



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-258/23-6

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, Blanše Turić, Snježane Horvat Paliska i Ljiljane Karlovčan Đurović, članica vijeća te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, povodom prijedloga T. Č., iz K. K., sindikalne povjerenice u Sindikatu Republike Hrvatske, Sindikalnoj podružnici gradske uprave Grada K., K. S., radi ocjene zakonitosti općeg akta, na sjednici vijeća održanoj 12. veljače 2024.

p r e s u d i o j e

Prijedlog se odbija.

Obrazloženje

1. Podnositeljica je od ovoga Suda zatražila pokretanje postupka ocjene zakonitosti više općih akata Grada Kaštela. Nakon što je razdvojio prijedlog podnositeljice ovaj će Sud o zakonitosti svakog osporenog općeg akta odlučiti u zasebnom postupku.
2. Predmet rubriciranog upravnog spora je ocjena zakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo i imovinu (Službeni glasnik Grada Kaštela, broj 5/22, u daljnjem tekstu: Pravilnik).
3. Podnositeljica osporava zakonitost Pravilnika navodeći da je u nesuglasju s odredbom članka 4. stavka 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) i s člankom 17. Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada Kaštela („Službeni glasnik Grada Kaštela“, 23/21. i 25/21.) kojima je propisano da se pravilnik o unutarnjem redu donosi na prijedlog pročelnika. Smatra da navedena ovlast pročelnika ne može odlukom izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave biti prenesena na službenika koji privremeno obavlja poslove pročelnika jer da za to nema zakonskog uporišta. Postupanje službenika ovlaštenog za privremeno obavljanje poslova pročelnika upravnog tijela ograničeno je samo na hitne radnje i to samo ako bi nepostupanje izazvalo znatnu štetu u vremenu do imenovanja pročelnika, putem natječaja, ali da privremeno raspoređen službenik na mjestu pročelnika nema ovlast donositi upravne akte ni poduzimati radnje iz isključive nadležnosti pročelnika. Ukazuje na to da je preustrojem upravnih tijela došlo do ciljane intervencije u raspored službenika u pogledu strukture radnih mjesta i uvjeta za njihovo popunjavanje te kretanja u službi i napredovanja službenika koji ne zadovoljavaju propisane kriterije stručnosti i radnog iskustva na rukovodećim

poslovima sa značajno višim koeficijentom za izračun plaće, dok su osobe s dugogodišnjim iskustvom u struci, koje pravodobno i samostalno obavljaju poslove koji odgovaraju klasifikacijskom rangu nižeg rednog broja i s većim opsegom posla, kao što je slučaj podnositeljice, degradirane. Podnositeljica nadalje navodi da u postupku donošenja osporavanog Pravilnika nije provedeno savjetovanje sa sindikalnom povjerenicom (podnositeljicom) jer nije odgovoreno na njene primjedbe. Smatra da samim dostavljanjem Pravilnika sindikalnom povjereniku, bez dodatne komunikacije, nije ostvarena svrha zbog koje je člankom 150. Zakona o radu („Narodne novine“, 93/14., 127/17. i 98/19.; u daljnjem tekstu: ZoR) propisan postupak savjetovanja sa sindikatom. Naposljetku, pozivajući se na praksu ovoga Suda, podnositeljica smatra nezakonitom i odredbu članka 16. osporavanog Pravilnika kojom je propisano njegovo stupanje na snagu prvog dana od dana objave u „Službenom glasniku Grada Kaštela“. Predlaže ukidanje osporavanog Pravilnika, a do donošenja odluke o ukidanju, predlaže obustavu izvršenja osporavanog općeg akta.

4. Donositelj Pravilnika očitovao se na navode prijedloga te u svojem očitovanju ističe da je stupanjem na snagu Odluke o ustrojstvu upravnih tijela Grada Kaštela (Službeni glasnik Grada Kaštela, broj 23/21., u daljnjem tekstu: Odluka) pročelnicima ukinutih upravnih tijela iz članka 18. te Odluke, po sili propisa o ukidanju upravnih tijela, prestala dužnost pročelnika te je gradonačelnik Grada Kaštela, na temelju prijelazne odredbe članka 28. Odluke/21., imenovao službenike ovlaštene za privremeno obavljanje poslova pročelnika novoustrojenih upravnih tijela, kako bi se osigurao kontinuitet funkcioniranja upravnih tijela do imenovanja pročelnika na temelju javnog natječaja. U odnosu na navode prijedloga kojima se prigovara propustima u postupku donošenja Pravilnika, a koji se odnose na postupak savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom, donositelj osporavanog općeg akta navodi da je postupak savjetovanja proveden u skladu s mjerodavnom odredbom ZoR-a te se poziva na presudu ovog Suda, poslovni broj: Usoz-53/18-7 od 26. veljače 2019., jer je prijedlog Pravilnika dostavljen sindikalnoj povjerenici na koji je ona dostavila primjedbe, o kojima se gradonačelnik očitovao i dostavio joj očitovanje. Neosnovano smatra i tvrdnju podnositeljice o nezakonitosti odredbe o stupanju na snagu osporavanog Pravilnika. Navodi da se članak 73. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 144/12., 123/17., 98/19. i 144/20., u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S) odnosi samo na opće akte predstavničkog tijela, a ne na akte izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave (akte internog karaktera koji nisu opći akti u smislu članka 73. ZoLP(R)Sa).

5. Prijedlog nije osnovan.

6. Predmetni Pravilnik donio je gradonačelnik Grada Kaštela 22. veljače 2022. na temelju članka 4. stavka 3. ZSNLP(R)S-a, članka 31. stavka 1. Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada Kaštela („Službeni glasnik Grada Kaštela“, 23/21. i 25/21.), Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 74/10. i 125/14.) i članka 58. stavka 1. točke 18. Statuta Grada Kaštela („Službeni glasnik Grada Kaštela“, 9/09., 8/11., 6/13., 8/13. – ispravak, 10/14., 14/16., 6/18., 3/20., 5/21. i 13/21.). Pravilnik je donesen na prijedlog službenika ovlaštenog za privremeno obavljanje poslova pročelnika Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo te je objavljen u „Službenom glasniku Grada Kaštela“, 5/22.

7. Pravilnikom je određeno unutarnje ustrojstvo ovog Upravnog odjela, nazivi i opisi poslova radnih mjesta, stručni i drugi uvjeti za raspored na radna mjesta, broj izvršitelja i druga pitanja od važnosti za rad Upravnog odjela.

8. Za ocjenu osnovanosti prijedloga mjerodavne su odredbe članka 3. stavaka 1. i 3. i članka 4. stavka 3. ZSNLP(R)S-a, članka 150. stavka 1. i članka 153. stavka 3. ZoR-a, članka 73. stavka 4. ZoLP(R)S-a te članka 108. Statuta Grada Kaštela.

8.a Člankom 3. stavcima 1. i 3. ZSNLP(R)S-a propisano je da se prava, obveze i odgovornosti službenika i namještenika u upravnim tijelima lokalnih jedinica uređuju zakonom i na temelju zakona donesenim propisima. Na pitanja koja nisu uređena ZSNLP(R)S-om ili posebnim zakonom, propisima donesenim na temelju zakona ili kolektivnim ugovorom primjenjuju se opći propisi o radu.

8.b Člankom 4. stavkom 3. ZSNLP(R)S-a propisano je da 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.

9. U odnosu na prigovor o nezakonitom predlagачu osporavanog Pravilnika, Sud nalazi da okolnost što je Pravilnik donesen na prijedlog službenika ovlaštenog za privremeno obavljanje poslova pročelnika, s obzirom na to da je postupak donošenja osporavanog općeg akta započeo nakon što je stupanjem na snagu Odluke, pročelnicima ukinutih upravnih tijela Grada Kaštela, prestala dužnost pročelnika nije povrijeđena procedura donošenja. Ovo stoga što je u skladu s člankom 28. u vezi članka 15. stavak 1. Odluke gradonačelnik Grada Kaštela imenovao službenike ovlaštene za privremeno obavljanje poslova pročelnika novoustrojenih upravnih tijela, koji su ovlaštene u razdoblju od upražnjenja radnog mjesta pročelnika do imenovanja pročelnika putem javnog natječaja, a najduže 12 mjeseci, privremeno obavljati poslove pročelnika. Nadalje, prema članku 31. stavak 1. Odluke, pravilnike o unutarnjem redu upravnih tijela gradonačelnik je morao donijeti u roku od 60 dana od stupanja na snagu Odluke.

10. Polazeći od dužnosti gradonačelnika da osigura kontinuirano i efikasno funkcioniranje gradskih službi, a imajući na umu navedene odredbe Odluke, na temelju kojih je u razdoblju od upražnjenja radnog mjesta pročelnika do imenovanja pročelnika putem javnog natječaja, gradonačelnik imenovao službenika ovlaštenog za privremeno obavljanje poslova pročelnika, Sud ocjenjuje da je u okolnostima konkretnog slučaja, taj službenik bio ovlašten podnijeti prijedlog gradonačelniku za donošenje osporavanog Pravilnika pa je osporavani Pravilnik donesen po prijedlogu ovlaštenog predlagatelja.

11. Nije osnovan ni prigovor na postupak savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom odnosno povredi pravila iz članka 150. ZoR-a, jer je sindikalnoj povjerenici omogućeno izjašnjavanje o prijedlogu Pravilnika i odgovoreno joj je na primjedbe.

12. Naime, članak 150. stavak 1. ZoR-a propisuje da 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 pa se podaci o namjeravanoj odluci moraju dostaviti radničkom vijeću potpuno i pravodobno, tako da mu se omogući davanje primjedbi i prijedloga, kako bi rezultati rasprave stvarno mogli utjecati na donošenje odluke. Ako pak, kod poslodavca nije utemeljeno radničko vijeće sindikalni povjerenik preuzima sva prava i obveze radničkog vijeća propisane ZoR-om.

13. Prema višekratno izraženom stajalištu ovoga Suda, prije donošenja akta kojim se utječe na radnička prava treba primijeniti članak 150. ZoR-a, što je ovdje i učinjeno, a suglasnost radničkog vijeća/sindikalnog povjerenika na sadržaj takvog akta nije formalni uvjet njegove valjanosti.

14. S obzirom na to da je u konkretnom slučaju ispunjena obveza prethodnog savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom, valja zaključiti da osporavani Pravilnik nije nesuglasan s člankom 150. ZoR-a.

15. Člankom 16. osporavanog Pravilnika propisano je da taj Pravilnik stupa na snagu prvog dana od dana objave u "Službenom glasniku Grada Kaštela". Donošenje pravilnika o unutarnjem redu za upravna tijela jedinice lokalne samouprave, prema članku 4. stavku 3. ZSNLP(R)S-a, u nadležnosti je izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave. Riječ je o općem aktu internog karaktera, dakle općem aktu koji djeluje prema unutra, a koji podliježe ocjeni zakonitosti u upravnom sporu, odnosno ocjeni suglasnosti sa zakonom i statutom (članak 86. stavak 3. ZUS-a). Prema članku 73. stavku 2. ZoLP(R)S-a, prije nego što stupi na snagu opći akt obavezno se objavljuje u službenom glasilu jedinice. Sukladno članku 73. stavku 4. ZoLP(R)S-a, 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 prvog dana od dana objave. Spomenuta odredba zakona nalazi se i u članku 108. Statuta Grada Kaštela.

16. Opće je pravilo da propisi i opći akti stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objave. Razdoblje od dana objave do dana stupanja na snagu potrebno je radi upoznavanja adresata na koje se propis i opći akt odnosi s novim propisom odnosno općim aktom. Iznimka od pravila o stupanju na snagu propisa i općih akata najranije osmog dana od dana objave dopuštena je samo ako za ranije stupanje na snagu (prije osmog dana od dana objave) postoje osobito opravdani razlozi koji prema stajalištu ovoga Suda, moraju biti navedeni u obrazloženju prijedloga općeg akta. Također, ovaj Sud smatra da se odredbe ZoLP(R)S-a koje uređuju opće akte predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave primjenjuju i na opće akte njihovih izvršnih tijela, u vezi s čime je svoj stav argumentirao u presudi Usoz-63/2022.

17. Obzirom da donositelj nije obrazložio razloge zbog kojih je u članku 16. Pravilnika odredio njegovo stupanje na snagu prvog dana od dana objave, Sud takvu odredbu nalazi nezakonitom. Međutim, slijedom višekratno izraženog stajalište ovog Suda da nezakonitost završne odredbe općeg akta ne dovodi do nezakonitosti cijelog općeg akta, već se u slučaju kao što je konkretni primjenjuje opće pravilo prema kojem je opći akt stupio na snagu osmi dan od dana njegove objave s tim da je vacatio legis počeo teći prvi dan nakon objave akta.

18. Budući da je o prijedlogu donesena meritorna odluka, Sud nije odlučivao o prijedlogu za obustavu izvršenja osporavanog općeg akta.

19. Slijedom svega navedenog Sud je odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 i 110/21) odlučio kao u izreci.

U Zagrebu, 12. veljače 2024.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović, v.r.