**NN 45/2019 (3.5.2019.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Usoz-53/18-7 od 26. veljače 2019.**

# VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

**901**

# PRESUDA

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, mr. sc. Mirjane Juričić i Lidije Vukičević, članica vijeća, uz sudjelovanje sudske savjetnice Branke Cvitanović, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog po zahtjevu Mirte Lozančić iz Malog Lošinja, Zagrebačka 13, koju zastupa Odvjetničko društvo Vukić, Jelušić, Šulina, Stanković, Jurcan & Jabuka, u Rijeci, Nikole Tesle 9/V-6 i Ružice Baumgarten iz Malog Lošinja, Ulica Ambroza Haračića 18, na sjednici vijeća 26. veljače 2019.

**presudio je**

Ukida se alineja 2. iz tablice: »Opis poslova radnog mjesta«, Pročelnika jedinstvenog upravnog odjela, u Sistematizaciji radnih mjesta jedinstvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja, koja čini Prilog 1. Pravilnika o unutarnjem redu Jedinstvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja, klasa: 022-01/18-01-01, urbroj: 2213/01-01-18-2 od 21. svibnja 2018., a koja glasi: – voditelj je odsjeka za pravne, kadrovske poslove i samoupravu;.

## Obrazloženje

Podnositeljice su podnijete zahtjev za ocjenu zakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu Jedinstvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja, klasa: 022-01/18-01-01, urbroj: 2213/01-01-18-2 od 21. svibnja 2018. (dalje Pravilnik) koji je objavljen na oglasnoj ploči Grada Malog Lošinja.

Zahtjev podnositeljice Mirte Lozančić zaprimljen je u ovom Sudu pod poslovnim brojem: Usoz-53/18, a zahtjev podnositeljice Ružice Baumgarten pod poslovnim brojem: Usoz-57/18. S obzirom da obje podnositeljice osporavaju isti opći akt, to je ovaj Sud zahtjeve spojio radi donošenja zajedničke odluke pod poslovnim brojem: Usoz-53/18.

Podnositeljica Mirta Lozančić dostavila je rješenje o rasporedu Jedinstvenog upravnog odjela od 28. lipnja 2018. te, u bitnom, navodi da je osporavani Pravilnik nezakonit, jer nije donesen u skladu s odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama i Zakona o radu, a posljedično tome je i neustavan temeljem odredbe članka 5. Ustava Republike Hrvatske. Navodi da formalno-pravna nezakonitost Pravilnika postoji zbog neprovođenja propisanog postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću sukladno odredbi članka 11. stavka 1. i 3. Zakona o pravu na pristup informacijama. Ističe da je nesporno da Grad Mali Lošinj, prije donošenja osporavanog Pravilnika, nije proveo postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, a posrijedi je opći normativni akt koji utječe na brojne službenike i namještenike zaposlene u gradskoj upravi, jer se njime korjenito mijenja gradski upravni ustroj i posljedično utječe na njihova prava i interese. U prilog svojim tvrdnjama poziva se na presudu ovoga Suda poslovni broj: Usoz-120/16-5 kao i na stajalište Ustavnog suda Republike Hrvatske u odluci broj: U-X/5730/13. Pored navedenih razloga ističe kako u postupku donošenja nije poštivana niti odredba članka 150. stavka 1. i 2. Zakona o radu, jer se donositelj nije konzultirao sa sindikalnim povjerenikom, a što je samo po sebi dovoljno da se odluka proglasi ništetnom sukladno Zakonu o radu, koji se supsidijarno primjenjuje na lokalne službenike i namještenike i njihov radno-pravni status. Predlaže ovom Sudu poništiti osporavani Pravilnik.

Podnositeljica Ružica Baumgarten u zahtjevu, u bitnom, navodi da je primila rješenje Jedinstvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja od 28. lipnja 2018., kojim je uslijed novodonesenog Pravilnika o unutarnjem redu od 21. svibnja 2018., raspoređena na radno mjesto voditeljice Odsjeka za opće poslove i socijalnu skrb, na neodređeno vrijeme. Navodi kako je osporavani Pravilnik donesen na nezakonit način, bez provođenja obvezne zakonske procedure savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom propisane Zakonom o radu te iz razloga što dio Pravilnika, koji se donosi na Sistematizaciju radnih mjesta Jedinstvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja, nije u skladu sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, samim Pravilnikom i Statutom Grada Malog Lošinja. U odnosu na nezakonitost dijela sadržaja Pravilnika podnositeljica pojašnjava kako je u Gradu Malom Lošinju ustrojem Jedinstveni upravni odjel, a u njemu pet odsjeka te da

svaki od navedenih odsjeka ima ustrojeno radno mjesto voditelja odsjeka što je u skladu s Pravilnikom, osim Odsjeka za pravne, kadrovske poslove i samoupravu. Za vođenje tog Odsjeka, radno mjesto voditelja, Sistematizacijom radnih mjesta nije predviđeno, već su poslovi vođenja tog Odsjeka povjereni pročelniku Jedinstvenog upravnog odjela i to kroz opis poslova radnog mjesta. Ističe da je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano da upravnim tijelom, u konkretnom slučaju Jedinstvenim upravnim odjelom Grada Malog Lošinja, upravlja pročelnik. Radno mjesto pročelnika je zasebno, jedinstveno i različito radno mjestu u odnosu na druga radna mjesta u upravnim tijelima i obuhvaća najviši stupanj odgovornosti i upravljačkog ovlaštenja nad upravnim tijelom kao cjelinom. Slijedom toga smatra da se za to radno mjesto ne može zakonito integrirati još jedno, također rukovodeće, radno mjesto potrebno za obavljanje poslova iz nadležnosti jedne od ustrojstvenih jedinica Jedinstvenog upravnog odjela. Nadalje smatra da se radi ovakvog nezakonitog rasporeda poslova postavlja pitanje odgovornosti za rad navedenog Odsjeka i to iz razloga što voditelji pojedinih odsjeka za svoj rad odgovaraju pročelniku kao neposredno nadređenom službeniku pa se iz navedenog nezakonitog rasporeda poslova jedino može zaključiti da voditelj Odsjeka za pravne, kadrovske poslove i samoupravu odgovora sam sebi, jer je ujedno i pročelnik. Iz naprijed navedenih razloga predlaže ovom Sudu poništiti osporavani Pravilnik u cijelosti, a podredno ga ukinuti u dijelu koji se odnosi na Sistematizaciju radnog mjesta pročelnika Jedinstvenog upravnog odjela grada Malog Lošinja u dijelu opisa poslova radnog mjesta voditelj Odsjeka za pravne, kadrovske poslove i samoupravu.

Sud je odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) dostavio zahtjev donositelju osporene odluke na očitovanje.

Donositelj osporene odluke gradonačelnica Grada Malog Lošinja dostavila je Sudu očitovanje o zahtjevu u kojem navodi da je Odlukom o ustrojstvu i djelokrugu Jedinstvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja (Službene novine« Primorsko-goranske županije broj: 9/18) gradska uprava Grada Malog Lošinja organizirana kao Jedinstveni upravni odjel Grada Malog Lošinja. S obzirom na to da se radi o korjenitim promjenama organizacijske strukture gradske uprave, to je sukladno članku 5. stavku 4. i članku 10. navedene Odluke donijet Pravilnik o unutarnjem redu Jedinstvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja u kojem je detaljno razrađena Sistematizacija radnih mjesta unutar pojedinih odsjeka, kao unutarnjih ustrojstvenih jedinica tog Jedinstvenog upravnog odjela. Ističe da se radi o temeljitim promjenama koje se odnose na sve službenike i namještenike koji rade u gradskoj upravi Grada Malog Lošinja, a da su podnositeljice, prilikom rasporeda na radno mjesto voditeljica, dobile najviše rangirano mjesto, s najvećim koeficijentima, odnosno najvećim plaćama. Donositelj akta ističe i prigovor aktivne legitimacije podnositeljica jer smatra da im nije povrijeđeno pravo ni pravni interesi.

U odnosu na prigovor da prije donošenja Pravilnika nije provedeno savjetovanje s javnošću donositelj akta navodi kako je Izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama iz kolovoza 2015. godine, sužen krug obveznika provedbe savjetovanja te se, u prilog svojim navodima, poziva na sadržaj Priručnika za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave iz 2016. od Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, u kojem su otklonjene nedoumice u odnosu na koje akte treba provesti savjetovanje s javnošću te zaključuje kako se radi o aktu koji ima interni karakter i nije pogodan za provedbu savjetovanja s javnošću. Nadalje, navodi da se u postupku donošenja osporavanog Pravilnika konzultirao Sindikalni povjerenik u Gradu Malom Lošinju pa je, prilikom donošenja osporenog Pravilnika o unutarnjem redu, pravilno i zakonito obavljeno savjetovanje sa sindikatom, a većina primjedbi usvojena, o čemu svjedoči očitovanje sindikalnog povjerenika. U odnosu na prigovore podnositeljice kako se »u radno mjesto pročelnika jedinstvenog upravnog odjela, ne može zakonom integrirati još jedno, također rukovodeće radno mjesto, potrebno za obavljanje poslova iz nadležnosti jedne od ustrojstvenih jedinica, ističe da radno mjesto voditelja odsjeka nije rukovodeće radno mjesto. Pojašnjava da je unutarnji ustroj uređen sukladno članku 5. Odluke o ustrojstvu i djelokrugu jedinstvenog upravnog odjela grada Malog Lošinja (Službene novine« – Primorsko-goranske županije«, 9/18) pa zaključuje da je u nadležnosti ovlaštenog donositelja kako će Pravilnikom o unutarnjem redu organizirati poslove, odnosno koliko će biti odsjeka, koji broj izvršitelja i njihov opis poslova, jer je to u isključivoj nadležnosti donositelja Pravilnika, a o čemu govori i upravnosudska praksa. Predlaže da se zahtjev odbije kao neosnovan.

*Zahtjev je osnovan samo u pogledu prigovora koji se odnosi na dio opisa poslova pročelnika jedinstvenog upravnog odjela.*

Iz podataka spisa proizlazi da je, na temelju članka 4. stavka 3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine«, 6/08., 61/11., 4/18., dalje ZSNLPS), članka 47. stavka 3. točke 9. Statuta Grada Malog Lošinja (»Službene novine Primorsko-goranske županije«, 26/09., 32/09., 10/13., 9/18., dalje Statut), članka 5. stavka 4. i članka 10. stavka 3. Odluke o ustrojstvu i djelokrugu jedinstvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja (»Službene novine Primorsko-goranske županije«, 9/18., dalje Odluka), na prijedlog privremenog pročelnika Jedinstvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja te nakon savjetovanja sa sindikatom, gradonačelnica Grada Malog Lošinja, 21. svibnja 2018. godine, donijela Pravilnik o unutarnjem redu jedinstvenog upravnog odjela Grada Malog Lošinja (dalje Pravilnik) u kojem je, kao njegov sastavni dio Sistematizacija radnih mjesta.