja zadaća, odredba je u skladu s odredbama o subordinaciji službenika u odnosu na rukovoditelje upravnih tijela shodno članku 34. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 86/08, 61/11, 04/18, 112/19) u vezi s člankom 8. ZoLP(R)S-a, člankom 28. Uredbe i člancima 1-6. Pravilnika.

20. Zbog svega navedenog Sud je na temelju odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) odlučio kao u izreci.

U Zagrebu, 1. ožujka 2022.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović, v.r.