

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

Poslovni broj: Usoz-104/15-9

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 sutkinja toga suda Sanje Otočan predsjednice vijeća, Slavice Marić-Okičić, Gordane Marušić-Babić, Biserke Kalauz i Fedore Lovričević-Stojanović, članica vijeća, uz sudjelovanje višeg sudskog savjetnika Jurja Dujma, zapisničara, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu zahtjeva P. G. iz M., na sjednici održanoj 16. prosinca 2015.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelj je podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o ustrojstvu Gradske uprave Grada M. („Glasnik Grada Makarske“ 12/14. i 14/14.), smatrajući da u postupku donošenja te Odluke nisu poštivani Zakon o radu („Narodne novine“ 93/14.), Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ 33/01., 60/01. - Vjerodostojno tumačenje, 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12. i 19/13. – pročišćeni tekst) i Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ 86/08. i 61/11.). Podnositelj uz zahtjev dostavlja Sudu rješenje Upravnog odjela za komunalne djelatnosti Grada M., klasa: 112-02/15-01/50, urbroj: 2147/05-03/1-15-1 od 15. siječnja 2015., kojim je stavljen na raspolaganje, tvrdeći da je rješenje doneseno na temelju osporavane Odluke. Zahtjev je podnesen u roku od 30 dana od primitka navedenog rješenja.

U zahtjevu podnositelj navodi da donositelj osporavane Odluke, prilikom njezina donošenja, nije poštivao zakonom propisanu proceduru te da Odluka, niti po sadržaju, nije suglasna sa zakonom. Podnositelj ističe da je u Gradu M., kao poslodavcu, ustrojena Sindikalna podružnica Sindikata državnih i lokalnih službenika i namještenika (Sindikalna podružnica Grad M.) koja je 2. veljače 2012, obavijestila Grad M. o imenovanom sindikalnom povjereniku. Grad M. je obavijest zaprimio 8. veljače 2012. Obrazlažući tvrdnju o formalnoj nezakonitosti osporavane Odluke, podnositelj ističe kako je, suprotno Zakonu o radu i Zakonu o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Odluka donesena bez prethodnog savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom. Navodi da je mjerodavnim odredbama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakona o radu propisano da se

prije donošenja važne odluke za položaj radnika, poslodavac mora savjetovati sa sindikalnim povjerenikom te mu mora dostaviti podatke važne za donošenje odluke i sagledavanje njenog utjecaja na položaj radnika, a što u konkretnom slučaju nije učinjeno. Smatra da je osporavana Odluka, zbog navedenog propusta u postupku njenog donošenja ništetna, sukladno članku 150. stavku 12. Zakona o radu. Podnositelj, nadalje, ističe da je osporavana Odluka nezakonita i u materijalnom smislu budući da iz Odluke nije razvidno koje poslove i koje službenike preuzimaju novoustrojeni upravni odjeli. Predlaže ukidanje osporavane Odluke u cijelosti, a do donošenja presude predlaže obustavu izvršenja osporavane Odluke.

Sud je, odgovarajućom primjenom članka 32. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj: 20/10., 143/12. i 152/14.; u daljnjem tekstu: ZUS), dostavio zahtjev donositelju osporavane Odluke na očitovanje.

Donositelj osporavane Odluke, Gradsko vijeće Grada M. dostavilo je Sudu očitovanje o zahtjevu u kojemu u bitnom ističe da je nakon suglasnosti Ministarstva od 6. travnja 2011. bilo nužno donijeti osporavanu Odluku s obzirom da se nakon dobivene suglasnosti, tadašnjem Odjelu za gospodarenje prostorom, dodao novi odsjek za obavljanje poslova vezan za prostorno plansku dokumentaciju te da se u istom upravnom tijelu nalazio i „odsjek za komunalu“ pa je bilo potrebno organizirati poslove na način da se formiraju dva upravna odjela, od kojih će jedan obavljati poslove vezane za prostorno plansku dokumentaciju, a drugi isključivo poslove iz oblasti komunalnog gospodarstva. Preustroj odjela bio je potreban i radi primjene novih propisa iz nadležnosti Upravnog odjela za prostorno uređenje i graditeljstvo te Upravnog odjela za komunalne djelatnosti. Osporavana Odluka dostavljena je, sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, na nadzor Uredu državne uprave u S.-d. županiji. Na 15. sjednici Gradskog vijeća održanoj 30. travnja 2015. usvojena je Izmjena i dopuna Odluke, sukladno nalazu Ureda državne uprave. Akti s 15. sjednice dostavljeni su na nadzor Uredu državne uprave u S.-d. županiji. Slijedom iznjetog, donositelj osporavane Odluke smatra da je Odluka zakonita.

Zahtjev nije osnovan.

Osporavanu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada M. 22. rujna 2014. na temelju članka 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i članka 35. Statuta Grada M. („Glasnik Grada Makarske“ br. 8/09, 13/09, 2/13,8/13 i 9/13-pročišćeni tekst). Odluka je objavljena u „Glasniku Grada Makarske“ broj 12 od 23. rujna 2014., a stupila je na snagu osmog dana od dana objave.

Za ocjenu zakonitosti osporavane Odluke mjerodavna je odredba članka 35. točke 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koja glasi:

„Članak 35.

Predstavničko tijelo:

4. uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.“

Prema ocjeni Suda, u konkretnom su slučaju mjerodavne i odredbe članka 53. stavaka 1. i 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koje glase:

„Članak 53.

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i poslova državne uprave prenijetih na te jedinice ustrojavaju se upravni odjeli i službe (upravna tijela).

(...)

Ustrojstvo upravnih tijela iz stavka 1. ovoga članka uređuje se općim aktom jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u skladu sa statutom i zakonom.“

Osporavanom Odlukom utvrđeno je ustrojstvo Gradske uprave te djelokrug i naziv upravnih

tijela Grada M.

Člankom 2. osporavane Odluke propisano je da se upravna tijela Gradske uprave osnivaju sukladno vrsti i opsegu poslova, srodnosti i organizacijskoj povezanosti, potrebi učinkovitog upravljanja i obavljanja poslova te postizanje visokog stupnja odgovornosti u izvršavanju poslova iz samoupravnog djelokruga Grada kao i poslova državne uprave prenijetih na Grad, sukladno zakonu.

Člankom 4. osporavane Odluke propisano je da se način rada Gradske uprave, pojedinog upravnog odjela, uvjeti za imenovanje i prijam u službu djelatnika, odgovornost i ovlaštenja djelatnika te druga pitanja unutarnjeg uređenja odjela, odsjeka i službi uređuju detaljnije posebnim pravilnikom kojeg donosi Gradonačelnik Grada M.

Ocjenjujući zakonitost osporavane odluke u formalnom smislu, Sud polazi od sljedećeg:

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, koji je mjerodavan u postupku ocjene zakonitosti osporavane Odluke, daje ovlast predstavničkom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave da donosi opće akte kojima se uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i prenesenih poslova državne uprave. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ne propisuje obvezu savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom u postupku donošenja općeg akta kojim se uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Člankom 56. stavkom 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da se prava, obveze i odgovornosti kao i druga pitanja od značenja za rad službenika i namještenika u upravnim tijelima jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave uređuju posebnim zakonom. To je Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Člankom 3. stavkom 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da se na pitanja koja nisu uređena tim ili posebnim zakonom, propisima donesenim na temelju zakona ili kolektivnim ugovorom primjenjuju opći propisi o radu.

Člankom 4. stavkom 1. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da se službenici i namještenici primaju u službu i raspoređuju na slobodna radna mjesta utvrđena pravilnikom o unutarnjem redu, dok je stavkom 3. istog članka propisano da pravilnik o unutarnjem redu za upravna tijela općine, na prijedlog pročelnika upravnih tijela, donosi općinski načelnik, za upravna tijela grada gradonačelnik, a za upravna tijela županije župan. Člankom 4. stavkom 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da se pravilnikom o unutarnjem redu 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 u skladu sa statutom i općim aktima lokalne jedinice.

Prema članku 150. stavku 1. u vezi s člankom 153. stavkom 3. Zakona o radu, prije donošenja odluke važne za položaj radnika, poslodavac se o namjeravanoj odluci mora savjetovati s radničkim vijećem odnosno sindikalnim povjerenikom kojemu mora dostaviti podatke važne za donošenje odluke i sagledavanje njezina utjecaja na položaj radnika, dok je stavkom 3. točkom 1. članka 150. Zakona o radu propisano da se važnom odlukom iz stavka 1. toga članka smatra odluka o donošenju pravilnika o radu.

Polazeći od gore navedenih, mjerodavnih odredaba Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Sud smatra da u postupku donošenja pravilnika o unutarnjem redu, sukladno članku 3. stavku 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, postoji obveza primjene članka 150. stavka 1. u vezi s člankom 153. stavkom 3. Zakona o radu, tj. obveza savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom.

Međutim, nije osnovana podnositeljeva tvrdnja da je u postupku donošenja osporavane

Odluke bilo potrebno primijeniti odredbu članka 150. stavka 1. Zakona o radu. Na ovakav zaključak upućuje članak 3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji propisuje supsidijarnu primjenu općih propisa o radu u onim pitanjima koja se odnose na prava, obveze i odgovornosti službenika i namještenika u upravnim tijelima lokalnih jedinica koja nisu uređena Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ili posebnim zakonom, propisima donesenim na temelju zakona ili kolektivnim ugovorom. U konkretnom slučaju ta su pitanja uređena Pravilnikom o unutarnjem redu Gradske uprave Grada M. („Glasnik Grada Makarske“ 18/14. i 1/15.) čiju je suglasnost sa zakonom u formalnom smislu ovaj Sud ocjenjivao u predmetu koji se vodio pod poslovnim brojem: Usoz-74/15., dok osporavana Odluka ima drugi, naprijed navedeni, predmet uređenja, zbog čega se u postupku njena donošenja ne primjenjuje Zakon o radu.

Slijedom iznijetog, ovaj Sud smatra da u postupku donošenja osporavane Odluke nije učinjen postupovni propust koji bi doveo do njene nezakonitosti u formalnom smislu pa podnositeljeva tvrdnja o formalnoj nezakonitosti osporavane Odluke nije osnovana.

Ocjenjujući podnositeljevu tvrdnju o nezakonitosti osporavane Odluke u materijalnom smislu koju podnositelj vidi u tome što iz Odluke nije jasno koje poslove i koje službenike preuzimaju novoustrojeni upravni odjeli, valja istaknuti sljedeće:

Člankom 7. osporavane Odluke, u Gradskoj upravi ustrojavaju se sljedeća upravna tijela:

1. Ured Gradonačelnika,
2. Upravni odjel za društvene djelatnosti,
3. Upravni odjel za prostorno uređenje i graditeljstvo
4. Upravni odjel za komunalne djelatnosti
5. Upravni odjel za financije i proračun.

Člancima 8. do 12. osporavane Odluke određen je djelokrug poslova upravnih tijela iz članka 7. Odluke te uređeno njihovo unutarnje ustrojstvo.

Člankom 11. Odluke propisano je da u Upravnom odjelu za komunalnu djelatnost djeluju dvije ustrojbene jedinice: Odsjek komunalnog i prometnog redarstva i Odsjek za poslove izvršavanja.

Dakle, Gradsko vijeće Grada M. je osporavanom Odlukom, na temelju ovlasti iz članka 35. točke 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i u granicama dobivene ovlasti, uredilo ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela jedinice lokalne samouprave. Pritom valja naglasiti da navodni propust u propisivanju pravnih posljedica eventualnog ukidanja upravnog tijela na prava i obveze službenika i namještenika u dotadašnjim upravnim tijelima nije moguće smatrati propustom koji bi ukazivao na nezakonitost osporavane Odluke. Naime, prava i obveze službenika i namještenika u slučaju ukidanja ili promjene djelokruga upravnog tijela lokalne jedinice uređena su Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, koji se neposredno primjenjuje u takvoj pravnoj situaciji te pravilnikom o unutarnjem redu sukladno Zakonu o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Stoga Sud smatra da podnositeljev navod o nezakonitosti osporavane Odluke u materijalnom smislu nije osnovan.

Slijedom iznijetog, valjalo je, odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a, odbiti zahtjev kao neosnovan.

S obzirom da je Sud odlučio o zakonitosti osporavanog općeg akta, ne postoji osnova za donošenje odluke o obustavi njegova izvršenja.

U Zagrebu 16. prosinca 2015.

Predsjednica vijeća

Sanja Otočan, v.r.