

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

Poslovni broj: Usoz-74/15-13

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

Zahtjevi se usvajaju.

Ukida se Pravilnik o unutarnjem redu Gradske uprave Grada M. („Glasnik Grada Makarske“, 18/14. i 1/15.).

Obrazloženje

Podnositelj je podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu Gradske uprave Grada M. („Glasnik Grada Makarske“, 18/14.), koji je zaprimljen pod brojem: Usoz-74/15 i zahtjev za ocjenu zakonitosti Pravilnika o izmjeni i dopuni Pravilnika o unutarnjem redu Gradske uprave Grada M. („Glasnik Grada Makarske“, 1/15.), koji je zaprimljen pod brojem: Usoz-93/15.

Radi ekonomičnosti postupka, Sud je spojio predmete i donio zajedničku odluku.

Podnositelj je uz zahtjev za ocjenu zakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu Gradske uprave Grada M. dostavio 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., doneseno na temelju osporavanog Pravilnika, kojim je podnositelj stavljen na raspolaganje. Zahtjev je podnesen u roku od 30 dana od primitka pojedinačne odluke utemeljene na osporavanom općem aktu.

Uz zahtjev za ocjenu zakonitosti Pravilnika o izmjeni i dopuni Pravilnika o unutarnjem redu Gradske uprave Grada M. podnositelj je dostavio rješenje Upravnog odjela za komunalnu djelatnost Grada M., klasa: 112-02/15-01/50, urbroj: 2147/05-04-12/1-15-5 od 2. ožujka 2015. kojim je podnositelju prestala služba. Zahtjev je podnesen u roku od 30 dana od primitka pojedinačne odluke utemeljene na osporavanom općem aktu.

Oba zahtjeva podnositelj temelji na istovjetnim razlozima. Smatra da postupak donošenja osporavanog Pravilnika i Pravilnika o izmjeni i dopuni Pravilnika nije bio u skladu sa Zakonom o radu („Narodne novine“ 93/14.), Zakonom 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 Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ 86/08. i 61/11.). Ističe da donositelj osporavanog Pravilnika i Pravilnika o izmjeni i dopuni Pravilnika, prilikom njihova donošenja, nije poštivao zakonom propisanu proceduru te da osporavani akti, niti po sadržaju, nisu suglasni sa zakonom. Obrazlažući tvrdnju o formalnoj nezakonitosti osporavanog Pravilnika i Pravilnika o izmjeni i dopuni Pravilnika, podnositelj ističe kako su, suprotno Zakonu o radu i Zakonu o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, osporavani akti doneseni bez prethodnog savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom. Navodi 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. Podnositelj, nadalje, 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 je u konkretnom slučaju izostalo. Smatra da su osporavani akti, zbog navedenog propusta u postupku njihova donošenja ništetni, sukladno članku 150. stavku 12. Zakona o radu. Podnositelj, nadalje, ističe da su osporavani Pravilnik i Pravilnik o izmjeni i dopuni Pravilnika, u dijelu koji se odnosi na sistematizaciju radnih mjesta u Odjelu za komunalnu djelatnost, Odsjeku komunalnog i prometnog redarstva nesuglasni sa „Zakonom o komunalnom redarstvu“ zbog nezakonitog propisivanja stručne sprema potrebne za radno mjesto komunalnog redara te nezakonitih motiva zbog kojih je donesen. Navodi da je osporavanim Pravilnikom za radno mjesto komunalnog redara propisana stručna sprema sveučilišnog prvostupnika ili stručnog prvostupnika, a što je protivno „Zakonu o komunalnom redarstvu“ koji propisuje IV. stupanj stručne sprema za komunalne redare. Pored toga, ističe da se osporavanim Pravilnikom smanjio broj radnih mjesta u upravnim tijelima Grada M., a što je dovelo do toga da su dva službenika, među kojima je i podnositelj, stavljeni na raspolaganje. Ukazuje na nezakonite motive smanjivanja broja komunalnih redara u Gradu M. i stavljanje na raspolaganje podnositelja. Mišljenja je da je nakon što je podnio kaznenu prijavu protiv sebi nadređenog službenika i zamjenice gradonačelnika Grada M., osporavani Pravilnik izmijenjen na način da za podnositelja više ne postoji radno mjesto u Gradskoj upravi Grada M.. Predlaže ukidanje osporavanog Pravilnika i Pravilnika o izmjeni i dopuni Pravilnika u cijelosti, a do donošenja presude predlaže obustavu izvršenja osporavanog Pravilnika.

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

Donositelj osporavanih akata nije dostavio Sudu očitovanje o zahtjevima.

Zahtjevi su osnovani.

Prema članku 3. stavku 2. ZUS-a, predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu.

Opće akte u svom samoupravnom djelokrugu donosi predstavničko tijelo općine, grada i županije (članak 73. stavak 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi).

Izvršno tijelo jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave (općinski načelnik, gradonačelnik i župan) osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela te nije

ovlašten donositi opće akte iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Člankom 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da izvršno tijelo jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave donosi pravilnik o unutarnjem redu za upravna tijela jedinica lokalne samouprave na temelju kojeg se službenici i namještenici primaju u službu i raspoređuju na slobodna radna mjesta, kojim se 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.

U okviru nadležnosti izvršnog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave propisane člankom 48. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, izvršno tijelo usmjerava djelovanje upravnih tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u obavljanju poslova iz njihovog samoupravnog djelokruga te nadzire njihov rad.

Iz navedenih zakonskih odredaba proizlazi da je izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ovlašteno donositi opće akte internog karaktera, dakle opće akte kojima se uređuju odnosi u samim tijelima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i koji djeluju samo prema unutra.

Prema stajalištu Ustavnog suda Republike Hrvatske izraženom u rješenju broj: U-II-5157/05 i dr. od 5. ožujka 2012. („Narodne novine“ 41/12.) te dosadašnjoj praksi ovoga Suda, kontrola zakonitosti internih općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u nadležnosti je Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.

Osporavani Pravilnik predstavlja opći akt internog karaktera koji podliježe ocjeni zakonitosti u smislu članka 3. stavka 2. ZUS-a.

Pravilnik o unutarnjem redu Gradske uprave Grada M. donio je gradonačelnik Grada M. 19. prosinca 2014. na temelju članka 4. stavka 3. i članka 46. točke 6. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ 74/10. i 125/14.), članka 4. Odluke o ustrojstvu Gradske uprave Grada M. („Glasnik Grada Makarske“, 12/14. i 14/14.) i članka 49. Statuta Grada M. („Glasnik Grada Makarske“, 8/09., 13/09. i 2/13.). Pravilnik je objavljen u „Glasniku Grada Makarske“ broj 18 od 19. prosinca 2014., a stupio je na snagu osmog dana od dana objave.

Osporavani Pravilnik o izmjeni i dopuni Pravilnika o unutarnjem redu Gradske uprave Grada M. donio je gradonačelnik Grada M. 19. siječnja 2015. na temelju članka 49. Statuta Grada M.. Pravilnik je objavljen u „Glasniku Grada Makarske“ broj 1 od 19. siječnja 2015., a stupio je na snagu osmog dana od dana objave.

Osporavanim Pravilnikom uređeni su unutarnje ustrojstvo, naziv i opis poslova radnih mjesta, stručni i drugi uvjeti za raspored na radna mjesta, broj izvršitelja, sistematizacija radnih mjesta, prijem u službu, plaće službenika i namještenika, naknade plaća, nagrađivanje službenika i namještenika, druga prava službenika i namještenika, lake povrede službeničke dužnosti i druga pitanja od značaja za rad upravnih tijela Gradske uprave Grada M..

Za ocjenu zakonitosti osporavanog Pravilnika mjerodavne su odredbe članka 3. stavaka 1. i 3. i članka 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koje glase:

„Članak 3.

Prava, obveze i odgovornosti službenika i namještenika u upravnim tijelima lokalnih jedinica uređuju se zakonom i na temelju zakona donesenim propisima.

(...)

Na pitanja koja nisu uređena ovim ili posebnim zakonom, propisima donesenim na temelju zakona ili kolektivnim ugovorom primjenjuju se opći propisi o radu.

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.“

Za ocjenu zakonitosti osporavanog Pravilnika mjerodavne su i odredbe članka 150. Zakona o radu koje glase:

„Članak 150.

(1) Prije donošenja odluke važne za položaj radnika, poslodavac se 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.

(2) U slučaju iz stavka 1. ovoga članka, poslodavac je radničkom vijeću na njegov zahtjev, prije konačnog očitovanja o namjeravanoj odluci poslodavca, dužan omogućiti održavanje sastanka radi dodatnih odgovora i obrazloženja na njihovo izneseno mišljenje.

(3) Važnim odlukama iz stavka 1. ovoga članka smatraju se osobito odluke o:

1) donošenju pravilnika o radu

(...)

(4) Podaci o namjeravanoj odluci moraju se 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.

(...“

Člankom 153. stavkom 3. Zakona o radu propisano je:

„Članak 153.

(3) Ako kod poslodavca nije utemeljeno radničko vijeće, sindikalni povjerenik preuzima sva prava i obveze radničkog vijeća propisane ovim Zakonom, osim prava iz članka 164. stavka 2. ovoga Zakona na imenovanje predstavnika radnika u organ poslodavca iz članka 164. stavka 1. ovoga Zakona.“

Ocjenjujući zakonitost osporavanog Pravilnika kao i Pravilnika o izmjeni i dopuni Pravilnika, Sud polazi od članka 4. stavka 3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kojim je gradonačelniku dana ovlast za donošenje pravilnika o unutarnjem redu za upravna tijela grada. Polazeći od navedenog, a imajući na umu članak 4. stavak 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Sud smatra neupitnom ovlast gradonačelnika da donese pravilnik o unutarnjem redu upravnih tijela

grada kojim se uređuje 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. Primjenjujući navedeno stajalište na konkretni slučaj, Sud utvrđuje da je osporavani Pravilnik te Pravilnik o izmjeni i dopuni Pravilnika donio zakonom ovlašteni donositelj. Predmet uređenja osporavanih akata upućuje na zaključak da gradonačelnik Grada M. u konkretnom slučaju nije prekoračio granice svojih ovlasti utvrđene Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Međutim, prema ocjeni Suda, u postupku donošenja osporavanih akata učinjen je propust koji Pravilnik kao cjelinu čini nezakonitim.

Iz citirane odredbe članka 3. stavka 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi proizlazi da se na pitanja koja nisu uređena tim ili posebnim zakonom, propisima donesenim na temelju zakona ili kolektivnim ugovorom primjenjuju opći propisi o radu.

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ne uređuje postupak donošenja pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, već samo određuje tijelo koje je ovlašteno za donošenje pravilnika o unutarnjem redu (i na čiji prijedlog) te propisuje predmet uređenja.

Prema ocjeni Suda, takva pravna situacija u kojoj Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ne uređuje postupak donošenja pravilnika o unutarnjem redu, zahtijevala je, sukladno članku 3. stavku 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, pri donošenju osporavanog Pravilnika, primjenu mjerodavnih odredaba Zakona o radu (konkretno članka 150. stavka 1.).

Ovaj Sud smatra da je pravilnik o unutarnjem redu upravnih tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave pravni akt koji se u smislu članka 150. stavka 1. Zakona o radu, može smatrati aktom važnim za položaj radnika, odnosno aktom koji je po svom predmetu uređenja te utjecaju na položaj i prava službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi usporediv s pravilnikom o radu iz članka 150. stavka 3. točke 1. Zakona o radu prije čijeg donošenja poslodavac ima obvezu savjetovati se s radničkim vijećem (odnosno sindikalnim povjerenikom) te mu dostaviti podatke važne za donošenje odluke i sagledavanje njezina utjecaja na položaj radnika. Polazeći od navedenog, a imajući na umu gore navedeni predmet uređenja osporavanog Pravilnika, Sud smatra da se prije donošenja osporavanog Pravilnika kao i Pravilnika o izmjeni i dopuni Pravilnika, njegov donositelj morao savjetovati s ovlaštenim sindikalnim povjerenikom o namjeravanoj odluci o donošenju Pravilnika o unutarnjem redu kao i njegovim izmjenama te sindikalnom povjereniku dostaviti podatke važne za donošenje Pravilnika odnosno njegovih izmjena.

S obzirom da to u konkretnom slučaju nije učinjeno, Sud utvrđuje da postupak donošenja osporavanog Pravilnika kao i Pravilnika o izmjeni i dopuni Pravilnika nije proveden sukladno zakonu, zbog čega je osporavani Pravilnik, neovisno o svom sadržaju, nezakonit.

Slijedom iznijetog, Sud je, na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a, ukinuo osporeni opći akt. Sukladno članku 86. stavku 4. ZUS-a, ukinuti opći akt prestaje važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama.“

Budući da je ukinuo osporavani opći akt u cijelosti zbog njegove formalne nezakonitosti, Sud nije ispitivao osnovanost dijela zahtjeva koji se odnosi na navodnu materijalnu nezakonitost osporavanog Pravilnika i Pravilnika o izmjeni i dopuni Pravilnika.

S obzirom da je Sud ukinuo osporavani opći akt, ne postoji osnova za donošenje odluke o obustavi njegova izvršenja.

U Zagrebu 16. prosinca 2015.

Predsjednica vijeća
Sanja Otočan, v.r.