

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

Poslovni broj: Usoz-320/13-9

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

I

R J E Š E N J E

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Blanše Turić predsjednice vijeća, Jasminke Jenjić, mr. sc. Mirjane Juričić, Sanje Štefan i Lidije Vukičević članica vijeća, te sudske savjetnice Marije Tomas Mišetić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu zahtjeva Sindikata, Sindikalna podružnica Grada S., S., zastupan po N. Č. odvjetnici u S., i podnositelja S. K. iz T., I. K. iz S., A. R. iz S., T. D. iz S., Đ. V. iz S., i A. Đ. iz S., , svi zastupani po I. B., dipl. pravnici iz Sindikata, Z., na sjednici dana 28. svibnja 2015.

r i j e š i o j e

- I. Zahtjev podnositelja Sindikata, Sindikalna podružnica Grada S., se odbacuje.
- II. Zahtjev u odnosu na podnositelje Đ. V. i A. Đ. se odbacuje.

i

p r e s u d i o j e

- III. Zahtjev u odnosu na podnositelje S. K., I. K., A. R. i T. D. se odbija.

Obrazloženje

Podnositelj Sindikat, Sindikalna podružnica Grada S. i podnositelji S. K., I. K., A. R., T. D., Đ. V. i A. Đ. podnijeli su zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada S., klasa: 023-05/13-01/05, urbroj: 2176/05-02-13-4 od 26. lipnja 2013. koju je donijelo Gradsko vijeće Grada S., objavljena u Službenom glasniku Sisačko-moslavačke županije broj: 7/13 od 4. srpnja 2013., i 8/13-ispravak).

Zahtjev podnositelja Sindikata, Sindikalna podružnica Grada S., zaprimljen je kod ovog Suda pod poslovnim brojem Usoz-320/13, a zahtjev podnositelja S. K., I. K., A. R., T. D., Đ. V. i A.

Đ. pod poslovnim brojem Usoz-27/14. Budući se zahtjevi podnositelja odnose na ocjenu zakonitosti istog općeg akta to je Sud predmete spojio radi donošenja zajedničke odluke pod poslovnim brojem Usoz-320/13.

Podnositelji zahtjeva u bitnome istovjetno ističu da je osporavana Odluka nezakonita jer je donesena u nezakonitoj proceduri i jer je nezakonita u svom sadržaju. Navode da je u Gradu S. kao poslodavcu ustrojena Sindikalna podružnica kao ustrojstveno tijelo Sindikata (u daljnjem tekstu Sindikat) koja predstavlja i štiti prava radnika sukladno članku 29. Statuta Sindikata. Ističu da je Grad S. donio osporavanu Odluku ne poštujući obvezujući postupak dostave prijedloga Odluke i savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom, čime je postupio protivno članku 149. u svezi članka 152. stavka 3. Zakona o radu. Osporavana Odluka važna je za položaj radnika u smislu članka 149. Zakona o radu, što proizlazi i iz dosadašnje prakse Grada S. dostavljanjem Prijedloga odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela kao i svih izmjena i dopuna na očitovanje Sindikatu. Ističu da je Grad S. dostavio Sindikatu na očitovanje prijedlog Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada S., a sindikalni povjerenik je nakon sagledavanja njezinog utjecaja na položaj radnika, dostavio pisano očitovanje u zakonom propisanom roku. Gradsko vijeće Grada S. je na 1. konstituirajućoj sjednici 13. srpnja 2013., protivno zakonom utvrđenom postupku donijelo osporavanu Odluku koja je u cijelosti različita od sadržaja Prijedloga Odluke dostavljenog sindikalnom povjereniku. Nakon toga je Gradsko vijeće donijelo Odluku koja je sadržajno i normativno različita od prijedloga odluke tj. donijelo je posve novu Odluku koja se ne može povezati ni na koji način s dostavljenim prijedlogom Odluke osim u nazivu i predmetu koji uređuje. Iz navedenog slijedi da nije proveden postupak savjetovanja prije donošenja odluke u odnosu na odluku koja je donesena. Smatraju da je osporavana odluka u cijelosti nezakonita jer je donesena u nezakonitom postupku povredom odredaba Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakona o primopredaji vlasti, Zakona o radu te Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi.

Nadalje navode da je osporavana Odluka nezakonita i u materijalnom smislu jer je neprovediva zbog bitne kolizije pojedinih članaka Odluke te stupanjem na snagu osporavane Odluke nije moguće provesti preuzimanje poslova iz dosadašnjih upravnih odjela kako je to propisano Odlukom. Osporavanom Odlukom ustrojeno je 5 upravnih odjela dok je posebno ustrojena Unutarnja revizija koja je izravno podređena gradonačelniku s opisom poslova koji se obavljaju u svakom novoustrojenom Odjelu. Smatraju da su u cijelosti nezakonite prijelazne i završne odredbe članka 16. do 24. Odluke. U koliziji su članak 11. i 16. Odluke jer je Grad S. bio dužan u članku 16. propisati koje točno poslove preuzima novoustrojeni Odjel za upravne, imovinsko prave i opće poslove, a u članku 11. se navode i poslovi Odjela koji nisu navedeni u članku 16., što onemogućava sukladno Odluci organizirati rad unutar novoustrojenog odjela. Ističu da dio poslova koji će se obavljati u novoustrojenom Upravnom odjelu za proračun i financije u cijelosti je isti kao i u dosadašnjem Upravnom odjelu za financije. Smatraju da nije točno da novoustrojeni Odjel za obrazovanje, branitelje, kulturu, sport i civilno društvo preuzima poslove koji su se obavljali u Upravnom odjelu za informiranje građana, odnose s javnošću i prava nacionalnih manjina, jer je cjelokupan opis poslova prešao u novoustrojeni Odjel za upravne, imovinsko pravne i opće poslove kako je to vidljivo iz opisa poslova iz članka 11. i prijelaznih i završnih odredbi Odluke.

Smatraju da se nezakonitost Odluke očituje i u činjenici da su u članku 9. iste Odluke samo promijenjeni nazivi upravnih tijela, dok je njihov djelokrug u smislu članka 10. stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ostao isti. Ističu da je intencija gradonačelnice bila samo kadrovska promjena, a zanemarene su zakonske odredbe i upravna praksa koja izričito kaže da promjena naziva upravnih tijela sam po sebi ne podrazumijeva i promjenu djelokruga, zatim da je situacija manjih promjena djelokruga upravnih tijela izjednačena sa situacijom zadržavanja

postojećeg djelokruga i da donošenjem nove odluke samo po sebi ne podrazumijeva promjene ustrojstva upravnih tijela. Obrazlažu da su donošenjem nove Oduke nastale značajne dvojbe u određivanju pravnog slijeda nakon promjena ustroja upravnih tijela, a sadržaj Odluke o promjenama ustroja upravnih tijela ukazuje na nezakonit privid promjena ustroja upravnih tijela isključivo sa svrhom promjene kadrovske strukture zatečenih službenika, osobito nakon lokalnih izbora na kojima je došlo do promjene vlasti pod uvjetima iz članka 79-83. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Osim toga i odredba članka 10.e Zakona o postupku primopredaje vlasti izričito zabranjuje kadrovske promjene osim na dužnostima za koje se prema odredbama tog zakona podnosi mandat na raspolaganje.

Prema podnositeljima nezakonitost osporavane Odluke očituje se i u donošenju pojedinačnih odluka – rješenja koje je donijela gradonačelnica, kojima se temeljem članka 53.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi imenuju privremeni pročelnici sve redom nove osobe, dok je pročelnicima koji su na ta mjesta imenovani rješenjem gradonačelnice nakon provedenog javnog natječaja onemogućeno izvršavanje njihovih poslova. Ističe da niti jedan pravni propis ne ovlašćuje gradonačelnika da u postupku preuzimanja vlasti nakon donošenja nove odluke o ustrojstvu upravnih tijela, a prije donošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu, imenuje privremene pročelnike. Smatraju da su u takvoj činjeničnoj i pravnoj situaciji dosadašnji pročelnici trebali i nadalje zadržati status pročelnika novoustrojenih Odjela, budući su prethodno bili zakonito imenovani natječajem i nadalje ispunjavaju propisane uvjete. Nalaze i povredu članka 73. stavka 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi jer nisu obrazloženi razlozi za stupanje na snagu Odluke dan nakon objave. Predlaže da se usvoji zahtjev, ukine odluka te podnositelji S. K. i dr. potražuje trošak postupka u iznosu od 3.750,00 kn.

Donositelj u odgovoru na zahtjev i dodatnom očitovanju u bitnome navodi da zahtjev Sindikata, Sindikalne podružnice Grada S., nije podnesen od strane ovlaštene osobe, jer Grad S. nije donio nikakvu pojedinačnu odluku koja se temelji na odluci Gradskog vijeća o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela kojom bi se povrijedilo pravo ili pravni interes Sindikata pa predlažu da se njihov zahtjev odbaci.

Nadalje, predlaže da se odbaci i zahtjev podnositelja Đ. V. i A. Đ. jer je nepravovremen. Ističe da i sami podnositelji u predmetnom zahtjevu navode da su rješenja Grada S. o rasporedu na radna mjesta primili 14. veljače 2014., a predmetni zahtjev je podnese 21. ožujka 2014., dakle, izvan roka od 30 dana predviđenog člankom 83. Zakona o upravnim sporovima.

Donositelj nadalje obrazlaže da je u cijelosti poštivana zakonska procedura i sve materijalne zakonske odredbe i to članka 35. u vezi s člankom 53. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te članka 15. u vezi s člankom 33. Statuta Grada S. prilikom donošenja osporavane Odluke. Navode da se Grad S. o prijedlogu Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela, savjetovao sa sindikalnim povjerenikom koji nije imao nikakvih primjedbi na prijedlog predmetne odluke, a osim toga uloga sindikalnog povjerenika u ovom postupku nije davanje ili uskrata suglasnosti već je njegova uloga samo savjetodavne naravi. Dana 26. lipnja 2013. održana je sjednica Gradskog vijeća na kojoj je pravovaljanom većinom izglasana predmetna Odluka. Prijedlog Odluke na koju sindikalni povjerenik nije imao primjedbi i Odluka koja je izglasana u najvećem dijelu su istovjetne te se sadržajno i suštinski ne razlikuju. Nadalje smatra da Odluka Gradskog vijeća nikako ne bi bila nezakonita samom činjenicom da ju predlagatelj nije dostavio sindikalnom povjereniku na savjetovanje. Obje odluke na istovjetan način predviđaju osnivanje upravnih tijela, djelokrug pojedinih upravnih tijela, upravljanje pojedinim upravnim tijelima od strane pročelnika koje imenuje i razrješava gradonačelnik, preuzimanje službenika i namještenika koji su zatečeni u službi na dan stupanja na snagu odluke. Jedina razlika je u člancima 16. do 20. (prijelaznim i završnim odredbama) kojima se nije mijenjao sadržaj Odluke već je radi lakšeg razumijevanja utvrđeno koje poslove je preuzeo pojedini novoustrojeni Odjel, a što je i onako razvidno iz sadržaja

članka 11. do 15. predmetne odluke. Navod podnositelja kako je Odlukom promijenjen samo naziv upravnih tijela dok je njihov djelokrug ostao isti smatra neosnovanim i neumjesnim. Odlukom o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela i Pravilnikom o unutarnjem redu promijenjen je izgled i unutarnja struktura upravnih tijela Grada S..

Navodi da iako Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi izričito ne predviđa odredbe o privremenom pročelniku on isto tako ne zabranjuje jedinicama lokalne samouprave da se kod novoustrojenih upravnih tijela imenuje privremeni pročelnici koji moraju ispunjavati uvjete propisane za upravno tijelo i koji će biti na toj poziciji dok se ne provede upravni postupak imenovanja „trajnih“ pročelnika putem javnog natječaja. Pojašnjava da upravno – pravna teorija svakako poznaje termin (privremenog pročelnika) i odobrava ga u upravnoj praksi. Nakon provedenog postupka javnog natječaja imenovani su „trajni“ pročelnici novoustrojenih upravnih tijela, koja rješenja su postala konačna i pravomoćna s obzirom da na ta rješenja privremeni, a niti raniji pročelnici nisu podnosili pravne lijekove.

Također navodi da je potpuno neosnovan navod podnositelja da je Grad S. proveo kadrovske promjene protivno članku 10. e Zakona o postupku primopredaje vlasti. U postupku primopredaje izvršnih ovlasti i sa danom stupanja na dužnost gradonačelnice Grada S. nitko od službenika nije se bio dužan staviti na raspolaganje. Sve radnje koje je Grad S. naknadno proveo bile su u skladu s odredbama Zakona, a pročelnici ranijih upravnih tijela i danas su službi u Gradu S.. Konačno neosnovan je navod podnositelja o tome kako je Odluka nezakonita s obzirom da je njom određeno kako stupa na snagu danom objave. Obrazlaže da je ista odredba bila predviđena u prijedlogu odluke s kojom se podnositelj zahtjeva potpuno suglasio, a osim toga uz prijedlog odluke koji je dostavljen vijećnicima Gradskog vijeća Grada S. priloženo je obrazloženje o razlozima za stupanje na snagu Odluke dan nakon objave. Iz navedenih razloga predlaže da se zahtjev odbije.

Zahtjev podnositelja Sindikata, Sindikalna podružnica Grada S. nije dopušten, dok zahtjev podnositelja Đ. V. i A. Đ. nije pravodoban.

Naime, ocjenjujući dopustivost zahtjeva Sindikata, Sindikalna podružnica Grada S., Sud je utvrdio da podnositelj zahtjeva po pozivu Suda od 28. ožujka 2014. nije dostavio pojedinačnu odluku javnopravnog tijela koja se temelji na osporavanom općem aktu, čime zahtjev podnositelja nije sukladan pretpostavkama koje su propisane odredbom članka 83. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10. 143/12. i 152/14.-dalje ZUS). Prema navedenoj odredbi, postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud pokreće na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihovih prava ili pravnog interesa.

Slijedom toga Sud je odgovarajućom primjenom odredbe članka 29. ZUS-a odlučio kao u izreci pod točkom I. rješenja.

U odnosu na podnositelje Đ. V. i A. Đ., Sud je utvrdio da zahtjev navedenih podnositelja nije pravovremen. Iz dostavnica o primitku rješenja proizlazi da je podnositeljica Đ. V. 14. veljače 2014. primila rješenje Grada S., Upravnog odjela za upravne, imovinsko pravne i opće poslove, Klasa: UP/I-119-02/14-01/08, Urbroj: 2176/05-03-14-1 od 13. veljače 2014., a podnositelj A. Đ. istog dana rješenje Grada S., Upravnog odjela za prostorno uređenje i zaštitu okoliša, Klasa: UP/I-119-02/14-01/95, Urbroj: 2176/05-07-14-1 od 13. veljače 2014., o rasporedu na radno mjesto višeg stručnog suradnika. Zahtjev su podnijeli 21. ožujka 2014. preporučenom pošiljkom, dakle izvan roka od 30 dana od dana dostave pojedinačne odluke javnopravnog tijela koja se temelji na osporavanom općem aktu.

Slijedom toga Sud je zahtjev u odnosu na njih odbacio temeljem odredbe članka 85. stavka 1. točke 5. ZUS-a i riješio kao u izreci pod točkom II. rješenja.

Podnositelji, S. K., I. K., A. R. i T. D. dostavili su rješenja o stavljanju na raspolaganje, a

uvidom u dostavnice o primitku rješenja, Sud je utvrdio da je zahtjev podnesen pravovremen, čime su ispunili pretpostavke za ocjenu zakonitosti osporavanog općeg akta.

Zahtjev nije osnovan.

Podnositelji osporavaju Odluku o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada S. koju je donijelo Gradsko vijeće Grada S. temeljem odredbe članka 35. stavka 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj: 19/13-pročišćeni tekst-dalje: ZLPU) koji Zakon je mjerodavan za ocjenu zakonitosti osporavane odluke.

Odredbom članka 35. točke 4. navedenog Zakona propisano je da predstavničko tijelo u okviru svog djelokruga uređuje i ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Odredbom članka 53. stavka 1. ZLPU-a propisano je da se za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave kao i poslova prenijetih na te jedinice ustrojavaju upravni odjeli i službe (upravna tijela), a prema stavku 2. ustrojstvo upravnih tijela iz stavka 1. ovoga članka uređuju se općim aktom jedinice lokalne, odnosno područne samouprave u skladu sa statutom i zakonom.

Slijedom citiranih odredbi ZLPU-a, predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi opći akt kojim uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga i poslova državne uprave prenijetih na jedinice. Nadalje, sukladno odredbama Zakona, izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, općinski načelnik, gradonačelnik i župan pripremaju prijedloge općih akata i dostavljaju ih predstavničkom tijelu. Predstavničko tijelo na sjednicama donosi opće akte većinom glasova ako je na sjednici nazočna većina članova predstavničkog tijela.

Iako odredbama ZLPU-a mjerodavnog u postupku ocjene zakonitosti osporavanog općeg akta nije propisano da se opći akt kojima se uređuje ustrojstvo upravnih tijela dostavlja na očitovanje Sindikatu, prema podacima spisa predmeta proizlazi da je gradonačelnica Grada S. koja je pripremila Prijedlog Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada S. pozivom na odredbu članka 149. Zakona o radu (u to vrijeme važećeg), Prijedlog Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada S. dostavila na očitovanje Sindikatu - Sindikalnoj podružnici Grada S.. Iz očitovanja Sindikata, odnosno sindikalnog Povjerenika od 24. lipnja 2013. proizlazi da je suglasan s Prijedlogom Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada S. uz napomenu jedne tehničke neispravnosti.

Nakon toga prijedlog Odluke dostavljen je predstavničkom tijelu, Gradskom vijeću Grada S., a iz Zapisnika s 1. konstituirajuće sjednice održane 26. lipnja 2013., koji prileži spisu proizlazi da je od sveukupno 25 vijećnika sjednici prisustvovalo 24 vijećnika te je predviđenom većinom izglasana Odluka o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada S. što je u skladu s odredbom članka 36. stavka 1. ZLPU-a, kojom je propisano da predstavničko tijelo donosi odluke većinom glasova ako je na sjednici nazočna većina članova predstavničkog tijela.

Osporavana odluka kojom se ustrojava pet upravnih odjela u odnosu na ranijih sedam, propisuje djelokrug rada, način upravljanja, preuzimanje službenika i namještenika koji su na dan stupanja na snagu Odluke zatečeni na preuzetim poslovima te prava, obveze i dokumentacija, donesena je sukladno mjerodavnim odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisanim za postupak donošenja općeg akta kojim se uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela.

Odredbom članka 6. osporavane Odluke propisano je da upravnim tijela upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje gradonačelnik. Navedena odredba u suglasju je s odredbom članka 53.a stavka 1. ZLPU-a kojim je propisano da upravnim tijelima upravljaju pročelnici koje na temelju natječaja imenuje općinski načelnik, gradonačelnika, odnosno župan. U odnosu na navode podnositelja da je gradonačelnica rješenjem imenovala privremene pročelnike,

valja istaknuti da se radi o pojedinačnim aktima, koji se ne mogu osporavati u postupku ocjene zakonitosti već je pravna zaštita propisana odredbama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Podnositelji prigovaraju da osporavana odluka nije mogla stupiti na snagu dan nakon objave.

Prema odredbi članka 73. stavka 2. ZLPU-a, opći akt prije nego što stupi na snagu obavezno se objavljuje u službenom glasilu jedinice. Ako općina i grad nemaju svoje službeno glasilo, opći akt općine i grada objavljuje se u službenom glasilu županije (stavka 3.). 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 danom objave. (stavak 4.).

Odredbom članka 24. osporavane Odluke propisano je da Odluka stupa na snagu dan nakon objave u Službenom glasniku S.-m. ž. Kako prema podacima spisa predmeta proizlazi da su obrazloženi razlozi za stupanje na snagu Odluke dan nakon njene objave u Službenom glasilu S.-m. ž. proizlazi da ista nije u nesuglasju s odredbom članka 73. Zakona.

Odredbe članka 78. do 83. Zakona koje propisuju nadzor zakonitosti rada predstavničkog tijela i njihovih akata, a koji nadzor obavlja središnje tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu nisu mjerodavne u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu zahtjeva podnositelja. Nadalje, Sud nije našao niti povredu članka 10.e.) Zakona o postupku primopredaje vlasti.

Iz navedenog proizlazi da navodi podnositelja nisu osnovani, a Sud nalazi da je osporavana Odluka donesena u skladu s odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, slijedom čega se zahtjev odbija, odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a.

U odnosu na troškove valja istaknuti da je odredbom članka 79. ZUS-a propisano da u upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove.

U Zagrebu, 28. svibanj 2015.

Predsjednica vijeća:
Blanša Turić, v.r.