REPUBLIKA HRVATSKA
SPLITSKO-DALMATINSKA ŽUPANIJA
2175/01 GRAD SINJ

Primljeno: 27.04.2021		
Klasifikacijska oznaka	Org jed.	
Urudžbeni broj	Prij.	Vrij.

UPRAVNI SUD U SPLITU
PRIMLJENO
Dana: 09. 04. 2021

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

Poslovni broj: Usž-4638/20-2

GRAD SINJ
202103369

U IME REPUBLIKE HRVATS

R J E Š E N J E

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Borisa Markovića, predsjednika vijeća, mr. sc. Mirjane Juričić i Blanše Turić, članica vijeća te više sudske savjetnice - specijalistice Biserke Špoljar, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja pod 1.) Denisa Glavana iz Sinja, Bazana 29 i tužitelja pod 2.) Zlatka Ugrine iz Sinja, Boričevac 11, oboje zastupani po opunomoćeniku Borisu Bulju, odvjetniku u Splitu, Hrvatske mornarice 1 H, protiv tuženika Gradonačelnice Grada Sinja, Sinj, Dragašev prolaz 24, radi uskraćivanja obavljanja povjerenih poslova zamjenicima gradonačelnice, odlučujući o žalbi tužitelja izjavljenoj protiv rješenja Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: 16 UsIrs-106/19-5 od 16. listopada 2020., na sjednici vijeća održanoj 16. prosinca 2020.

r i j e š i o j e

Odbija se žalba tužitelja i potvrđuje rješenje Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: 16 UsIrs-106/19-5 od 16. listopada 2020.

Obrazloženje

Pobijanim rješenjem Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: 16 UsIrs-106/19-5 od 16. listopada 2020. odbačena je tužba tužitelja za poništenje zaključka o uskraćivanju obavljanja povjerenih poslova tužiteljima kao zamjenicima gradonačelnice klasa: 080-01/19-01/9, urbroj: 2175/01-03-19-1 od 8. srpnja 2019.

Protiv navedenog rješenja žalbu su podnijeli tužitelji zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. U bitnome ističu da iz obrazloženja pobijanog rješenja proizlazi kako prvostupanjski upravni sud smatra da se u konkretnom slučaju radi o stvari koja nije upravna stvar te da zaključak Gradonačelnice Grada Sinja od 8. srpnja 2019. ne predstavlja odluku javnopravnog tijela koju predviđa članak 3. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima pa da niti je ocjena zakonitosti takvog očitovanja predmetom upravnog spora. Ističu da se s iznesenim stajalištem i ocjenom prvostupanjskog upravnog suda ne mogu složiti. Naprotiv, smatraju da je nesavjesnom i nebrižljivom ocjenom istaknutih pravnih argumenata i priložene dokumentacije te odbijanjem pružanja pravne zaštite u konkretnom slučaju sud propustio

točno i potpuno utvrditi činjenično stanje te pogrešno primijenio materijalno pravo, a naposljetku, povrijedio i pravila postupka. Nadalje, ističu da je obrazloženje pobijanog rješenja sadržajno opskurno, neargumentirano, ne sadrži jasne i određene razloge o odlučnim činjenicama te je opskrbljeno nedostacima zbog kojih se ne može ispitati. U samom upravnom postupku koji je prethodio pobijanom rješenju kao rezultatu pogrešno i nepotpuno utvrđenih ključnih činjenica tuženik i prvostupanjski upravni sud nisu utvrdili i ocijenili važne okolnosti. Naime, evidentno je kako prvostupanjski upravni sud u pretežitom dijelu pobijanog rješenja prepisuje isključivo dio historijata tužbe te odredbu članka 3. Zakona o upravnim sporovima koja definira predmet upravnog spora, odnosno odredbu članka 2. Zakona o općem upravnom postupku, koja definira pojam upravne stvari. U nastavku obrazloženje prvostupanjski sud se poziva na odredbe članka 43. stavka 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, koji propisuje ovlasti općinskog načelnika, gradonačelnika i župana u vezi s povjeravanjem obavljanja pojedinih poslova iz svog djelokruga zamjeniku. Naposljetku, prvostupanjski sud konstatira kako se u konkretnom slučaju radi o stvari koja nije upravna stvar o kojoj se odlučuje u upravnom postupku, a niti je predmetna stvar zakonom određena upravna stvar. Međutim, prvostupanjski sud u očitom nedostatku pravne argumentacije na kojoj bi počivalo pobijano rješenje propušta dati jasne i određene razloge za navedenu konstataciju, već isključivo pobijano rješenje temelji na prepisivanju historijata tužbe i citiranju odredbi Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koje sa konkretnom stvari nemaju bitno povezanih točaka. Ističu da su ovaj upravni spor pokrenuli radi nepostupanja nadležnih tijela sukladno općim odredbama Zakona o općem upravnom postupku obzirom da je više no očigledno kako se tijekom ranijeg upravnog postupka odlučivalo o njihovim pravima i interesima pa da je onemogućavanje da zaštite svoja prava i interese putem pravnog lijeka samo po sebi gruba povreda pravila upravnog postupka te upravni sud nedvojbeno treba pružiti zaštitu njihovih prava i pravnih interesa. Navode da je nedvojbeno kako prvostupanjski sud nije uzeo u obzir ni navode tužbe koji su potkrijepljeni materijalnom dokumentacijom i pravnom argumentacijom, a koji definitivno upućuju da predmetna stvar predstavlja upravnu stvar te da je tuženik odlučivao o njihovim pravima i interesima pa da je prema tome prvostupanjski sud pogrešno postupio kada im je odbacujući tužbu uskratio pružanje pravne zaštite. S obzirom da je evidentno da se zaključkom odlučivalo o njihovim pravima i obvezama, a što po svojoj naravi predstavlja upravni postupak, odnosno ukazuje na obvezu rješavanja upravnim aktom koji ima sadržaj propisan Zakonom o općem upravnom postupku, među ostalim i obrazloženje te pouku o pravnom lijeku, a koji sadržaj zaključka time nije bio opskrbljen pa samim time ni pravno valjan to su uputili gradonačelnici prijedlog za poništavanje zaključka obzirom da isti ne udovoljava Zakonom o općem upravnom postupku predviđenim uvjetima za valjanost upravnog akta. Međutim, gradonačelnica je rješavajući po prijedlogu u vezi s njihovim pravima i obvezama očitovanjem odbila prijedlog. Dakle, gradonačelnica Grada Sinja je odlučila zaključkom koji nema Zakonom o općem upravnom postupku predviđeni sadržaj i to zaglavlje, uvod, izreku, obrazloženje, uputu o pravnom lijeku, potpis službene osobe i otiska službenog pečata javnopravnog tijela pa se samim tim ukazuje pravno nevaljanim. Nadalje, iz sadržaja pobijanog zaključka u bitnom proizlazi da je gradonačelnica odabrala takav modus operandi iz razloga što drži da predmetnim zaključkom nije odlučeno o upravnoj stvari, odnosno da se radi o zaključku kao neupravnom aktu putem kojeg gradonačelnica samostalno disponira svojim pravima. Smatraju da je takav stav gradonačelnice u potpunosti pogrešan obzirom da isti nije i ne može biti neupravni akt i to stoga što rješava o pravima i obvezama fizičkih osoba sukladno odredbi članka 2. Zakona o općem upravnom postupku. S tim u svezi člankom 98. toga Zakona je propisano kako akt kojim se rješava upravna stvar (može se

nazvati rješenjem ili kojim drugim nazivom) kumulativno mora biti opskrbljen zaglavljem, uvodom, izrekom, obrazloženjem, uputom o pravnom lijeku, potpisom službene osobe te otiskom službenog pečata javnopravnog tijela. U protivnom odnosno u slučaju da nema sadržaj taksativno naveden u tom članku Zakona, akt kojim se rješava upravna stvar nije pravno valjan. Dakle, pobijani zaključak tuženika u svojoj naravi ne predstavlja zaključak iz članka 77. Zakona o općem upravnom postupku nego suštinski predstavlja rješenje iz članka 96. toga Zakona, odnosno pojedinačnu odluku kojom je javnopravno tijelo odlučilo o njihovom pravu, obvezi ili pravnom interesu (upravni akt) iz članka 3. stavka 1. točke 1. i stavka 2. Zakona o upravnim sporovima. Stoga je tuženik, sukladno odredbi članka 96. Zakona o općem upravnom postupku, o njihovim pravima i obvezama sadržanim u pogrešno nazvanom upravnom aktu morao odlučiti rješenjem, a ne zaključkom. Dakle, smatraju da je postupak koji je prethodio donošenju pobijanog zaključka suprotan člancima 5. do 13. Zakona o općem upravnom postupku jer nije vođen sukladno pravilima koji bi prethodili donošenju pobijanog zaključka, te da im nije dana mogućnost da štite svoja stečena prava, uskraćeno im je pravo na obrazloženu odluku, pravo na pravni lijek te povrijeđeno načelo utvrđenja materijalne istine. Zaključno ističu da je nedvojbeno kako se predmetnim zaključkom rješava o njihovim pravima i obvezama pa da prema tome isto po naravi nije i ne može biti neupravni akt, već upravni akt protiv kojeg je dozvoljen pravni put. Smatraju da navedeno ukazuje kako je prvostupanjski sud, u postupku koji je prethodio donošenju pobijanog rješenja, pogrešno i nepotpuno utvrdio činjenično stanje pa da je uslijed toga pogrešno primijenio mjerodavne odredbe materijalnog prava te naposljetku povrijedio pravila postupka. Ističu da je, osim toga, povrijeđeno načelo zakonitosti iz članka 8. Zakona o općem upravnom postupku te članak 2. Zakona o upravnim sporovima. Predlažu da se pobijano rješenje poništi i otklone nedostaci te presudom riješi predmetna stvar.

Odgovor na žalbu nije podnesen.

Žalba nije osnovana.

Prema ocjeni ovoga suda pravilno je prvostupanjski upravni sud utvrdio da ne postoje pretpostavke za vođenje ovog upravnog spora na temelju odredbe članka 30. stavka 1. točke 7. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10. 143/12., 152/14., 94/16. - odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17., dalje: ZUS) jer je tužba podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora.

Iz obrazloženja pobijanog rješenja proizlazi da su tužitelji tužbenim zahtjevom tražili da se poništi zaključak o uskraćivanju obavljanja povjerenih poslova tužiteljima kao zamjenicima gradonačelnice klasa: 080-01/19-01/9, urbroj: 2175/01-03-19-1 od 8. srpnja 2019., kojim se uskraćuje zamjenicima gradonačelnice Denisu Glavanu i Zlatku Ugrinu obavljanje svih poslova koje im je gradonačelnica Grada Sinja povjerila, uključujući i pravo nastupanja u javnosti u funkciji zamjenika gradonačelnice, a u ime Grada Sinja te im se uskraćuje svako ovlaštenje sudjelovanja u svim projektima, radnim, savjetodavnim i sličnim grupama u kojima su imenovani bilo kojim aktom gradonačelnici ili na njezin prijedlog, uključivo i pravo na korištenje službenog vozila i službenog mobitela te se razdužuju svih radnih zadaća, koje nisu navedene ovim zaključkom, a za koje su na posredan ili neposredan način bili zaduženi bilo pisanim ili usmenim zaduženjem (točka 1.). Zamjenici gradonačelnice iz točke 1. ovog zaključka dužni su u roku od osam dana po uručenju ovog zaključka izvršiti zapisničku primopredaju predmeta, spisa, pismena, pisanih ovlaštenja, kojima su imenovani ili na drugi način određeni za obavljanje povjerenih poslova, bilo samostalno ili u sklopu rada radnih tijela, stručnih i drugih radnih skupina, kao i sveukupno dokumentaciju s kojom raspolažu radi obavljanja povjerenih zadataka te istu predati resornom pročelniku (točka 2.). Upravna tijela Gradske uprave dužni su Predstojniku Ureda Grada, odmah i bez odlaganja

dostaviti akte kojima su zamjenici gradonačelnice imenovani na funkcije vezane za rad tih upravnih tijela bilo izravno, bilo u sklopu stručnih radnih grupa i tijela, a koje su osnovane za obavljanje poslova iz djelokruga rada tih upravnih tijela. Posebnim aktom/aktima provest će se postupak razrješenja zamjenika gradonačelnice s funkcije i dužnosti u tijelima iz prethodnog stavka i provesti postupak imenovanja drugih stručnih osoba, koje će preuzeti funkcije dužnosti koje su isti u tim tijelima obnašali (točka 3.). Ovaj zaključak stupa na snagu s danom donošenja i objavit će se u „Službenom glasniku Grada Sinja" (točka 4.). Navedeni je zaključak donesen na temelju odredbe članka 43. stavka 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine", broj: 33/01., 60/01. – vjerodostojno tumačenje, 106/03., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12. i 123/17.) i članka 53. Statua Grada Sinja („Službeni glasnik Grada Sinja" broj: 10/09., 2/13. i 2/18.).

Prema odredbi članka 43. stavka 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi općinski načelnik, gradonačelnik i župan, u skladu sa Statutom, može obavljanje određenih poslova iz svog djelokruga povjeriti zamjeniku. Pri obavljanju povjerenih poslova zamjenik je dužan pridržavati se uputa općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana. Povjeravanjem poslova iz svog djelokruga zamjeniku ne prestaje odgovornost općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana za njihovo obavljanje.

Dakle, obavljanje određenih poslova iz svoga djelokruga, gradonačelnik može povjeriti zamjeniku, koji je, u njihovu obavljanju, dužan pridržavati se uputa gradonačelnika. Povjeravanjem poslova zamjeniku, gradonačelnik ne prestaje biti odgovoran za njihovo obavljanje.

Stoga, prema ocjeni ovoga suda, pravilno ocjenjuje prvostupanjski upravni sud da u smislu navedene odredbe gradonačelnik kao izvršno tijelo jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave može, ali i ne mora, obavljanje određenih poslova iz djelokruga svoje nadležnosti povjeriti zamjeniku. Dakle, takva mogućnost uređena je kao diskrecijsko pravo gradonačelnika s kojim on slobodno raspolaže i određuje krug poslova koje će povjeriti zamjeniku, no, time za zamjenike nisu nastala nikakva stečena prava zbog čije bi povrede mogli tražiti upravno sudsku zaštitu. Pravilno se smatra da takav akt ne predstavlja pojedinačni akt kojim upravna tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave u izvršavanju općih akata predstavničkih tijela rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba (upravne stvari) u primjeni članka 76. stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Nadalje, suprotno žalbenim navodima, ovaj sud smatra pravilnim ocjenu prvostupanjskog upravnog suda da iz sadržaja pobijanog zaključka proizlazi da je tužiteljima uskraćeno obavljanje svih poslova i rad u radnim, savjetodavnim i sličnim grupama u kojima su imenovani bilo kojim aktom gradonačelnice ili na njezin prijedlog te da takav zaključak ne predstavlja pojedinačnu odluku kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek. Dakle, pravilno se nalazi da zaključak o uskraćivanju obavljanja povjerenih poslova iz djelokruga gradonačelnice zamjenicima ili primopredaji povjerenih predmeta nije donijet u upravnom postupku niti je to upravni akt kojim se rješava o nekoj upravnoj stvari pa nema osnove pozivanje tužitelja na obvezu donošenja rješenja sukladno članku 96. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine", broj: 47/09., dalje: ZUP) kojim se odlučuje o upravnoj stvari, a koje mora biti sastavljeno sukladno članku 98. ZUP-a. Ovaj sud prihvaća utvrđenje prvostupanjskog upravnog suda da se radi o aktu uprave koji gradonačelnica može donijeti sukladno zakonskom ovlaštenju iz članka 43. stavka 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a kojim je ovlaštena da u izvršavanju svojih ovlasti povjeri obavljanje poslova iz svog djelokruga zamjenicima.

Dakle, u konkretnom slučaju se radi o stvari koja nije upravna stvar o kojoj se odlučuje u upravnom postupku, odnosno donosi rješenje, a niti je predmetna stvar zakonom određena kao upravna stvar, pa osporeni zaključak tuženika ne predstavlja odluku javnopravnog tijela koju predviđa članak 3. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima u vezi s člankom 2. istoga Zakona, odnosno upravni akt iz članka 2. ZUP-a, a niti je ocjena zakonitosti takvog zaključka predmet upravnog spora. Naime, suprotno žalbenima navodima tužitelja radi se o samostalnom disponiranju gradonačelnice njenim ovlastima da obavljanje određenih poslova iz svog djelokruga povjeri zamjenicima, te u slučaju potrebe, s obzirom da je i dalje odgovorna za njihovo obavljanje, uskrati daljnje obavljanje povjerenih poslova, o čemu nema obvezu ni mogućnost izdavanja zaključka ili rješenja kojom se odlučuje o upravnoj stvari jer ne predstavlja upravu stvar o kojoj bi se odlučivalo u upravnom postupku primjenom odredaba ZUP-a. Stoga su neosnovani žalbeni navodi tužitelja o povredi odredaba članaka 5. do 13. ZUP-a na njihovu štetu, odnosno da im je uskraćeno pružanje pravne zaštite, te da im nije dana mogućnost da štite svoja stečena prava, mogućnost ravnopravnog sudjelovanja u postupku, pravo na obrazloženu odluku, pravo na pravni lijek te da je povrijeđeno načelo materijalne istine i načelo zakonitosti iz članka 8. ZUP-a.

Zato je na temelju odredbe članka 74. stavka 1. u vezi s člankom 67. stavkom 3. ZUS-a žalbu valjalo odbiti kao neosnovanu i potvrditi pobijano rješenje.

U Zagrebu 16. prosinca 2020.

Predsjednik vijeća
Boris Marković, v.r.

Za točnost otpravka - ovlašteni službenik
Tanja Nemčić

REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
ZAGREB